HUBUNGAN PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH ANTARA PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

OLEH

NI'MATUL HUDA
NPM. 03932004

DISERTASI

PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2009

HUBUNGAN PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH ANTARA PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh :

Ni'matul Huda
NPM. 03932004

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2009

HUBUNGAN PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH ANTARA PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh :

Ni'matul Huda
NPM. 03932004

Disertasi

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

.....

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.
Promotor

Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.
Co Promotor

Prof. Drs. Pratikno, M.Soc., Sc., Ph.D.
Co Promotor

HUBUNGAN PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH ANTARA PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh :

Ni'matul Huda
NPM. 03932004

Disertasi

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL. (.....) (...../...../.....)

Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H. (.....) (...../...../.....)

Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H. (.....) (...../...../.....)

Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum. (.....) (...../...../.....)

HUBUNGAN PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH ANTARA PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh :

Ni'matul Huda
NPM. 03932004

Disertasi

Telah Diterima dan Diperiksa dengan Cermat serta Dinyatakan Layak untuk Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, ...

Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Aidul Khairandy, S.H., M.H.

ABSTRAK

Disertasi ini mengkaji hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia, dengan fokus utama pada pengkajian konsistensi dan kesesuaian UU Pemerintahan Daerah dan UU Pajak dan Retribusi Daerah dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pengawasan produk hukum daerah, serta kesesuaian implementasi pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah dengan UU Pemerintahan Daerah selama tahun 2002-2006.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan historis. Adapun metode analisis yang dipergunakan adalah analisis deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menyimpulkan: *pertama*, Pemerintah Pusat dalam konteks Negara Kesatuan RI berdasarkan UUD 1945 mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota. Yang dikontrol oleh Pemerintah Pusat antara lain adalah norma hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah melalui produk hukum daerahnya sepanjang untuk kepentingan nasional yang objektif. *Kedua*, Pemerintah Pusat (eksekutif) sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk menilai dan membatalkan Peraturan daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena kewenangan pengujian ada di Mahkamah Agung. *Ketiga*, dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri tidak ada satu pun yang pembatalannya tepat waktu sebagaimana ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jo UU UU No. 34 Tahun 2000 (satu bulan sejak diterimanya Perda) dan UU No. 32 Tahun 2004 (enam puluh hari sejak diterimanya Perda). Di samping itu, dari 215 produk hukum daerah yang dibatalkan pada masa berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada satu pun yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden, semuanya menggunakan dasar hukum Keputusan Menteri Dalam negeri.

Penelitian ini merekomendasikan: *Pertama*, Pemerintah Pusat hanya melakukan pengujian terhadap produk hukum daerah atas dasar alasan bertentangan dengan kepentingan umum dengan ruang lingkup yang jelas dan tegas. *Kedua*, Pemerintah Pusat hanya melakukan pengawasan preventif (*executive preview*) secara terbatas pada rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, serta memberikan pengesahan terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD. *Ketiga*, pengawasan Pemerintah perlu diperluas cakupannya, tidak hanya pada Peraturan daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah, tetapi pada semua Peraturan Daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.

ABSTRACT

This dissertation is studying the supervisory of regional law product between Government and Local Government in Republic of Indonesia. The focus of the study is the consistency and concordance of Local Government Law, Tax Law and Regional Retribution with the 1945 Constitution of Republic of Indonesia under the scope of regional law product supervisory in addition to the concordance of the implementation of the regional law product cancellation during 2002-2006.

The research method is law research with statute and historical approaches. Meanwhile, the analysis method is qualitative descriptive analysis.

This research resulted in some findings that : first, the Central Government in the context of Republic of Indonesia, based on the 1945 Constitution has the obligation to control the local government units of Provinces, Municipality Regions, and Cities. The central government controls the law norms stated by Local Government through the law products only with the purpose for the objective national's interest. Second, the central government (executives) should have not been given the authority to asses and cancel the Regional Law as regulated in Law No 32 / 2004, based on the fact that it is against the higher level laws and regulations (*peraturan perundang-undangan),* as such authority is owned by Supreme Court. Third, of all the 554 regional law products cancelled by Internal Affair, none of the cancellations can be done at the targeted time as already regulated by Law No 22 / 1999 jo Law No.34 / 2000 (one month after the local regulation is accepted) and Law No. 32 / 2004 (sixty days after the local regulation is accepted). Besides, of the 215 law products cancelled during the execution of Law .No 32 /2004, none of them is stated by Presidential Decree as all of them are based on the decree of Internal Affair Minister.

This research recommends that : first, within the clearer and firm area the Central Government only examines the regional law products based on the reason that it is against the public interest. Second, the central government will only have to do limited observation (executive preview) on the Law and Regulation Draft concerning local tax, local retribution, provincial budget (APBD), and spatial planning (RUTR) in addition to legitimating Law and Regulation Draft on the Head of Region. Third, the government supervisory should cover wider areas not only on Local regulation concerning regional tax and retribution but also on all the Local Regulations issued by Local Government.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Illahi Robbi atas semua anugerah, lindungan dan bimbinganNya, karena hanya Dia yang pantas menerima segala puja dan puji. Shalawat serta salam semoga tercurah kepada Nabi Muhammad saw beserta keluarganya. Amin.

Sejak adanya amandemen UUD 1945, telah terjadi perubahan paradigmatik dalam pengaturan hubungan antara pusat dan daerah, kekuasaan yang sebelumnya terpusat (sentralistik) telah bergeser ke arah desentralistik, sehingga daerah mendapatkan kewenangan yang besar dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya. Perda sebagai produk politik legislasi daerah juga telah mendapatkan eksistensinya di dalam UUD 1945 (Pasal 18 ayat (6)) dan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturtan Perundang-undangan.

Sejak otonomi daerah digulirkan tahun 1999 hingga saat ini, pemerintah daerah banyak menerbitkan Perda dan produk hukum daerah lainnya tentang pungutan daerah berupa pajak dan retrubusi daerah .dengan alasan untuk meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD). Namun, sebagian besar dari Perda atau produk hukum daerah tersebut secara substansial bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan menghambat arus investasi di daerah. Di sisi lain, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah

undang kepada Mahkamah Agung, akan tetapi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah justru memberikan kewenangan pembatalan Perda dan produk hukum daerah lainnya kepada Pemerintah. Disinilah letak kompleksitas persoalan hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penulisan disertasi ini tentu tidak akan dapat diselesaikan tanpa budi baik dan dukungan dari berbagai pihak, karena banyaknya keterbatasan yang penulis miliki. Untuk itu, kepada semua pihak yang telah tulus ikhlas membantu penulis dihaturkan terima kasih atas dukungannya selama ini. Tak lupa penulis haturkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Moh. Mahfud MD, SH., selaku Ketua Tim Promotor dan Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, sekaligus guru bagi penulis, yang telah membimbing dan mengarahkan pemikiran keilmuan serta mendorong penulis untuk tidak saja segera menyelesaikan studi dan penulisan disertasi ini secara serius, tetapi juga memberikan teladan seorang intelektual muslim yang konsisten pada ilmu yang ditekuni dan bersahaja dalam hidup.
2. Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH, MSi., selaku Anggota Tim Promotor dan Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang sekaligus guru dan orangtua bagi penulis, yang telah membimbing dan mengarahkan penulisan disertasi ini dengan penuh kesabaran dan keikhlasan, serta selalu memberikan teladan seorang

intelektual muslim yang konsisten pada ilmu yang ditekuni dan bersahaja dalam hidup.

3.. Prof. Drs. Pratikno, MSoc., Sc., Ph.D., selaku Anggota Tim Promotor yang telah berkenan memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan disertasi ini dengan penuh kesabaran dan keikhlasan di sela-sela kesibukan beliau.

Semoga Allah swt berkenan memberikan balasan budi baik beliau, - guru-guru teladan bagi penulis – dengan memberikan anugerah dan kemuliaan di dunia dan akhirat. Amin.

Penulis juga tidak bisa melupakan budi baik dan dukungan moril dari yang terhormat Prof. Dr. H. Taufik Sri Soemantri M, SH., dan Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH., yang selalu mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan studi baik secara langsung maupun tidak langsung. Beliau adalah guru-guru teladan yang luar biasa bagi penulis. Semoga Allah swt selalu memberikan kesehatan, panjang umur, dan kemuliaan di dunia dan akhirat kepada beliau. Amin.

Penulis juga menghaturkan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH, MCL., yang telah memberikan keleluasaan kepada penulis untuk melakukan penelitian di Mahkamah Agung setiap saat sampai selesainya penulisan disertasi ini, serta pencermatan beliau dalam menelaah draf disertasi dan menguji. Semoga Allah swt memberikan kemuliaan di dunia dan akhirat. Amin.

Tak lupa pula penulis haturkan terima kasih kepada yang terhormat Prof. Dr. Maria Farida Indrati Soeprapto, SH, MH., Prof. Dr. Yuliandri, SH, MH., dan Dr. SF

Marbun, SH, MHum., yang telah banyak memberikan masukan yang sangat berarti dan konstruktif dalam menelaah draf disertasi dan menguji, sehingga memudahkan penulis untuk melakukan penyempurnaan dan melengkapi segala kekurangan disertasi ini. Semoga Allah swt memberikan kemuliaan di dunia dan akhirat. Amin.

Kepada yang terhormat Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie, SH., penulis haturkan terima kasih atas dukungan moril yang telah diberikan. Kehadiran buku-buku beliau sangat membantu penulis dalam pencarian dan pemecahan masalah yang penulis teliti. Semoga ilmu yang telah beliau sebarkan dalam berbagai media menjadi berkah bagi beliau sekeluarga. Amin.

Penulis juga menghaturkan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, MEc., Rektor Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan dan dukungan moril kepada penulis untuk mengikuti Program Doktor dan secepatnya menyelesaikan studi.
2. Dr. H. Mustaqiem, SH, MH., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan dukungan moril kepada penulis untuk melanjutkan studi Program Doktor.
3. Dr. Ridwan Khairandy, SH, MH., Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH, Sekretaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang selalu memberikan dukungan moril, kemudahan dalam studi dan selalu mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan studi.

4. Seluruh dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, staf Perpustakaan Fakultas Hukum dan Pascasarjana yang membantu menyediakan buku-buku yang penulis butuhkan, dan semua karyawan yang memberikan dukungan moril dan bantuan teknis kepada penulis.
5. Biro Hukum Departemen Dalam Negeri yang telah berkenan memberikan informasi yang berkaitan dengan penelitian ini.

Kepada teman-teman di FH UII Press dan Jurnal Hukum Mbak Riri dan Mas Hasbi, dan Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, diucapkan terima kasih atas bantuan, dukungan dan pengertiannya selama penulis studi, sehingga tugas-tugas penulis di kantor tidak 'terlalu' terbengkalai.

Kepada Mbak Elmi, Mbak Ika, Mbak Nanik, Mas Sutik, Mas Yusri, Pak Ismanto, Mas Azhari, Mas Yuri, dan Fajar yang banyak membantu, diucapkan terima kasih atas semua bantuan dan dukungan yang telah kalian berikan. Semoga Allah swt memberikan balasan atas budi baik kalian dengan kebahagiaan dan kemuliaan di dunia dan akhirat. Amin.

Kepada seluruh keluargaku yang tiada putus-putusnya memberikan kesabaran, dukungan dan perhatiannya selama ini, adik-adikku Nurul Huda, Syamsul Huda (almarhum), Qomarul Huda dan Rahmatul Huda beserta keluarga, keponakan-keponakanku yang selalu memberikan keceriaannya, diucapkan terima kasih atas semuanya. Hanya doa yang bisa saya persembahkan, semoga Allah swt. memberikan

balasan atas pengorbanan, pengertian dan kesabaran kalian selama ini dengan kebahagiaan dan kemuliaan di dunia dan akhirat. Amin.

Untuk Ayahnda Mustari Siraj (almarhum) dan Ibunda Siti Noor Ilmah (almarhumah) dan adikku Syamsul Huda (almarhum) tercinta yang sudah lebih dahulu menghadap Illahi Robbi, semoga Allah memberikan ampunan dan menerima semua amal ibadah beliau. Ya Allah, munajatku kepadaMu, berikanlah mereka tempat yang paling indah di surgaMu, rengkuhlah mereka dalam dekap kasih sayangMu, karena beliau adalah orangtua yang berhati mulia dan selalu mendidik kami dengan ajaranMu dan tidak pernah sedikitpun berpaling dariMu. Beliau adalah teladan yang indah bagi kami sekeluarga setelah RasulMu. Amin.

Untuk nenek tercinta Hj. Siti Fatimah, yang mengasuhku sejak kecil hingga saat ini, di tengah-tengah sakitnya selalu bertanya kapan ujian S3 dan selalu mendoakan saya supaya menjadi orang yang berguna. Ya Allah, munajatku kepadaMu, berikanlah yang terbaik bagi nenek kami, terimalah amal ibadahnya dan ampunilah dosa-dosanya. Beliau adalah nenek yang berhati mulia, disiplin dan selalu mendidik kami dengan 'keras' untuk tidak pernah 'meninggalkanMu' dan tidak pernah sedikitpun 'berpaling dariMu'. Beliau adalah teladan yang indah bagi kami sekeluarga setelah RasulMu. Amin.

Ya Allah, jadikan karyaku ini sebagai penghormatan terhadap jasa guru-guruku, berkah bagiku dan keluargaku, bakti pada almamaterku, serta sujud ibadahku kepadaMu. Amin.

Yogyakarta, 6 Juli 2009

DAFTAR ISI

Halaman

Halaman Judul i

Halaman Pengesahan Tim Promotor..... iii

Halaman Pengesahan Dewan Penguji..... iv

Halaman Pengesahan Ketua Program Doktor..... v

ABSTRAK..... vi

ABSTRCT..... vii

Kata Pengantar viii

Daftar Isi xvii

Daftar Bagan..... xviii

Daftar Tabel..... xvii

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang..... 1

B. Rumusan Masalah..... 23

C. Tujuan Penelitian..... 23

D. Kegunaan Penelitian..... 24

E. Definisi Operasional..... 25

F. Metode Penelitian..... 26

G. Sitematika Penulisan..... 31

BAB II : KAJIAN TEORITIK HUBUNGAN ANTARA PUSAT
DAN DAERAH
A. Negara Kesatuan dan Negara Federal..... 33
B. Desentralisasi dan Otonomi
1. Desentralisasi dan Demokrasi..... 43
2. Otonomi Daerah..... 64
C. Pengawasan dan Mekanisme Pengujian Norma Hukum 76
BAB III: LANDASAN TEORITIS DAN YURIDIS PEMBENTUKAN
DAN PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH
A. Materi Muatan dan Pembentukan Perda
1. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32
Tahun 2004..... 122
2. Menurut UU No. 34 Tahun 2000..... 147
3. Menurut Peraturan Pelaksana UU..... 155
B. Pengawasan Produk Hukum Daerah..... 159
BAB IV: PRAKTEK PENGAWASAN DAN ANALISIS
A. Peta Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan
Tahun 2002-2006
1. Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Pemerintah..... 205
(1) Pembatalan Produk Hukum Daerah Berdasarkan UU No.
22 Tahun 1999..... 207
a. Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan Tahun 2002... 209

b. Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan Tahun 2003... 210

c. Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan Tahun 2004... 214

(2) Pembatalan Produk Hukum Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004..... 219

a. Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan Tahun 2005..... 220

b. Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan Tahun 2006..... 225

2. Produk Hukum Daerah yang Diajukan Hak Uji Materiil di MA..... 229

B. Analisis..... 234

C. Upaya-upaya Pemerintah Memantau Perda 307

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan..... 320

B. Saran..... 323

DAFTAR PUSTAKA 326

BIODATA PENELITI..... xix

LAMPIRAN..... xxii

DAFTAR BAGAN

Halaman

Bagan 1
Mekanisme Pembatalan Perda Menurut Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999..... 173

Bagan 2
Mekanisme Pembatalan Perda Menurut Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004..... 177

Bagan 3
Mekanisme Evaluasi Raperda Provinsi Menurut Pasal 185 UU No. 32 Tahun 2004..... 179

Bagan 4
Mekanisme Evaluasi Raperda Kabupaten/Kota Menurut Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004..... 181

Bagan 5
Mekanisme Pengawasan Perda Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah..... 182

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1. Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Mendagri Tahun 2002-2006..... 206

Tabel 2. Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan Menurut UU No. 22 Tahun 1999..... 208

Tabel 3. Waktu Pembatalan Produk Hukum Daerah Tahun 2003..... 211

Tabel 4. Waktu Pembatalan Produk Hukum Daerah Tahun 2004..... 218

Tabel 5. Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan Menurut UU No. 32 Tahun 2004..... 220

Tabel 6. Waktu Pembatalan Produk Hukum Daerah Tahun 2005..... 223

Tabel 7. Waktu Pembatalan Produk Hukum Daerah Tahun 2006..... 228

Tabel 8. Pengajuan Uji Materiil Produk Hukum Daerah di MA Tahun 2002-2006..... 230

Tabel 9. Pendaftaran Perda yang Dibatalkan dan Diajukan Gugatan *Judicial Review* di MA Tahun 2003-2004..... 232

Tabel 10. Pendaftaran Perda yang Dibatalkan dan Diajukan Permohonan *Judicial Review* di MA Tahun 2003-2004..... 232

Tabel 11. Perbedaan Pengujian Produk Hukum Daerah Oleh MA dan Pemerintah..... 275

Tabel 12. Surat-surat Rekomendasi Menteri Keuangan RI s/d April 2005..... 312

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Salah satu aspek perubahan penting dan menarik untuk dikaji setelah jatuhnya pemerintahan Presiden Soeharto (pemerintahan Orde Baru) melalui reformasi tahun 1998, adalah perkembangan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hubungan antara Pusat dan Daerah pada masa Orde Baru yang dicirikan sebagai hubungan yang bersifat sentralistik mengalami perubahan paradigmatik, ditandai dengan sifat hubungan yang desentralistik dengan melimpahkan urusan ke daerah melalui otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

Selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, persoalan hubungan Pusat dan Daerah bersumber pula pada hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan daerah.[1]

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Bagir Manan pada 1990, dalam disertasinya "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945"[2], menemukan konsep dasar hubungan

---

[1] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, Hlm. 36.

[2] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, disertasi doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas

pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, yaitu: (1) dasar permusyawaratan; (2) dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli; (3) dasar kebhinekaan; dan (4) dasar negara hukum. Disertasi ini menyimpulkan, baik berdasarkan pengkajian perbandingan maupun pengkajian atas peraturan perundang-undangan Indonesia yang ada dan yang pernah ada, ditemukan satu kecenderungan umum hubungan antara Pusat dan Daerah yaitu di satu pihak makin menguatnya kedudukan dan peranan Pusat, dan di pihak lain makin surutnya kemandirian (kebebasan) Daerah.

Muhammad Fauzan dalam disertasinya yang berjudul "Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia",[3] meneliti beberapa persoalan, apakah pengaturan mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah khususnya yang berkaitan dengan masalah keuangan sudah sesuai dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD 1945? Bagaimanakah pelaksanaan hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah dalam tata penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia? Bagaimanakah hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah dalam tata penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pada masa yang akan datang?

Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul "*Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm. 161-167.

[3] Muhammad Fauzan, *Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, disertasi doktor Ilmu Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, UNPAD, Bandung, 2005. Dibukukan dengan judul, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, Kerjasama PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006, Hlm. 13.

Disertasi ini antara lain menyimpulkan bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah di Indonesia diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Di masa yang akan datang, hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah harus dapat menjamin pendistribusian kewenangan yang adil dan rasional antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam hal memungut dan menggunakan sumber-sumber pendapatan pemerintah, pembagian yang adil dan memadai di antara Pemerintah Daerah yang satu dengan lainnya atas sumber-sumber pendapatan dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, pelayanan umum dan pembangunan.[4]

Penelitian yang dilakukan oleh Tjip Ismail pada 2005 dalam disertasinya yang berjudul "Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Paradigma Pajak Daerah di Indonesia"[5] menyimpulkan, bahwa apabila pengaturan pajak daerah di Indonesia dapat menciptakan keseimbangan antara beban pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak dan tingkat pelayanan yang diberikan langsung oleh Pemerintah Daerah kepada wajib pajak, maka tingkat pelayanan yang langsung diberikan oleh Pemerintah Daerah itu akan dapat menjadi standar bagi pengembangan investasi di daerah yang bersangkutan.

[4] *Ibid.*, Hlm. 301.

[5] Tjip Ismail, *Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Paradigma Pajak Daerah di Indonesia*, Disertasi Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

Pada akhirnya, hal ini dapat berdampak positif bagi perekonomian dan pembangunan daerah tersebut. Meskipun semua peluang investasi dibuka lebar oleh Pemerintah dan berbagai kemudahan serta insentif ditawarkan kepada para investor, tetapi paradigma pajak daerah tidak diubah dan masih tetap seperti sekarang ini, maka dampak positif bagi perekonomian dan pembangunan yang diharapkan oleh Pemerintah Daerah tidak akan tercapai.

P. Agung Pambudhi dalam tulisannya yang berjudul "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi",[6] melihat eksistensi Perda dalam kaitannya dengan investasi dan iklim usaha. Tulisan ini mengkaji: 1) jenis-jenis Perda apa yang terkait kepentingan investasi, 2) apa saja jenis permasalahan Perda, 3) apa sumber permasalahan Perda, dan 4) bagaimana upaya perbaikan kualitas dan implementasi Perda. Tulisan ini menyimpulkan, penerbitan Perda pungutan daerah sejak pelaksanaan otonomi daerah pada 2001 sampai saat ini, perlu menegaskan prinsip *close list* jenis-jenis pungutan daerah yang diperbolehkan dipungut Pemerintah Daerah, tanpa kewenangan Pemerintah Daerah membuat jenis pungutan baru di luar jenis pungutan yang telah ditetapkan Undang-Undang. Hal ini tidak dimaksudkan untuk memasung kewenangan daerah otonom, namun lebih untuk kepentingan kepastian usaha dan pelayanan untuk kepentingan perekonomian daerah.[7]

---

[6] P. Agung Pambudhi, "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 14 Tahun IV, Oktober – Desember 2006, Hlm. 32.

[7] *Ibid.*, Hlm. 51.

Merujuk pada penelitian-penelitian dan tulisan terdahulu, maka penelitian ini berkeinginan mengisi kekosongan yang belum sempat diteliti dalam penelitian terdahulu. Penelitian ini mengambil objek hubungan antara Pusat dan Daerah dalam pengawasan produk hukum daerah. Penelitian ini dipandang penting mengingat sejak kebijakan otonomi daerah digulirkan pada 1999, hubungan Pusat dan Daerah menjadi sangat longgar, seolah Pusat mengalami 'kerepotan' menghadapi berbagai tuntutan Daerah, meskipun Indonesia masih meneguhkan bentuk negaranya adalah negara kesatuan. Otonomi daerah sering diterjemahkan oleh Pemerintah Daerah identik dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebanyak-banyaknya. Dan cara yang dipandang 'legal' untuk memungut dana dari masyarakat adalah melalui pembentukan Peraturan Daerah, misalnya melalui pajak daerah dan retribusi daerah.

Oleh karena Indonesia masih memegang teguh bentuk negara kesatuan, maka sudah semestinya jika Pemerintah Pusat memiliki otoritas penuh untuk mengatur pola hubungan antara Pusat dan Daerah, khususnya melalui mekanisme pengawasan produk hukum daerah agar tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan, terjadi sinkronisasi, harmonisasi dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pusat dan Daerah.

Dalam penelitian ini diupayakan untuk mengkaji dan menemukan hubungan pengawasan antara pusat dan daerah dengan fokus kajian pada

produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri pada periode 2002-2006.

Untuk menindaklanjuti Ketetapan MPR RI No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan RI, pada 7 Mei 1999 lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada 19 Mei 1999 lahir UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22 Tahun 1999 antara lain: (a) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. (b) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. (c) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

Melalui UU No. 22 Tahun 1999, Daerah diberi kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7). Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan,

industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja (SPasal 11 ayat (2).

Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini (UU No. 22 Tahun 1999) menurut Ryaas Rasjid,[8] memerlukan sekitar 30 (tiga puluh) Peraturan Pemerintah untuk mendukungnya dan sekitar 197 (seratus sembilan puluh tujuh) Keputusan Presiden untuk memungkinkan Pemerintah Daerah membuat Peraturan Daerah dalam batas kewenangannya, di bawah supervisi ketat dan pengawasan ketat dari Pemerintah Pusat.

Dalam Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000 telah dilakukan Perubahan Kedua UUD 1945 antara lain tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), ditegaskan sebagai berikut:

(2) Pemerintah Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan Peraturan

[8] Keterangan Ryaas Rasjid yang disampaikan di hadapan Panitia Kerja RUU Tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah DPR RI, Senin, 2 Agustus 2004. Lihat dalam "*Risalah Panja RUU Tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*", Sekretariat Jenderal DPR RI Sekretariat Panitia Khusus, Jakarta, 2004, Hlm. 6.

Daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh Undang-Undang sebagai urusan Pemerintah Pusat. Meskipun Daerah diberikan hak untuk membentuk Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah (ayat 6 di atas), hal itu bukan berarti Pemerintah Daerah boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Untuk itu hak pemerintahan daerah tersebut sangat terkait erat dengan ketentuan Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 yakni mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Antara lain dengan pemahaman bahwa sumber daya daerah adalah sumber daya nasional yang ada di daerah.[9]

Di dalam Pasal 18A UUD 1945 Perubahan Kedua, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah hanya dirumuskan secara garis besar, sehingga belum memberikan kejelasan tentang bagaimana hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah itu dilaksanakan. Pasal 18A UUD 1945 menentukan:

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota,

[9] MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, Hlm. 104-105.

diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah;

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Ketentuan di atas menegaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun hubungan keuangan dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan Undang-Undang. Meskipun tidak ada satu ukuran tertentu mengenai hubungan yang adil dan selaras, prinsip ini menunjukkan, bahwa daerah berhak memperoleh secara wajar segala sumber daya untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan.[10]

Di samping melakukan Perubahan UUD 1945, dalam Sidang Tahunan MPR 2000 juga dikeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang ditujukan kepada Pemerintah dan DPR agar ditindaklanjuti. Isi rekomendasi tersebut antara lain sebagai berikut:[11]

---

[10] Bagir Manan, *Menyongsong...,Op.Cit.*, Hlm. 17.

[11] Ketetapan-ketetapan MPR RI Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000, Penerbit CV. Eko Jaya, Jakarta, 2000, Hlm.53.

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

Rekomendasi MPR tersebut dimaksudkan untuk mengantisipasi jangan sampai terjadi kekosongan aturan hukum di daerah setelah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah melimpahkan semua urusan ke daerah dan menghindari terjadinya penyimpangan oleh Pemerintah Daerah dalam mengelola potensi dan kekayaan daerah, sehingga Daerah diberi kesempatan untuk menerbitkan Perda. Perda tersebut harus dibahas dan disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota. Dengan kata lain, supaya tindakan Bupati/Walikota atau DPRD sah dan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat di daerahnya, maka semua kebijakan di daerah harus ada dasar pijakan yuridisnya, sehingga memudahkan untuk melakukan kontrol terhadapnya.

Rekomendasi MPR melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tersebut ternyata justru dijadikan celah hukum yang dipandang 'legal' oleh daerah untuk menerbitkan Perda sebanyak-banyaknya dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Akibatnya, terjadi keragaman di daerah dalam memaknai otonomi daerah. Sebagian besar daerah

menafsirkan kewenangan otonomi bagi daerah adalah seluruh urusan kecuali 5 (lima) urusan yang menjadi urusan pusat.[12]

Diakui oleh Ryaas Rasjid, pada tingkat institusional, telah terjadi tabrakan dimana-mana, di samping terjadi kekosongan dalam peraturan perundang-undangan. Kekosongan itu yang dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membuat Peraturan Daerah tanpa acuan sama sekali. Mereka menafsirkan sendiri pasal-pasal yang sederhana dalam UU itu, dan disitulah sebab kerusakan ini.[13]

Sejak 2000 seolah terjadi "*booming*" Perda di seluruh Indonesia. Daerah beramai-ramai memproduk Perda yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang meliputi sektor-sektor pertambangan dan energi, pertanian dan peternakan, perdagangan dan industri, sektor kehutanan dan perkebunan, sektor kesehatan, pariwisata, ketenagakerjaan, perhubungan dan pertanahan.

Temuan Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia di tahun 2000 cukup mengejutkan karena ± ada 1.006 Perda di seluruh Indonesia yang dianggap memberatkan dunia usaha. Atas temuan tersebut Pemerintah (Presiden) akhirnya meminta Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk melihat dan memonitor pelaksanaan otonomi daerah agar tidak membebani para pengusaha di daerah. Dari temuan tersebut kemudian Depdagri

---

[12] Lihat Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999.
[13] Ryaas Rasjid, *Op.Cit.*

melakukan kajian intensif terhadap seluruh Perda yang dikeluarkan oleh Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia. Perda "bermasalah" temuan Kadin tersebut sebagian mengatur tentang pungutan terhadap hasil bumi, pajak reklame terhadap label dalam botol minuman, dan seterusnya.[14] Setelah dilakukan kajian terhadap Perda "bermasalah" oleh Depdagri ternyata temuan mereka berbeda dengan yang disampaikan oleh Kadin. Menurut Depdagri hanya ada 105 Perda mengenai retribusi daerah dan pajak daerah yang bermasalah.[15]

Rekomendasi Kadin terhadap Perda "bermasalah" juga mendapat perhatian dari Dana Moneter Internasional (IMF) yang dalam draf *Letter of Intent* (LoI) IV memberikan sorotan khusus terhadap berbagai Perda yang dinilai bermasalah dan meminta pemerintah untuk mencabut Perda-Perda tersebut. Mengapa IMF sampai "turun tangan" untuk urusan Perda? Alasannya, Perda-Perda itu dinilai tidak menciptakan iklim usaha dan mengganggu perekonomian, karena banyak ketentuan yang mengharuskan pelaku bisnis membayar berbagai jenis pungutan dan retribusi.[16]

Menanggapi permasalahan yang muncul di sekitar Perda "bermasalah" di atas, MPR dalam Sidang Tahunan 1-9 November 2001 telah mengeluarkan

---

[14] *Kompas*, 6 September 2001. Majalah *Pilar*, Analisis Ekonomi & Bisnis, No. 19/Th.IV/10-23 Oktober 2001, Hlm. 36-41. Lihat juga Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hlm. 227.

[15] *Kompas*, 10 September 2001.

[16] *Kompas*, 26 November 2001. Lihat juga Tjip Ismail, *Implikasi...*, *Loc.Cit.* Dibukukan dengan judul *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta, 2008, Hlm. 190-194.

Ketetapan MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, yang merekomendasikan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji material (*judicial review*) terhadap semua Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tanpa melalui proses peradilan kasasi sesuai Pasal 5 Tap MPR Nomor III/MPR/2000.[17]

Sejak otonomi daerah digulirkan tahun 1999, sudah ribuan Perda diproduksi oleh sejumlah daerah di Indonesia, tetapi kesadaran Pemerintah Daerah untuk melaporkan Peraturan Daerah yang sudah dikeluarkan kepada Pemerintah Pusat masih rendah. Dari total Peraturan Daerah yang diterbitkan sekitar 13.520 peraturan, hanya 5.054 peraturan yang telah dilaporkan kepada Departemen Dalam Negeri, sehingga Pemerintah sulit untuk bisa memantau secara langsung Perda-Perda yang ada di seluruh Indonesia.[18] Menurut Direktur Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah, Daeng M Nazier, saat ini sebanyak 515 Perda dari 1.262 Perda sudah dibatalkan Menteri Dalam Negeri. Adapun 747 Perda lainnya masih dalam proses penilaian.[19]

---

[17] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Jakarta, 2001, Hlm.98.

[18] *Kompas*, Sabtu, 1 April 2006.

[19] *Kompas*, 13 Oktober 2006. Perda-perda yang dipandang bermasalah tersebut menurut rekomendasi Menteri Keuangan yang disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri adalah (1) tumpang tindih dengan pajak pusat; (2) pungutan retribusi yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip retribusi; (3) menimbulkan duplikasi dengan pungutan daerah; (4) menghambat arus lalu lintas barang; (5) menimbulkan ekonomi biaya tinggi; (6) Berakibat meningkatnya beban subsidi pemerintah. Lihat juga Tjip Ismail, "Kebijakan Pengawasan

Pada 13 Juni 2006, sejumlah 56 anggota DPR dari unsur Partai Damai Sejahtera (PDS) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) menyampaikan "memorandum" menolak dan meminta Presiden mencabut berbagai Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai "antimaksiat" yang diindikasikan bermuatan materi syariat Islam. Pemberlakuan Perda tersebut dinilai melanggar konstitusi dan Pancasila. Namun, pada 27 Juni 2006, 134 anggota DPR lain dari unsur Fraksi PPP (42 orang), PKS (30 orang), PAN (30 orang), BPD (30 orang), PG (6 orang), PBR (8 orang), dan PKB (3 orang) menyampaikan "kontra memorandum" yang menolak pencabutan Perda-Perda "antimaksiat" tersebut. Mereka justru meminta Ketua DPR mengabaikan surat itu (bertanggal 13 Juni 2006). Perda yang dinilai 'bermasalah' oleh sejumlah anggota DPR RI bukan karena alasan menghambat investasi di daerah, tetapi disinyalir Perda bermasalah karena bermuatan materi syariat Islam.[20]

Atas Perda Pajak dan Retribusi Daerah Dalam Menunjang Iklim Investasi Yang Kondusif", dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 22-No.5 – Tahun 2003, Hlm. 31-32. Lihat juga Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Peradaban, Jakarta, 2002, Hlm. 88-116.

[20] Sebagaimana diberitakan oleh majalah Tempo 14 Mei 2006, hingga sekarang sudah 22 kota dan kabupaten yang memberlakukan Perda yang bermuatan materi syariat Islam. Ada yang menerapkan aturan antimaksiat, ada pula yang mewajibkan anak-anak sekolah memakai jilbab. Tidak sedikit pula daerah yang masih menyiapkan aturan serupa. Lihat *Tempo*, 14 Mei 2006, Hlm.26-33. Lihat juga disertasi Haedar Nashir pada Program Doktor Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 20 September 2006, yang dibukukan dengan judul *Gerakan Islam Syari'at: Reproduksi Salafiyah Idoelogis di Indonesia*, Pusat Studi Agama dan Peradaban (PSAP) Muhammadiyah, Jakarta, 2007, Hlm. 606.

Produk hukum daerah ini mengambil bentuk bermacam-macam mulai dari yang paling umum, yaitu Peraturan Daerah hingga Surat Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh penguasa setempat seperti Gubernur, Bupati dan Walikota. Perda berbasis syariat itu setidaknya dapat diklasifikasikan ke dalam tiga hal, yaitu: (1) ketertiban masyarakat seperti pelarangan aktivitas pelacuran dan pembatasan distribusi konsumsi minuman beralkohol; (2) kewajiban dan ketrampilan keagamaan seperti pembayaran zakat

Pada 4 Juli 2006, Ketua DPR RI Agung Laksono menyampaikan hasil Rapat Konsultasi Pimpinan DPR dengan Pimpinan Fraksi mengenai polemik antar anggota DPR mengenai Perda yang bermasalah dinyatakan selesai. Perdebatan lewat surat "petisi" dari 56 anggota DPR maupun "kontrapetisi" yang ditandatangani 134 anggota DPR sama-sama disepakati untuk diakhiri. Jika memang ada masyarakat yang berkeberatan dengan Perda tertentu, negara menyediakan saluran hukum untuk meminta pengujian.[21]

Untuk melakukan pengawasan Pusat terhadap Daerah, Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah (*administratief beroep*). Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 114 ayat (4) ditegaskan pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah. Pengawasan di sini lebih ditekankan pada pengawasan represif

---

dan kemampuan baca Alquran; dan (3) simbolisme keagamaan berupa pakaian busana muslim. Hingga September 2008 tercatat ada 60 produk hukum daerah yang diindikasikan berbasis syariat yang tersebar di beberapa kabupaten dn kota. Lihat *Jurnal Perempuan* No. 60, Cetakan Pertama, September 2008, Hlm. 11-13.

[21] Lihat *Kompas*, 5 Juli 2006.

untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Perda yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang. [22]

Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 telah dikeluarkan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Pasal 2, Peraturan Daerah (Perda) ditempatkan dalam urutan terakhir dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Artinya, sejak lahirnya Ketetapan MPR tersebut Perda sebagai peraturan perundang-undangan telah diakui keberadaannya. Demikian pula dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1) juga

---

[22] Sistem pengawasan yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 berbeda dengan yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. Perbedaannya adalah dianutnya satu sistem pengawasan yakni pengawasan represif dalam UU No. 22 Tahun 1999. Adapun sistem pengawasan yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 adalah pengawasan represif dan evaluasi Raperda tertentu. Sedangkan menurut.UU No. 5 Tahun 1974, dianut tiga sistem pengawasan yakni pengawasan umum, preventif dan represif. Mekanisme pembatalan Perda ini dapat disebut juga sebagai mekanisme pengujian, tetapi tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun oleh *legislator*, melainkan oleh lembaga pemerintahan eksekutif tingkat atas (pusat). Mekanisme pengujian demikian itu oleh Jimly Asshiddiqie dinamakan *executive review*. Barometer pengukur atau penilai yang dipakai oleh lembaga penguji, dalam hal ini Pemerintah Pusat, bukanlah UUD tetapi hanya undang-undang. Alasan pembatalan peraturan-peraturan itu semata-mata karena peraturan-peraturan daerah itu dinilai melanggar ketentuan undang-undang yang lebih tinggi derajatnya dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, pengujian yang demikian itu tidak dapat disebut sebagai pengujian konstitusionalitas (*constitusional review*). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 74-75. Lihat juga Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 71-104.

telah mengatur kembali Perda dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan.

Dalam agenda Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, MPR telah melakukan Perubahan Ketiga UUD 1945 antara lain terhadap Bab IX Kekuasaan Kehakiman. Di dalam Pasal 24A ayat (1) ditetapkan, 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. Kemudian dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, ditentukan "Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang". Demikian pula di dalam Pasal 31 UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, juga ditegaskan:

(1) Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
(2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
(3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana di maksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
(4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. [23]

[23] Lihat Penjelasan Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004, menyatakan "Ketentuan ini mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004[24], prinsip otonomi daerah adalah otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Selain dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.

Dalam kaitan dengan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah, dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan, bahwa Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat *dibatalkan oleh Pemerintah.* Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan *Peraturan Presiden* paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Paling lama 7 (tujuh) hari

---

tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut." Menurut Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004, pengajuan hak uji materiil ke Mahkamah Agung hanya dilakukan melalui permohonan keberatan. Lihat Ni'matul Huda, *Negara...,Op.Cit.*, Hlm. 118-119.

[24] UU No. 32 Tahun 2004 telah mengalami perubahan melalui UU No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda tersebut, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Ketentuan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas mengisyaratkan bahwa bentuk pengawasan yang dianut adalah pengawasan represif (pembatalan) yang dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) dan keputusan pembatalannya ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Kemudian dalam Pasal 185 diatur kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk mengevaluasi Rancangan Perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Apabila hasil evaluasi menyatakan Raperda dan rancangan Peraturan Gubernur tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan tetap ditetapkan menjadi Perda, maka Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Perda dan Peraturan

Gubernur tersebut dan sekaligus menyatakan berlakunya Perda APBD tahun sebelumnya. Demikian pula dalam Pasal 186 diatur kewenangan Gubernur untuk melakukan evaluasi terhadap Raperda Kabupaten/Kota, dan apabila dari hasil evaluasi tidak ada tindak lanjut dari Bupati/Walikota dan DPRD, Gubernur berwenang membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota.

Penegasan dalam Pasal 185 dan Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004 telah memperluas kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam proses pembatalan Peraturan Daerah yang berasal dari Rancangan Perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Pertanyaan yang muncul, dapatkah Menteri Dalam Negeri dan Gubernur membatalkan Peraturan Daerah tersebut? Bukankah kewenangan pembatalan Peraturan Daerah ada pada Pemerintah? Dapatkah Menteri Dalam Negeri dan Gubernur membatalkan Peraturan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden?

Dilibatkannya Mahkamah Agung dalam proses pengujian Perda baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 menganut model pengujian tidak hanya *executive review* tetapi juga *judicial review*. Pengkategorian masalah pembatalan Perda apakah merupakan kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan penilaian terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang dilihat dari Perda-Perda yang diterbitkan Pemerintah Daerah

ataukah masalah ini menjadi masalah hukum yang selanjutnya penyelesaiannya pun melalui penyelesaian hukum.[25]

Penelitian yang telah dilakukan peneliti di Mahkamah Agung 11 Oktober 2006 dan 11 Desember 2006 menunjukkan, ada beberapa Perda atau Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota yang sebagian juga telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri yang diajukan ke MA untuk diuji secara materiil. Dari tahun 2002 sampai dengan 2006 ada 28 permohonan uji materiil. Akan tetapi tidak ada satupun permohonan dari kepala daerah untuk menguji Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah.

Demikian pula, penelitian yang dilakukan peneliti di Departemen Dalam Negeri pada 11 Desember 2006, menemukan Perda, Keputusan Gubernur dan Keputusan Bupati/Walikota yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri dari tahun 2002-2006 sebanyak 554 produk hukum daerah, dan ternyata tidak ada keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri yang tepat waktu seperti yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004. Dari 554 produk hukum daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri sampai 9 Oktober 2006, hampir semua keputusan pembatalannya telah kadaluarsa. Di samping itu, meskipun UU No. 22 Tahun 1999 telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, namun keputusan pembatalan Perda yang dikeluarkan oleh Pemerintah masih

[25] Indra J. Piliang dkk. (Editor), *Otonomi Daerah Evaluasi & Proyeksi*, Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, 2003, Hlm. 59.

berbentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri. Padahal menurut UU No. 32 Tahun 2004 pembatalan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah menggunakan bentuk hukum Peraturan Presiden. Berbagai permasalahan yang muncul berkisar pada pertanyaan sebagai berikut: Lembaga manakah yang berwenang menguji Peraturan Daerah? Bagaimana kedudukan Peraturan Daerah dalam hirarki peraturan perundang-undangan? Dapatkah Menteri Dalam Negeri dan Gubernur membatalkan Perda? Bagaimana kedudukan hukum keputusan pembatalan (Keputusan Menteri Dalam Negeri) yang telah kadaluarsa tersebut di mata hukum? Bagaimana pula kedudukan hukum Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Perda setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004?

Mengingat banyaknya satuan pemerintahan daerah dan banyaknya keputusan tingkat daerah, nampaknya pengawasan represif akan sulit dilakukan dengan sempurna. Hal ini dapat diketahui dari pembatasan waktu bagi Perda dan Keputusan Kepala Daerah untuk disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Kemudian pembatalan Perda dilakukan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan Perda, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.[26]

[26] Lihat *Kompas*, 13 Oktober 2006. Pemerintah (Menteri Keuangan) minta tambahan waktu dari 15 hari menjadi 30 hari untuk mengevaluasi setiap Raperda atau Perda yang masuk

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas permasalahan yang dapat dimunculkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Apakah pengaturan pembatalan produk hukum daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah sesuai dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
3. Apakah implementasi pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah selama tahun 2002-2006 telah sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Atas dasar permasalahan tersebut di atas penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji dan menemukan hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

ke Departemen Dalam Negeri karena perbandingan antara jumlah Perda baru yang muncul dan beban kerja di Depdagri dan Depkeu yang terus bertambah.

2. Mengkaji kesesuaian pengaturan pembatalan produk hukum daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
3. Mengkaji dan menganalisis implementasi pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah selama tahun 2002-2006 ditinjau dari kesesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan berguna untuk:

1. Kepentingan teoritik, yaitu bagi pengembangan ilmu hukum tata negara, berupa temuan-temuan teoritik dalam konsep negara kesatuan, asas negara kesatuan dengan sentralisasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan, pengawasan norma hukum, pengawasan produk hukum daerah, dan hubungan pengawasan Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan.
2. Kepentingan praktik, yaitu memberikan landasan, pedoman, dan rambu-rambu bagi badan/pejabat pemerintah (Presiden dan DPR) dalam mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah dengan otonomi dan tugas pembantuan, menyusun atau menyempurnakan peraturan perundang-undangan, mengambil kebijakan dalam pengawasan terhadap produk hukum daerah. Disamping itu, memberikan landasan, pedoman, dan

rambu-rambu bagi badan/pejabat pemerintah daerah (Kepala Daerah dan DPRD) dalam melaksanakan otonomi daerah dan menyusun atau menyempurnakan produk hukum daerah.

E. Definisi Operasional

Di dalam penelitian ini yang dimaksud dengan pengawasan adalah pengawasan preventif dan represif terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, terutama yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 32 Tahun 2004, dan peraturan pelaksanaannya.

Di dalam penelitian ini yang dimaksud produk hukum daerah adalah Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Di dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UU No. 32 Tahun 2004. Adapun Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).[27] Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan mempelajari dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan, landasan filosofis peraturan perundang-undangan, dan *ratio legis* ketentuan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah. Disamping itu, menelaah hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah, menelaah konsistensi dan kesesuaian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; konsistensi dan kesesuaian Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004; konsistensi dan kesesuaian Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Perda dan Keputusan

---

[27] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, Hlm. 102. Lihat juga Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, Hlm. 302-303.

Kepala Daerah selama 2002-2006 dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Penelitian ini dilengkapi pula dengan pendekatan historis untuk memahami dasar pemikiran dan perkembangan pengaturan hubungan antara Pusat dan Daerah baik yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) maupun dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang menjadi obyek penelitian. Dengan pendekatan historis akan diketahui benang merah pengaturan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta pengawasan produk hukum daerah oleh Pemerintah Pusat.

2. Bahan Hukum

Penelitian ini mempergunakan bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*).[45] Penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan untuk memperoleh: *Pertama*, bahan hukum primer yang berupa:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
b. Ketetapan MPRS No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
c. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan

[45] Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, Hlm. 134 dan Hlm. 151.

Pemerintah Daerah, UU No. 34 Tahun 2000 tentang tentang Pajak dan Retribusi Daerah, UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

d. PP No.21 Tahun 2000 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
e. Keputusan Menteri Dalam Negeri, khususnya yang mengatur tentang pembatalan Perda selama kurun waktu 2002-2006.
f. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dari 2002 sampai dengan 2006.

Melalui bahan-bahan hukum inilah diharapkan akan ditemukan model pengaturan hubungan pengawasan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti: hasil-hasil penelitian terdahulu, karya

ilmiah dari kalangan ahli hukum dan non hukum yang relevan dengan obyek penelitian ini, risalah persidangan pembentukan undang-undang; jurnal ilmiah, dan *ketiga*, bahan hukum tersier yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus dan ensiklopedi.[46]

3. Teknik Pengumpulan Bahan Penelitian

Bahan penelitian yang dikumpulkan yang berupa Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Perda atau Keputusan Kepala Daerah dari 2002 sampai dengan 2006 sebanyak 554 buah, diperoleh dari Departemen Dalam Negeri, Jakarta. Data tentang jumlah perkara pengujian Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang diajukan ke Mahkamah Agung dari 2002 sampai dengan 2006 sejumlah 28 perkara, diperoleh dari Mahkamah Agung RI, Jakarta. Dan bahan hukum berupa Risalah Persidangan Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diperoleh dari Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta. Teknik pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*).

Selain melakukan studi kepustakaan, penelitian ini juga didukung dengan melakukan wawancara dengan staf Biro Hukum Departemen Dalam Negeri dan Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia.

---

[46] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, Hlm. 29.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah diskriptif kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.[49]

Data yang berupa Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri selama kurun waktu 2002-2006, disusun dalam bentuk tabel. Data tentang jumlah perkara pengujian Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang diajukan ke Mahkamah Agung selama kurun waktu 2002-2006, juga disusun dalam bentuk tabel, sedangkan data yang berupa proses pembatalan Perda disusun dalam bentuk bagan.

Data yang sudah disistematisasi kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara menginterpretasikan, menguraikan dan menyusun secara sistematis-logis sesuai dengan tujuan penelitian.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlangsung di beberapa tempat yang secara langsung atau tidak langsung memberikan data yang sangat berarti dan relevan bagi muatan penelitian ini. Adapun lokasi yang dipilih adalah sebagai berikut:

---

[49] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, Hlm. 251-252.

a. Departemen Dalam Negeri, dipilih karena berkaitan dengan lembaga yang berwenang membatalkan peraturan perundang-undangan daerah
b. Mahkamah Agung terkait dengan penyelenggara uji materiil peraturan di bawah Undang-Undang.
c. Sekretariat Jenderal DPR RI, untuk menemukan Risalah Persidangan Pembentukan UU (Rancangan Perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004).

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematis yang terbagi dalam 6 (enam) bab dengan rincian sebagai berikut:

Bab Pertama, Pendahuluan. Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab Kedua, Kajian Teoritik tentang Hubungan antara Pusat dan Daerah. Pada bab ini dikaji secara teoritik mengenai negara kesatuan, teori desentralisasi dan otonomi daerah, teori pengawasan dan pengujian norma hukum. Teori-teori inilah yang akan memberikan sandaran untuk membantu menganalisis permasalahan yang akan diteliti.

Bab Ketiga, Landasan Teoritis dan Yuridis Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah. Pada bab ini dikaji berbagai peraturan

perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan dan pengawasan produk hukum daerah.

Bab Keempat, Praktek Pengawasan dan Analisis. Pada bab ini disajikan data Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah sejak tahun 2002-2006. Dikaji tentang landasan hukum pembatalan, dan bentuk-bentuk pembatalan, tepat tidaknya pemberian wewenang pembatalan produk hukum daerah kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur, pengujian oleh MA, serta upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Pusat untuk memantau pembentukan produk hukum daerah.

Bab Kelima, Penutup. Pada bab ini disampaikan kesimpulan dan saran terhadap masalah yang diteliti.

BAB II

KAJIAN TEORITIK TENTANG HUBUNGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH

A. Negara Kesatuan

Hubungan Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistis. Hal itu berbeda secara diametrik dengan negara yang berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistis dan lebih demokratis. [1]

Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).[2] Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh mengutarakan:

---

[1] Harun Alrasyid, "Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran)", dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000, Hlm. 7.

[2] Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974, Hlm. 188.

> "...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut."[3]

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.[4]

L.J.van Apeldoorn, mengatakan: "...suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri".[5]

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah:

---

[3] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, Hlm. 64-65.

[4] Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, Hlm. 56.

[5] Bonar Simorangkir et al., *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000, Hlm. 14.

> "negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat". [6]

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut "wilayah" (*gebied*). Dengan kata lain, istilah "daerah" bermakna "bagian" atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.[7]

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.[8]

Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk

---

[6] Lihat dalam Fred Isjwara, *Op.Cit.*, Hlm. 179.

[7] J. Wajong, *Asas dan tujuan Pemerintahan Daerah*, Jambatan, 1975, Hlm. 24.

[8] Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, Hlm. 52.

ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.

Ditinjau dari sudut politik terdapat perbedaan prinsipiil antara federasi dengan negara kesatuan. E. Utrecht mengemukakan bahwa:

> "Pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi."[9]

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Selain bentuk-bentuk utama di atas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni, tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara. [10]

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah. *Pertama*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar

---

[9] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 144

[10] Bagir Manan, *Menyongsong FajarOtonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, Hlm. 32.

dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar federal.[11]

Selain perbedaan, ada persamaan persoalan hubungan-hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut, terutama hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar federal. Perbedaannya, dasar hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subyek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementrian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan Pusat di daerah. Persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechttelijk*, bukan *staatsrechttelijk*.[12]

Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi,

---

[11] *Ibid*, Hlm. 32-33.
[12] *Ibid.*, Hlm. 33.

hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan Pusat dan Daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan Pemerintah Pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian. *Kedua*, Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. *Ketiga*, pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang 'diciptakan' atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*.[13] *Keempat*, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula *dikenali* sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas. Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan hubungan Pusat dan Daerah di bidang otonomi bersifat administratif.[14]

Model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:

---

[13] Artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah Daerah. Lihat Penjelasan Umum Angka 3 UU No. 32 tahun 2004.

[14] Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, Hlm. 34-35.

> *"Pertama, The Relative Autonomy Model.* Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. *Kedua, The Agency Model.* Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, The Interaction Model.* Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah." [15]

Antara negara kesatuan dan federal bukan merupakan sesuatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung. Hal itu lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional. Perbedaan ditemukan dalam konsep pembagian kekuasaan, atau dalam istilah C.F. Strong, "pembagian kedaulatan". Menurut C.F. Strong, "*The essence of a unitary state is that the souvereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.*" [16] (Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat). Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah berdasarkan hak otonomi,

---

[15] Richad Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, 1991, Hlm. 5-6.

[16] C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, Hlm. 84

tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan Pemerintah Pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat.

Lebih lanjut Strong mengatakan ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) "*the supremacy of the central parliament" and* (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan) (2) "*the absence of subsidiary sovereign bodies*" (tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).[17]

Menurut van der Pot, setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh Pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisastie met deconcentratie*). Desentralisasi akan di dapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional).[18]

---

[17] *Ibid.*

[18] C.W.van der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, Hlm. 525 dst., dikutip kembali oleh Bagir Manan, "Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah" dalam Martin H. Hutabarat dkk. (Penyunting), *Hukum Dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, Hlm. 140.

Mengenai perbedaan antara federasi dengan negara kesatuan, Kranenburg[19] mengemukakan dua kriteria berdasarkan hukum positif sebagai berikut:

1. Negara-bagian sesuatu federasi memiliki *"pouvoir constituant"* yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang Pusat;
2. Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu per satu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang Pusat itu.

Perbedaan ini oleh F. Isjwara digambarkan sebagai berikut. Dalam negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara bagian, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif Pusat, sedangkan kekuasaan badan legislatif rendahan (lokal) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif Pusat itu dalam bentuk undang-undang organik. Tetapi menurut Hans Kelsen dalam negara federal tidak hanya wewenang legislatif saja yang dibagi antara negara federal dan negara-negara bagian, akan tetapi juga wewenang eksekutif dan administratif (*in the federal state it is not only the legislative competence that is divided between the federation and the component states, but also the judicial and the administrative competence*).[20]

---

[19] R. Krenenburg, *Algemene Staatsleer*, H.D. Tjeenk Willink, Haarlem, 1951 Bab VI, lihat dalam Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 143.

[20] Miriam Budiardjo, *Ibid.*

Ditinjau dari segi integrasi antara kesatuan-kesatuan politik yang bergabung itu, maka integrasi negara kesatuan lebih kokoh daripada negara federal. Bila ditinjau dari sudut kenegaraan dan sudut hukum, perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan yang didesentralisir hanya perbedaan nisbi saja. Dalam hubungan ini Kelsen mengemukakan bahwa perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan yang didesentralisir itu hanyalah perbedaan dalam tingkat desentralisasi. Tetapi apabila ditinjau dari sudut politik maka terdapat perbedaan prinsipiil antara negara federasi dengan negara kesatuan.[21]

Model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.[22]

---

[21] *Ibid.*, Hlm. 144.

[22] Andi A. Mallarangeng & M. Ryaas Rasyid, "Otonomi Dan Federalisme", dalam St. Sularto dan T. Jakob Koekerits (Penyunting), *Federalisme Untuk Indonesia*, Penerbit Kompas dan Friederich Ebert Stiftung, Jakarta, 2000, hlm. 18-19. Lihat juga dalam Al Chaidar, Zulfikar Salahuddun, Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi,* Madani Press, Jakarta, 2000, hlm. 201-202.

B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

1. Desentralisasi dan Demokrasi

Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai "gelombang" pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.[23]

---

[23] Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah", dalam *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001, Jakarta, Hlm. 22. Dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, Hlm. 114. Penelitian Rondinelli dan Cheema memberikan catatan, semenjak awal-awal 1950-an, kontrol terhadap upaya-upaya pembangunan di sebagian besar negara-negara Dunia Ketiga telah dipusatkan pada kementrian dan lembaga-lembaga pemerintah nasional. Kontrol terpusat memang sejalan dengan teori-teori utama pembangunan ekonomi yang muncul pada akhir 1940-an. Namun menjelang akhir 1960-an diakui secara luas bahwa perencanaan terpusat tidak berhasil mencapai tujuan-tujuan tersebut. Pertumbuhan ekonomi tetap berjalan lambat di sebagian besar negara-negara berkembang sepanjang 1950-an dan 1960-an; bahkan di negara-negara dengan laju pertumbuhan yang tinggi sekalipun, hanya kelompok kecil yang biasanya meraih manfaat dari peningkatan produksi nasional. Kesenjangan pendapatan antara si kaya dengan si miskin, dan antar daerah, melebar dibanyak negara. Tak diragukan lagi bahwa sebagian besar minat pada desentralisasi muncul dari kesadaran sepanjang 1970-an bahwa kontrol dan pengelolaan terpusat terhadap perekonomian negara-negara berkembang tidak menjamin pertumbuhan ekonomi yang pesat dan bahwa hanya sedikit negara yang dapat menerapkan secara mudah anjuran-anjuran yang diberikan oleh para pakar ekonomi dan lembaga-lembaga bantuan internasional bagi perencanaan yang komprehensif dan berjangka panjang. Lihat Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralization Policies; An Introduction", dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Editors), *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills/London/New Delhi, 1983, Hlm. 10-11. John M. Cohen dan Stephen B. Peterson, membahas pelaksanaan reformasi dan program desentralisasi melalui tiga fase: *pertama*, awal 1960-an; *kedua*, pertengahan 1970-an sampai awal 1980-an; *ketiga*, sejak pertengahan 1980-an. Lihat dalam John M. Cohen dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999, Hlm. 2-3.

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*), di sana terjadi *"... a "superior" government – one encompassing a large jurisdiction - assigns responsibility, authority, or function to 'lower' government unit - one encompassing a smaller jurisdiction - that is assumed to have some degree of authonomy."* [24] Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.[25]

Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai "*sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*". [26] (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara). Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah *devolution of power from central*

---

[24] Harry Friedman, "Decentralized Development in Asia", dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Editors), *Decentralization and ..., Op.Cit.*, Hlm. 35.

[25] Riswanda Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan *Good Governance*", dalam Syamsuddin Haris (Editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*, Pusat Penelitian Politik LIPI 2003 bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform in Indonesia* (PGRI), Cetakan Kedua, LIPI Press, Jakarta, 2004, Hlm. 40.

[26] Dikutip oleh Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, "Desentralisasi...", *Op.Cit.*, Hlm. 23-25.

to local governments. (devolusi kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah).[27]

Menurut Henry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi, merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.[28]

Perbedaan ini muncul dari pemaknaan terhadap istilah desentralisasi itu sendiri. Para pakar politik sependapat bahwa dianutnya desentralisasi adalah agar kebijakan Pemerintah tepat sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat. Perbedaan menyeruak tatkala cara terbaik untuk mewujudkan keinginan ini.

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, desentralisasi oleh Rondinelli dan Cheema didefinisikan cukup longgar, tetapi tergolong perspektif administrasi, yaitu " *the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or non-government organizations*". [29] (peralihan kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan, dan administratif dari pemerintah pusat ke organisasi lapangan, satuan adminsitrasi daerah, lembaga-lembaga semi otonom dan antar daerah (*parastatal*), pemerintah daerah, atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat).

---

[27] Philip Mawhood, *Local Government in the Third World*, John Wisley and Sons, Chicester, UK, 1983.

[28] Henry Maddick, *Democracy, Decentralization an Development*, reprinted London, Asia Publishing House, 1966, Hlm. 23. Diterjemahkan bebas dengan judul *Desentralisasi dalam Praktek*, Cetakan I, Pustaka Kendi, Yogyakarta, 2004, Hlm. 34.

[29] Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralization Policies; An Introduction", dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Editors), *Decentralization and...,Op.Cit.*, Hlm. 18.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu (1) dekonsentrasi, (2) delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah (*parastatal*), (3) pelimpahan kewenangan (*devolusi*) ke pemerintah daerah, dan (4) peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM).[30]

Pertama, dekonsentrasi mencakup redistribusi tanggungjawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. Menurut Henry Maddick, dekonsentrasi merupakan *"the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central departement who are situated outside the headquaters"* [31] (pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya). Parson mendefinisikan dekonsentrasi adalah "*the sharing of power between members of the same rulling group having authority respectively in different areas of the state*" [32] (pembagian kekuasaan antara anggota-anggota dari kelompok yang sama di dalam suatu negara). Mawhood yang menyamakan dekonsentrasi dengan *administrative decentralisation*, mendefinisikan dekonsentrasi sebagai "*transfer of administrative responsibility from central to local governments.*" [33] (perpindahan tanggungjawab administratif dari Pusat ke Pemerintah Daerah). Menurut F.A.M.

---

[30] *Ibid.*
[31] Henry Maddick, *Loc.Cit.*
[32] Dikutip oleh Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, "Desentralisasi ...", *Loc.Cit.*
[33] *Ibid.*

Stroink dekonsentrasi ialah *atributie*/penyerahan kewenangan menurut hukum publik kepada pejabat-pejabat, diwakili oleh pejabat-pejabat departemen.[34]

Kedua, delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementrian pemerintah pusat. Seringkali lembaga-lembaga yang menerima delegasi peran-peran pembangunan tersebut memiliki kewenangan semi otonom untuk melaksanakan tanggung jawabnya dan bahkan tidak berada di dalam struktur pemerintahan tetap.[35]

Ketiga, bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkokoh tingkat atau satuan-satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membentuk satuan-satuan baru pemerintah yang berada di luar kontrol langsungnya. *Kempat*, di banyak negara desentralisasi dilakukan melalui peralihan tugas perencanaan dan tanggung jawab administratif tertentu, atau peralihan fungsi publik, dari pemerintah ke lembaga-lembaga sukarela, swasta atau non pemerintah (LSM). Pada kasus tertentu, pemerintah dapat memindahkan hak untuk memberi ijin, mengatur, atau mengawasi anggota-anggotanya dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang sebelumnya dikontrol oleh pemerintah ke lembaga-lembaga paralel – seperti asosiasi industri dan perdagangan nasional, lembaga professional atau pakar, partai politik, atau koperasi.[36]

---

[34] F.A.M. Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, diterjemahkan Ateng Syafrudin, Refika Aditama, Bandung, 2006, Hlm. 7.

[35] Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, "Implementing ...,*Loc.Cit.*, Hlm. 18.

[36] *Ibid.*

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya asas ini adalah daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut dengan keseharian politik di tingkat lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Adalah logis bila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat senyatanya. Di sini devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan.[37]

Di kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa Latin yakni: *de* berarti lepas, *centrum* berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi.[38] Dekonsentrasi merupakan *ambtelijk*

---

[37] Riswanda Imawan, "Desentralisasi,...", dalam Syamsuddin Haris (Editor), *Op.Cit.*, Hlm. 41.

[38] RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979. Dikutip kembali oleh M. Laica Marzuki dalam *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, Hlm. 151.

decentralisatie, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan *mandaat van bevoegheid.* Dalam pada itu, menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat sacara tetap. Pemerintah pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkan, beralih kepada pemerintah daerah. [39]

Menurut Joeniarto,[40] desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin,[41] mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito,[42] mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan Pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Sedangkan dekonsentrasi oleh Amrah Muslimin,[43] didefinisikan sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat

---

[39] M. Laiza Marzuki, *Ibid.*, Hlm. 160.

[40] Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992, Hlm. 15.

[41] Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, Hlm. 5

[42] Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm. 29.

[43] Amrah Muslimin, *Op.Cit.*, Hlm. 4

Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito, mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.[44] Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.[45]

Lebih jauh Amrah Muslimin[46] membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu: desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.

Desentralisasi fungsionil adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschap*; subak Bali).

Desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*) memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll.).[47]

Demikian halnya dengan Irawan Soejito, yang membagi bentuk desentralisasi ke dalam tiga macam, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi

---

[44] Irawan Soejito, *Op.Cit.*, Hlm. 34.
[45] Joeniarto, *Op.Cit.*, Hlm. 10.
[46] Amrah Muslimin, *Op.Cit.*, Hlm. 5.
[47] *Ibid.*

fungsional, termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan, dan desentralisasi administratif atau lazim disebut dekonsentrasi.[48] Desentralisasi teritorial ialah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh Pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri. Desentralisasi fungsional, yaitu pemberian kewenangan dari fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan/ dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu. Desentralisasi administratif (dekonsentrasi) adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan Pemerintah Pusat kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat Pemerintah yang ada di daerah, untuk dilaksanakan.

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas pada level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).[49]

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat

---

[48] Irawan Soejito, *Op.Cit.*, Hlm. 29-34.

[49] Raul P. De Guzman & Mila A. Referma, *Decentralization Towards Democratization and Development*, Eropa Secretariat, 1993, Hlm. 3.

dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan Pemerintah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat *resiprokal.*[50]

Dalam kontek demokrasi, keberadaan *local government* menurut B.C. Smith:

> *"Mainly two categories: there are that claim local government is good for national democracy; and there are those where the major concern is with the benefits to the locality of local democracy. Each can be futher subdivided into three sets of interrelated values. At the national level these values relate to political education, training in leadership and equality, liberty and responsiveness".* [51] (Ada dua kategori yang penting dalam pemerintahan daerah, *pertama*, untuk membangun demokrasi di tingkat nasional, *kedua* memberikan keuntungan untuk demokrasi pada tingkat lokal atau daerah. Setiap tingkat selanjutnya di bagi ke dalam tiga hal yang saling berkaitan. Pada tingkat nasional hal-hal tersebut berkaitan dengan pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, dan stabilitas politik. Pada tingkat lokal atau daerah berkaitan dengan kesamaan, kemerdekaan, dan tanggungjawab).

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; co-administration: co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasar

---

[50] Bhenyamin Hoessein, "Hubungan ..., *Op.Cit.*, Hlm. 199.

[51] B.C. Smith, *Decentralization The Teritorial Dimention of The State,* George Allen & Unwin, London, 1985, Hlm. 19.

asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya. [52]

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).[53]

Istilah *zelfbestuur* merupakan padanan dari kata *selfgovernment* yang di Inggris diartikan sebagai kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil-wakil dari yang diperintah. Di Belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai membantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah yang lebih bawah. Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat cq. Daerah yang lebih atas. Tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuan. Akan tetapi, cara daerah otonom yang dimintakan bantuan itu melakukan pembantuannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri.[54]

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk

---

[52] Lihat dalam Sadu Wasistiono, dkk., *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Fokusmedia, Bandung, 2006, Hlm. 6.

[53] *Ibid.*

[54] *Ibid.*

memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya. Tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan melalui asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi. Sementara disadari atau tidak Desa dan Daerah Kabupaten/Kota sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakatnya akan menjadi ukuran atau parameter bagi masyarakat dalam menilai kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dengan kata lain baik buruknya kinerja Pemerintah Daerah dalam berbagai segi akan mengimbas pada citra masyarakat tentang Pemerintah Pusat. Pemerintah sebagai penanggungjawab kemajuan wilayah dan kesejahteraan rakyat perlu untuk memberikan tugas pembantuan kepada Daerah dan Desa.[55]

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan, melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh Pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh Pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang Pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengingatkan kepada para pembaca bukunya, bahwa:

> *"...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to*

[55] *Ibid.*, Hlm. 2.

redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units." [56]

Kedua, sekalipun sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, namun berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional, Maddick menjelaskan bahwa bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang Pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.[57]

Prinsip kedua menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (*local government*) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh karena itu, baik pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal.[58]

Ketiga, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat lain

---

[56] Dennis A. Rondinelli, "Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response", dalam *Development and Change*, Newbury Park and New Delhi: Sage, London, Vol. 21, 1990, Hlm. 429. Dikutip kembali oleh Bhenyamin Hoessien, *Ibid.*, Hlm. 200.

[57] Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, Asia Publishing House Bombay, London, New York, 1966, Hlm. 39, dalam Bhenyamin Hoessein, *Ibid.*

[58] K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1953, Hlm. 11. Dikutip kembali oleh Bhenyamin Hoessein, *Ibid.*, Hlm. 201.

dapat diresentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.[59]

Keempat, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekali pun, desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordinance*) dan bukan undang-undang.[60]

Menurut Hans Kelsen, yang disebut otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari satuan daerah otonom adalah kotaparaja atau kotamadya dan walikota. Ini adalah sebuah pemerintahan daerah yang otonom dan desentralistis. Desentralisasi menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah, dan ruang lingkp wewenang kotapraja atau kotamadya dibatasi kepada tingkatan norma-norma khusus. Tetapi kadang-kadang lembaga administratif terpilih, yakni dewan kotapraja/kotamadya, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, yang disebut undang-undang otonom, tetapi undang-undang ini harus ada dalam kerangka undang-undang pusat, yang dibuat oleh organ legislatif negara.[61]

---

[59] Bhenyamin Hoessein,, *Ibid.*
[60] *Ibid.*
[61] Hans Kelsen, *Teori Umum..., Op.Cit.*, Hlm. 445.

Desentralisasi merupakan cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan suatu sistem yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokratis, karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada pemerintah lokal (daerah) untuk terlibat aktif dalam merespon hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat di daerah. Dalam konteks desentralisasi ini, G. Shabbir Cheema dan Rondinelli, berpendapat bahwa penyerahan kekuasaan (*devolution*) memiliki karakteristik mendasar yaitu:[62]

> *"First, local units of government are autonomous, independent, and clearly perceived as separate levels of government over which central authorities exercise little or no direct control. Second, the local governments have clear and legally recognized geographical boundaries within which they exercise authority and perform public functions. Third, local governments have corporate status and the power to secure resources to perform their functions. Fourth, devolution implies the need to "develop local government as institutions" in the sense that they are perceived by local citizens as organizations providing services that satisfy their needs and as governmental units over which they have some influence. Finally, devolution is an arrangement in which there are reciprocal, mutually beneficial, and coordinate relationships between central and local governments; that is, the local government has the ability to interact reciprocally with other units in the system of government of which it is a part."*
>
> (*Pertama*, satuan-satuan lokal pemerintahan bersifat otonom, independen, dan dipandang sebagai perangkat pemerintah yang terpisah yang sedikit atau tidak terpengaruh oleh kontrol dari badan pemerintah pusat. *Kedua*, pemerintahan daerah memiliki batas-batas geografis yang jelas dan diakui secara hukum sebagai tempat untuk melaksanakan kewenangan dan fungsi-fungsi publiknya. *Ketiga*, pemerintah daerah memiliki badan hukum dan kekuasaan untuk memanfaatkan sumber daya demi menjalankan fungsi-fungsinya. *Keempat*, devolusi mengandaikan kebutuhan untuk "mengembangkan pemerintahan daerah sebagai lembaga" dalam arti bahwa mereka dipandang oleh warganegara setempat sebagai instansi yang memberikan layanan yang memenuhi kebutuhan mereka dan sebagai satuan-satuan pemerintah yang memiliki pengaruh tertentu. *Terakhir*, devolusi merupakan kesepakatan hubungan yang berciri timbal balik, saling menguntungkan, dan serempak antara

[62] Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralization Policies; An Introduction", dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Editors), *Decentralization and...,Op.Cit.*, Hlm. 22.

pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; yaitu pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk berinteraksi secara timbal balik dengan satuan-satuan lain di dalam sistem pemerintah yang menjadi induknya.)

Dalam pandangan Brian C. Smith, ada peran penting desentralisasi di dalam proses demokratisasi. Smith membuat sembilan hipotesis yang berkaitan dengan konsekuensi politik desentralisasi. Sebagian besar dari sembilan hipotesis itu berkaitan dengan demokratisasi. *Pertama*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, semakin berpeluang bagi adanya distribusi kekuasaan yang lebih merata di dalam sebuah komunitas. *Kedua*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya akan semakin terdidik. *Ketiga*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu akan semakin stabil. *Keempat*, semakin besar desentralisasi yang diberikan, pemerintah itu akan semakin dekat dengan warga negaranya. *Kelima*, desentralisasi merupakan sebuah ajang latihan bagi kepemimpinan politik yang dapat memobilisasi berbagai kegiatan politik dan artikulasi kepentingan. *Keenam*, semakin besar desentralisasi, semakin tinggi partisipasi masyarakat. *Ketujuh*, semakin tinggi tingkat desentralisasi, semakin besar potensi konflik yang akan muncul. Konflik itu bisa terjadi di antara pusat dan daerah maupun di daerah itu sendiri. *Kedelapan*, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas (*laissez-faire*) dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan-kepentingan kelompok. *Kesembilan*, semakin besar desentralisasi, semakin besar tingkat akuntabilitas dari pejabat di daerah.[63]

[63] Brian C. Smith, *Decentralization:..., Op.Cit.*, Hlm. 145-147.

Dalam pandangan Rondinelli, sebuah pemerintahan yang tersentralisasi tetapi pejabatnya dipilih secara teratur jelas lebih demokratis daripada sebuah pemerintahan yang terdesentralisasi tetapi terkontrol secara ketat oleh sebuah partai politik yang otoriter. Pandangan seperti ini tidak lepas dari pokok perhatian Rondinelli yang lebih terfokus pada desentralisasi administratif daripada desentralisasi politik.[64]

Desentralisasi dan demokrasi adalah dua konsep yang berbeda. Meskipun ada yang mengkaitkannya dengan relasi antara negara dan pasar sebagaimana dilakukan oleh Bank Dunia dan IMF, secara umum desentralisasi lebih merujuk pada relasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sedangkan demokrasi berkaitan dengan proses dan prosedur berbagai proses politik yang melibatkan rakyat, baik di tingkat Pusat maupun di Daerah.

Di dalam realitas, di antara keduanya juga tidak selalu berseiring. Desentralisasi, misalnya, bisa dijumpai di negara-negara yang pemerintahannya otoriter atau totaliter. Di sini, desentralisasi lebih dimaknai di dalam konteks desentralisasi administrasi atau desentralisasi fiskal, yaitu berkaitan dengan pendelegasian sejumlah urusan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah tanpa disertai transfer kekuasaan yang besar kepada daerah. Cina termasuk negara totaliter yang melaksanakan kebijakan desentralisasi di dalam konteks seperti ini.Tidak mengherankan kalau Richard Crook dan James Manor kemudian mengatakan bahwa 'desentralisasi, pada akhirnya, bahkan bukan berarti memiliki makna demokrasi'. Agar keterkaitan di antara keduanya secara eksplisit ada,

[64] Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya, 2006, Hlm. 26.

keduanya lalu mengembangkan apa yang disebut dengan '*democratic decentralization*' yang lebih dirujukkan pada adanya desentralisasi kekuasaan atau devolusi dari Pemerintah Pusat kepada Daerah.[65]

Pandangan yang mengkaitkan desentralisasi dan demokratisasi semakin kuat seiring dengan merebaknya perskripsi kebijakan desentralisasi bagi negara-negara sedang berkembang guna mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapinya dan gelombang demokratisasi di berbagai penjuru dunia. Di dalam konteks seperti ini antara desentralisasi dan demokratisasi pada dasarnya saling memperkuat satu sama lain. Kecenderungan demikian, misalnya, sangat menonjol di negara-negara di kawasan Amerika Latin di mana kebijakan desentralisasi itu muncul seiring dengan pendalaman proses demokratisasi. Desentralisasi, misalnya, berseiring dengan proses perubahan di dalam pemilihan pejabat-pejabat di daerah. Sebelumnya, pejabat-pejabat di daerah merupakan tunjukan dari Pusat. Setelah ada kebijakan desentralisasi, pejabat-pejabat daerah itu didasarkan atas pemilihan.[66]

Pandangan bahwa desentralisasi itu memiliki relasi kuat dengan demokratisasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol

[65] *Ibid.*, Hlm. 25.
[66] *Ibid.*, Hlm. 27.

terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan memiliki akuntabilitas yang lebih besar lagi. Tanpa adanya akuntabilitas, rakyat di daerah bisa menarik mandat yang telah diberikan melalui pemilihan.[67]

Menurut Bagir Manan, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampakkan hal-hal berikut:[68]

1. Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi;
2. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;
3. Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan
4. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Semua pengalaman desentralisasi di negara-negara berkembang, dan pengalaman program-program dan kebijakan lain, menunjukkan bahwa pelaksanaannya bukan semata-mata proses teknis untuk mewujudkan rencana-rencana awal, namun merupakan proses interaksi politik yang dinamis dan sedikit tak dapat diramalkan. Beragam faktor politik, sosial, perilaku, ekonomi dan organisasi turut mempengaruhi tingkat pelaksanaan kebijakannya sesuai rencana semula dan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan-tujuan.[69]

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan mensyaratkan interaksi dan koordinasi sejumlah besar lembaga pada tingkat pemerintahan yang berbeda, mengharuskan tindakan-tindakan pendukung oleh badan-badan pemerintahan

---

[67] *Ibid.*
[68] Bagir Manan, "Politik Hukum..., *Op.Cit.*, Hlm. 143.
[69] Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, "Implementing ...,*Op.Cit.*, Hlm. 29.

daerah, regional, dan nasional, serta kerjasama oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan kelompok-kelompok yang bersangkutan.

Efektivitas hubungan dan jalinan antar-lembaga yang melaksanakan kebijakan-kebijakan desentralisasi tampaknya bergantung pada:[70] (a) kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan dan tingkat kejelasan arah yang dipahami oleh badan-badan pelaksana untuk menempuh upaya-upaya yang mengarah pada tercapainya tujuan kebijakan; (b) alokasi fungsi dan peran yang tepat di antara badan-badan pelaksana, berdasarkan kemampuan dan sumber dayanya; (c) tingkat standarisasi bagi prosedur perencanaan, penetapan anggaran, dan pelaksanaan yang pada giliirannya dapat mengurangi kadar interpretasi yang bertentangan yang menjadikan sulitnya program dan kebijakan dikoordinasikan; (d) akurasi, konsistensi, dan kualitas komunikasi antar-lembaga yang memungkinkan lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dapat memahami peran dan tugas mereka serta mendukung upaya-upaya pihak lain; dan (e) efektivitas ikatan antar-satuan kantor administratif terdesentralisasi yang menjamin berlangsungnya interaksi di antara lembaga dan memungkinkan koordinasi upaya.

Dalam pandangan Rajni Kothari, pemerintahan yang terdesentralisir hanya bisa berhasil pada saat (a) proses desentralisasi dilihat sebagai suatu kesinambungan struktur pemerintahan negara, (b) suatu struktur '*bottom up*' yang dinamis dari susunan pemerintahan lokal bergerak pada suatu basis sukarela, (c) kekuatan pembuatan keputusan pada tingkat ini sama-sama bisa dibagi oleh semua kelas sosial dan kelas ekonomi, dan (d) rakyat dimobilisir untuk

[70] *Ibid.*

melanjutkan perjuangan mereka untuk hak-hak demokratis melalui organisasi mereka sendiri.[71]

Oleh karena itu, desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai salah satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik.

Kelemahan-kelemahan potensial pada sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis biasanya harus diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistis, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintah lokal.

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan (*spreiding van bevcegdheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.[72] Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna adanya pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hal yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Walau pun begitu, tidaklah berarti bahwa kerakyatan tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Oleh Bagir Manan dicatat juga pendapat Kelsen, bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga

---

[71] Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-negara Asia*, Cetakan I, Pondok Edukasi, Bantul, 2003, Hlm. 13.

[72] Bagir Manan, "Politik Hukum..., *Loc.Cit.*, Hlm. 140

terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi adanya desentralisasi lebih demokrasi daripada sentralisasi.[73]

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).[74]

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:[75] *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga

---

[73] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994,, hlm. 34. Lihat juga Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* Russell & Russell, New York, 1973, hlm. 312.

[74] M. Laica Marzuki, *Op.Cit.*, Hlm. 161.

[75] Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, Hlm. 37.

daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan Pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.[76]

Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecenderungannya yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Prinsip *residual power* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. *Pertama*, ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan yang selebihnya atau residu menjadi urusan federal. *Kedua*, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal di atas, menjadi suatu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka

[76] *Ibid.*

perbedaan antara negara kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.[77]

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi.

Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara Pusat dan Daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah "kewenangan mengatur rumah tangga".[78] Bagir Manan menyebut dengan istilah "sistem rumah tangga daerah".[79] Josef Riwu Kaho memberi istilah "sistem".[80] Moh. Mahfud MD., memakai istilah "asas

---

[77] *Ibid.*, Hlm. 38.

[78] R. Tresna, *Op.Cit.*, Hlm. 32-36. Dikutip kembali oleh M. Laica Marzuki, *Op.Cit.*, Hlm. 152-154. Menurut Tresna terdapat tiga macam cakupan isi (substansi) dan luas kewenangan mengatur rumah tangga daerah otonom, yakni: a) kewenangan mengatur rumah tangga secara materiil (*materieele huishouding*). b) kewenangan mengatur rumah tangga secara formil (*formele huishouding*). c) kewenangan mengatur rumah tangga secara riil (*rieele huishouding*).

[79] Bagir Manan, *Hubungan ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 26-32.

[80] Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Edisi 1, Cetakan 1, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, Hlm. 15-19.

otonomi".[81] Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, tetapi mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah.

Menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, terdapat beberapa sistem/asas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil.[82] Namun, selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud tersebut, menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab.[83] Demikian pula menurut S.H. Sarundajang, setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni: [84] (1) otonomi organik (rumah tangga organik)[85]; (2) otonomi formal (rumah tangga formal); (3) otonomi material (rumah tangga material/substantif); (4) otonomi riil (rumah tangga riil); (5) otonomi yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis.

---

[81] Menurut Moh. Mahfud MD., asas otonomi ada tiga yaitu asas otonomi formal, asas otonomi material dan asas otonomi riil. Lihat dalam Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cet. Pertama, 1998, Hlm. 96-98.

[82] Bagir Manan, *Hubungan..., Loc.Cit.*, Hlm. 26.

[83] Josef Riwu Kaho, *Loc.Cit.*

[84] S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, Hlm. 76-82.

[85] Yang dimaksud otonomi organik atau rumah tangga organik adalah keseluruhan urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom. Dengan kata lain, urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan dengan organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau 'matinya' daerah. *Ibid.*

a. Sistem Rumah Tangga Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab antara Pusat dan Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci.

Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan Pusat dan yang diselenggarakan oleh Daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Pertimbangan daya guna (dan hasil guna) merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab tersebut.[86]

Dalam sistem rumah tangga formal tidak secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah itu. Tugas dari daerah-daerah tidak dirinci secara nominatif di dalam undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumus umum saja. Rumus umum ini hanya mengandung asas-asas saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi tergantung kepada keadaan, waktu dan tempat.[87]

---

[86] RDH. Koesoemahatmadja, *Op.Cit.*, Hlm. 18. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam *Hubungan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 26. Lihat juga dalam Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm. 96.

[87] Josef Riwu Kaho, *Op.Cit.*, Hlm. 17

Secara teoritik sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. Satu-satunya pembatasan terhadap Daerah adalah: "bahwa Daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dengan undang-undang c.q peraturan daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh Daerah, maka Peraturan Daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi".[88]

Ditinjau dari perspektif hubungan antara Pusat dan Daerah, sepintas lalu sistem rumah tangga formal memberikan peluang kuatnya kecenderungan desentralisasi, kuatnya susunan otonomi. Dalam kenyataannya tidaklah demikian, bahkan sebaliknya yang mungkin terjadi. Sistem rumah tangga formal merupakan sarana yang baik untuk mendukung kecenderungan sentralisasi. Ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah akan menjelmakan daerah yang serba menunggu dan tergantung kepada Pusat. Terlebih lagi apabila keuangan daerah tidak mampu menopang kegiatannya dan tergantung pula pada bantuan keuangan dari Pusat.[89]

b. Sistem Rumah Tangga Material

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab yang rinci antara Pusat dan Daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang

---

[88] R.. Tresna, *Loc.Cit.*, Hlm. 32-36. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam *Hubungan...,Loc.Cit.*, Hlm. 26.

[89] *Ibid.*, Hlm. 27-28.

ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan Pusat dan Daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi Daerah yang mempunyai inisiatif/prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh Pemerintah Pusat dan tidak pula oleh Pemerintah Daerah.[90]

Sistem rumah tangga material sebenarnya berpangkal tolak pada dasar pemikiran yang keliru yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah. Memang dalam hal-hal tertentu tampak sifat atau karakter suatu urusan pemerintahan misalnya yang menyangkut kepentingan dan ketertiban seluruh negara seperti urusan pertahanan keamanan, urusan luar negeri, urusan moneter tertentu. Tetapi cukup banyak urusan pemerintahan yang menampakkan sifat atau karakter ganda. Lebih lanjut dapat pula diutarakan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan mungkin terkandung berbagai dimensi atau bagian-bagian yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, misalnya urusan pemerintahan di

[90] Josef Riwu Kaho, *Op.Cit.*, Hlm. 15.

bidang pertanian. Tidak mudah untuk menentukan urusan pembibitan masuk rumah tangga Daerah, sedangkan pasca panen masuk urusan Pusat.

Dari kenyataan-kenyataan di atas, sangatlah sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing satuan pemerintahan. Lebih lanjut, sistem rumah tangga material tidak memberikan peluang untuk secara cepat menyesuaikan suatu urusan pemerintahan dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Suatu urusan pemerintahan yang semula dianggap sebagai sesuatu yang bersifat setempat atau lokal, karena perkembangan dapat berubah menjadi suatu urusan yang bercorak nasional, sehingga perlu diatur dan diurus secara nasional.[91]

Dari analisis di atas Bagir Manan menyimpulkan bahwa sistem rumah tangga material tidak dapat dijadikan patokan obyektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari Daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang Daerah, pada suatu

[91] Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 29.

ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada Pemerintah Pusat atau ditarik kembali dari Daerah.[92]

Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut "nyata", karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Tresna menyebut sistem ini mengambil jalan tengah.[93] Tentu yang dimaksud jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.

Wewenang yang dirumuskan secara umum pada sistem rumah tangga formal memberikan landasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian dalam rumah tangga. Di pihak lain, kelemahan sistem rumah tangga material akan merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan *spanning* hubungan antara Pusat dan Daerah.

Jadi sistem rumah tangga formal mengandung dasar-dasar yang lebih kokoh untuk mewujudkan prinsip dan tujuan rumah tangga daripada sistem rumah tangga material. Dalam konteks pemikiran seperti ini dapatlah dipahami apabila sistem rumah tangga nyata meletakkan asasnya pada sistem rumah tangga formal. Hanya dengan sistem rumah tangga formal yang disertai dengan unsur-unsur sistem rumah tangga material, tujuan rumah tangga, khususnya otonomi dapat diwujudkan secara wajar.

Memang benar rumah tangga nyata mengandung ciri-ciri sistem rumah tangga formal dan rumah tangga material. Meskipun demikian, rumah tangga nyata menunjukkan ciri-ciri khas yang membedakannya dari sistem rumah tangga

---

[92] Josef Riwu Kaho, *Op.Cit.*, Hlm. 17.
[93] Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 30.

formal dan sistem rumah tangga material, yaitu:[94] *Pertama*, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal. *Kedua*, di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara 'material' daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pusat atau Daerah tingkat lebih atas. *Ketiga*, otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Dari ciri-ciri di atas, tidaklah berlebihan kalau dikatakan bahwa rumah tangga nyata memang mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Sebagai jalan tengah, sistem rumah tangga nyata diharapkan dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.

d. Sistem Rumah Tangga Sisa (Residu)

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah.

Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, Pemerintah Daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan

[94] *Ibid.*, Hlm. 32

tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari Pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan Daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi Daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi Daerah yang kemampuannya terbatas.[95]

e. Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis dan Bertanggungjawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Esensi otonomi yang nyata (riil) dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang diberikan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Tambahan istilah 'dinamis' tidak

[95] Josef Riwu Kaho, *Loc.Cit.*, Hlm.15

mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan (*stressing*).[96]

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui para wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakupi kewenangan *zelfwetgeving* (Perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Adanya pandangan yang tidak menyetujui istilah otonomi daerah yang seluas-luasnya dikhawatirkan konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya berkonotasi membangun *image* bakal munculnya ide negara bagian dalam negara federasi (*federal state*). Hal tersebut menurut Laica Marzuki tidak beralasan, karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya rakyat cenderung menahan diri membayangkan negara federal. Otonomi daerah yang seluas-luasnya tiada lain dari wujud negara bagian federal dalam format daerah otonom, kecuali antara lain beberapa kewenangan yang perlu dirumuskan secara limitatif.

[96] *Ibid.*, Hlm. 19.

Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya membendung ide negara federal.[97]

Persoalan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada negara dengan susunan organisasi desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggungjawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain Pemerintah Pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggungjawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan atau yang diakui sebagai urusan daerah yang bersangkutan.[98]

C. Pengawasan dan Pengujian Norma Hukum

1. Pengawasan

Dalam perspektif Islam, pengawasan adalah satu cabang dari *amar ma'ruf nahi munkar* dalam politik dan perkara-perkara umum. Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam Islam, sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Taimiyah: "Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah *amar ma'ruf nahi munkar*",[99] pada hakikatnya – tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan – berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara-perkara umum dan juga dalam hukum, berawal dari kewajiban memberikan nasihat (yang tulus) yang mana itu telah diperintahkan oleh Rasulullah saw. dalam sebuah hadist yang

---

[97] M. Laica Marzuki, *Op.Cit.*, Hlm. 163.

[98] Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 16.

[99] Ibnu Taimiyah Ahmad bin Abdul Halim, *Al Hisbah fi Al-Islam*, Madinah Al-Munawarah, Al Jami'ah Al Islamiyyah. Lihat juga dalam Ahmad Azhar Basyir, *Keuangan Negara dan Hisbah Dalam Islam*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1984, Hlm. 22-31.

masyhur: "*Agama adalah nasihat (ketulusan) kepada Allah, kepada Rasul-Nya dan kepada pemimpin-pemimpin kaum muslimin juga kepada seluruh kaum muslimin*". Dan firman Allah SWT: "*Apabila mereka bernasihat (dengan ikhlas) kepada Allah dan Rasul-Nya*" (Q.S. At-Taubah : 91). Kemudian seterusnya melewati fase-fase mengubah yang munkar sebagaimana disebutkan oleh Rasulullah saw. dalam sabda beliau: "*Barang siapa di antara kalian yang melihat kemungkaran maka hendaklah dia mengubahnya dengan tangannya. Jika dia tidak sanggup maka ubahlah dengan lisannya, lalu jika dia tidak sanggup juga maka ubahlah dengan hatinya, dan sikap itu adalah selemah-lemah iman.*"[100]

Dalam pidato Abu Bakar sesaat setelah penobatannya, beliau mengatakan "...jika kalian melihat aku berada di atas kebatilan, maka luruskan aku." Demikian pula Umar bin Khatab juga pernah mengatakan, "Jika kalian melihat pada diriku kebengkokan, maka luruskanlah aku." Pidato kedua tokoh Islam tersebut menetapkan prinsip pengawasan atas para khalifah dan itu adalah kewajiban keislaman.

Tanggungjawab bersama dalam mengubah kemungkaran dalam politik atau dalam perundang-undangan yang dilakukan *ulil amri*, memastikan prinsip pengawasan atas kerja pemerintah, sebab tidak cukup untuk menjaga rakyat dari tindakan sewenang-wenang penguasa atau dari penyalahgunaan kekuasaannya bahwa penguasa komitmen dengan bermusyawarah, tetapi harus ditambah dengan adanya satu jenis pengawasan atas kerjanya, karena penguasa dapat bebas berbuat dalam batas-batas spesialisasinya dengan adanya kekuasaan evaluatif yang luas. Kekuasaan evaluatif ini bisa membuat keistimewaan musyawarah terabaikan,

[100] HR. Muslim, *Mukhtshar Shahih Muslim*, Al-Hafizh Al Mundziri, Juz 1, Hlm. 16.

kecuali bila musyawarah itu diikuti dengan pengawasan yang berkesinambungan.[101] Imam Al-Ghazali menganggap pengawasan adalah salah satu "kutub terbesar" dalam agama,[102] maka tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan sebagai "kutub terbesar" pada sistem hukum dalam Islam.

Menurut Prayudi,[103] pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, maka pengawasannya dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan/atau legitimasi, (2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan/atau legalitas, (3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, (4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (moral = *morals*; moril = *morale*).

Muchsan[104] berpendapat bahwa "Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai

---

[101] Farid Abdul Khaliq, *Fi Al-Fiqh As-Siyasiy Al-Islamiy Mabadi' Dusturiyyah Asy-Syura Al-'Adl Al-Musawah*, diterjemahkan oleh Faturrahman A. Hamid dengan judul *Fikih Politik Islam*, Cetakan Pertama, AMZAH, Jakarta, 2005, Hlm. 39.

[102] Imam Al Ghazali, *Ihya' Ulumuddin*, Juz 2, Hlm. 306. Dikutip kembali oleh Farid Abdul Khaliq, *Ibid.*, Hlm. 41.

[103] S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, Hlm. 84.

[104] Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 38.

dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*)." Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai [105] sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

Menurut Bagir Manan, prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan ialah bahwa Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah.[106] Pemerintah Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas uniformitas). Pembatasan atas keleluasaan Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.[107]

Ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengawasan merupakan "pengikat" kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): "... *if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on*

---

[105] Bagir Manan, "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif", Makalah pada *Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro*, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000, Hlm. 1-2.

[106] Bagir Manan, "Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan", *Majalah Padjadjaran* Jilid V, Bina Cipta, Bandung, 1974, Hlm. 34-37.

[107] *Ibid.*

anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds".[108]

Apabila "pengikat" tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan terkurangi bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi "pembelenggu" desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.[109]

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara.[110] Bahkan dapat dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan, padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning.*[111]

Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan Pemerintah

---

[108] Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, Hlm.297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam *Hubungan ..., Op.Cit.*, Hlm.181.

[109] *Ibid.*

[110] Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, Hlm. 9.

[111] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm. 3.

Pusat atau negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.[112]

Oppenheim mengatakan: "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 tugas negara oleh penguasa negara itu." [113]

Dalam kaitannya dengan persoalan tersebut, Van Kempen mengatakan sebagai berikut:[114] "...bahwa otonomi mempunyai arti lain dari pada kedaulatan (*souvreiniteit*), yang merupakan atribut dari negara, akan tetapi tidak pernah merupakan atribut dari bagian-bagiannya seperti *Gemeente, Provincie* dan sebagainya, yang hanya dapat memiliki hak-hak yang berasal dari negara, bagian-bagian mana justru sebagai bagian-bagian dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*), akan tetapi tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onafhankelijk*). Lepas dari, ataupun sejajar dengan negara."

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa mengatur hubungan yang serasi antara Pusat dan Pemerintah Daerah tidaklah mudah. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur seluruh segi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Ada kekhawatiran akan lepasnya kontrol dan kekuasaan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah tidak perlu ada. Karena bagaimanapun juga

---

[112] Irawan Soejito, *Pengawasan..., Loc.Cit.*

[113] Oppenheim, *Nederlands Gemeenterecht*, dikutip kembali oleh Irawan Soejito, *Ibid.*

[114] Van Kempen, *Inleiding tot het Nederlandsch Indisch Gemeenterecht*, dalam Irawan Soejito, *Ibid.*

Pemerintah Pusat masih tetap mempunyai posisi dan peran memutus kata akhir sesuai prinsip negara kesatuan. Oleh karena itu, otonomi daerah bukanlah dalam arti kemerdekaan yang berdiri sendiri terlepas dari ikatan dengan Pemerintah Pusat, melainkan otonomi yang mempunyai makna *"kebebasan atas kemandirian"*, yaitu suatu kebebasan yang dapat menjamin kemandirian dalam rangka mengembangkan pembangunan daerah atas dasar otoritas dan keleluasan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah.[115]

Agar bandul kebebasan berotonomi tidak terlepas begitu jauh mengarungi dasar negara kesatuan, diperlukan pengikat kesatuan yaitu pengawasan. Antara kemandirian otonomi dan pengawasan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Agar otonomi tidak menciptakan suatu keadaan anarkis maka harus selalu ada cara-cara pengendalian yang menempatkan kebebasan tersebut di bawah kepemimpinan yang bersifat nasional.[116]

Tetapi apabila ikatan tersebut terlalu kencang, sehingga napas kemandirian daerah berkurang atau bahkan hilang, maka pengawasan bukan lagi sisi dari otonomi daerah tetapi menjadi belenggu otonomi. Sendi yang semestinya dipertahankan adalah sendi kedaulatan rakyat dan sendi kemandirian di samping sendi negara berdasarkan atas hukum. Dalam negara yang besendikan kedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum, sistem pengawasan preventif sedapat mungkin

---

[115] William O Hart (et,al), *Intraduction to The Law of Local Goverment and Administrastion,* Butterworths, London, 1973. Lihat juga Bagir Manan , "Politik Hukum..., *Loc.Cit.*

[116] Bagir Manan, *Perjalanan..., Loc.Cit.*, hlm. 3.

dihindari, karena pengawasan ini seolah-olah menghukum suatu perbuatan yang belum dilakukan, pengawasan yang utama adalah pengawasan represif.[117]

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari pengertian dan isi otonomi. Berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan *(rules)* yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Dan di sini pulalah letak kemungkinan "*spanning*" yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.[118]

Tarik menarik itu bukanlah suatu yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkan tidak akan pernah berhasil karena hal tersebut merupakan sesuatu yang alami. Kehidupan bernegara atau pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri maupun masyarakat di luarnya. Negara atau pemerintah yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika masyarakatnya. Dalam kondisi itulah semestinya dilihat kecenderungan kesatuan atau ke otonomi.[119]

Kalau segalanya dikembangkan pada kepentingan masyarakat dan terwujud satu pemerintahan yang sehat, tarik menarik tersebut tidak boleh dilihat sebagai "*spanning*" di mana yang satu akan membahayakan yang lain, melainkan sebagai suatu bentuk dinamika yang alami yang akan senantiasa ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara atau berpemerintahan. Yang pokok

---

[117] *Ibid.*
[118] *Ibid.*
[119] *Ibid.*

adalah menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan saja berarti peringatan *(warning)* tetapi sekaligus sebagai masukan *(feeding)* bagi yang lain.[120]

2. Mekanisme Pengujian Norma Hukum

Menurut Bagir Manan, tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya" atau dalam hal UUD ada ungkapan "*the supreme law of the Land.*" Mengapa tidak diatur? Antara lain karena tata urutan itu mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Konsekuensi ini telah dianggap ada walaupun tidak diatur, kecuali ada ketentuan yang sebaliknya, misalnya dalam UUD (seperti UUDS 1950 dan KRIS) disebutkan "undang-undang tidak dapat diganggu gugat". Di sini prinsip tata urutan tidak berlaku. Undang-Undang (formal) akan tetap berlaku dan harus diterapkan walaupun bertentangan dengan UUD sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih

[120] *Ibid.*

tinggi tingkatannya. Prinsip atau ketentuan yang menyebutkan: "undang-undang tidak dapat diganggu gugat" bertalian dengan ajaran "supremasi parlemen". Di sini, UUD lebih dipandang sebagai "asas-asas umum" daripada sebagai kaidah hukum.[121]

Faktor lain yang menyebabkan tidak ada kelaziman mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum-hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, atau hukum kebiasaan). Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis ini dapat juga dipergunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Di Inggris, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*delegated legislation*) dapat diuji terhadap *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti prinsip "*bias ultra vires*" dan lain-lain. Di Belanda, peraturan atau keputusan administrasi negara dapat diuji terhadap asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*beginselen van behoorlijk bestuur*).[122]

Di dalam tata hukum, terutama yang berorientasi pada sistem Eropa Kontinental terdapat peraturan perundang-undangan yakni berbagai jenis peraturan tertulis yang dibentuk oleh berbagai lembaga tertentu yang tersusun secara hirarkis. Semua peraturan yang mengikat itu disusun secara hirarkis untuk menentukan derajatnya masing-masing, dengan konsekuensi bahwa jika ada dua peraturan yang bertentangan maka yang dinyatakan berlaku adalah yang

---

[121] Bagir Manan, *Teori...*, *Op.Cit.*,Hlm. 201-202.
[122] *Ibid.*, Hlm. 202-203.

derajatnya lebih tinggi.[123] Jika suatu peraturan dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka cara memastikan keabsahannya biasanya dilakukan melalui uji materi oleh lembaga yudikatif atau yudisial.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip: [124]

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.[125]
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (*lex superior derogate legi inferiori*).[126]
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut (*lex posterior derogate priori*). Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum (*lex specialis derogate lex generalis*).

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

---

[123] Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, Hlm. 127.

[124] Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, Hlm. 19.

[125] Bagir Manan, *Teori..., Op.Cit.*, Hlm. 207.

[126] *Ibid.*

tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.[127]

Dalam praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*jugdgement*) yang biasa disebut vonis.[128] Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas, ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*, *vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concret*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract.*[129]

Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judisial*). Kontrol politik

---

[127] *Ibid.*, Hlm. 207-208.

[128] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, Hlm. 1.

[129] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Konstitusi Press kerjasama dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, Hlm. 6.

dilakukan oleh lembaga politik. Dalam hal ini, mekanisme kontrolnya disebut sebagai "*legislative control*" atau "*legislative review*". [130]

Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dapat pula dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi "*bestuur*" di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya tersebut berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam inilah yang dapat kita sebut sebagai "*administrative control*" atau "*executive review*". [131]

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik

[130] *Ibid.*
[131] *Ibid.*, Hlm. 6-7.

(*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).[132]

Cappeletti, membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*polical review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan atau badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan nonyudisial (lazimnya adalah badan politik). Baik pengawasan (secara) politik atau pun pengawasan (secara) yudisial dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*), apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan-tindakan pemerintah yang ada (*existing*) atau akan diundangkan (akan dilaksanakan) bertentangan atau tidak dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar atau ketentuan-ketentuan lain yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang sedang dinilai. Wewenang menilai tersebut dalam kepustakaan kita disebut sebagai "hak menguji" (*toetsingsrecht*).[133]

Sejarah 'institusi' yang berperan melakukan kegiatan "*constitutional review*" di dunia berkembang pesat melalui tahap-tahap pengalaman yang beragam di setiap negara. Ada yang melembagakan fungsi pengujian konstitusional itu dalam lembaga yang tersendiri bernama Mahkamah Konstitusi.

---

[132] Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, Hlm. 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 73.

[133] Mauro Cappelleti, *Judicial Review in the Contemporary World*, the Bobbs-Merril Company Inc., 1979, Hlm. 19-20.

Ada pula yang mengaitkan fungsi pengujian itu kepada lembaga yang sudah ada, yaitu Mahkamah Agung. Ada pula yang memberikan tugas untuk menjalankan fungsi pengujian itu kepada badan-badan khusus dalam kerangka lembaga-lembaga lain seperti badan-badan pengadilan yang sudah ada; dan ada pula yang tidak menerima adanya fungsi pengujian semacam itu sama sekali. Pengalaman di berbagai negara di dunia memperlihatkan bahwa tradisi yang mereka ikuti tidak sama dari satu negara ke negara yang lain. [134]

Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggaman para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.

Istilah "*constitutional review*" atau pengujian konstitusional harus dibedakan dari istilah "*judicial review*". Pembedaan itu dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. *Pertama*, '*constitutional review*' selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. *Kedua*, dalam konsep '*judicial review*' terkait pula pengertian yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, sedangkan '*constitutional review*' hanya menyangkut pengujian konstitusionalitas, yaitu terhadap UUD.[135]

Berkenaan dengan hal tersebut, memang dapat dikemukakan pula bahwa pengujian konstitusionalitas itu merupakan upaya hukum yang dapat dilakukan

---

[134] Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 2-3.

[135] *Ibid.*

oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan untuk diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara.

Lembaga-lembaga dimaksud tidak selalu merupakan lembaga peradilan, seperti sistem Perancis, disebut '*Conseil Constitutionnel*' yang memang bukan '*Cour*' atau pengadilan sebagai lembaga hukum, melainkan Dewan Konstitusi yang merupakan lembaga politik. Jika dipakai istilah '*judicial review*', maka dengan sendirinya berarti bahwa lembaga yang menjadi subyeknya adalah pengadilan atau lembaga *judicial* (*judiciary*). Namun, dalam konsepsi '*judicial review*', cakupan pengertiannya sangat luas, tidak saja menyangkut segi-segi konstitusionalitas objek yang diuji, melainkan menyangkut pula segi-segi legalitasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.[136]

Dalam konsep pengujian Undang-Undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah '*judicial review*' dan '*judicial preview*'. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.[137]

Dalam hubungannya dengan objek Undang-Undang, dapat dikatakan bahwa saat ketika Undang-Undang belum resmi atau sempurna sebagai Undang-undang yang mengikat untuk umum, dan saat ketika Undang-Undang itu sudah resmi menjadi Undang-Undang, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika Undang-

[136] *Ibid.*
[137] Jimly Asshiddiqie, *Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm. 4.

Undang itu sudah sah sebagai Undang-Undang, maka pengujian atasnya dapat disebut sebagai *judicial review*. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan Undang-Undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai Undang-Undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review*, melainkan *judicial preview*.[138]

Judicial review atau *controle juridictionale* adalah pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Brewer – Carrias memandangnya sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi. Tepatnya dikatakan: *"...the same inherent duty of courts to ensure that each legal action conforms to a superior law"*.[139]

Menurut Maurice Duverger, *judicial control* adalah penting agar undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar akan kehilangan asas-asasnya dan akan menjadi rangkaian kata-kata yang tidak ada artinya sama sekali kalau tidak ada lembaga-lembaga yang mempertahankan dan menjaga kehormatan hukum tersebut. Selain itu, kontrol terhadap tindakan badan eksekutif bertujuan agar tindakan badan eksekutif tidak melanggar hukum.[140]

Di beberapa negara yang menganut sistem *civil law* kewenangan ini hanya diberikan kepada satu lembaga tertinggi saja yang dikenal dengan *Constitutional Court* atau Mahkamah Konstitusi. Oleh karena tata cara pengujian dilakukan

---

[138] *Ibid.*

[139] Alan R. Brewer-Cariras, *Judicial Review in Comparation Law*, Cambrige University Press, 1989, Hlm. 84. Dikutip kembali oleh Irfan Fachruddin *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, Hlm. 175.

[140] Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm. 271.

hanya oleh satu Mahkamah saja, maka sistem tersebut dikenal dengan nama sistem "sentralisasi", sedangkan metode pengujiannya disebut "*principaliter*". Di beberapa negara lainnya yang menganut sistem *common law*, *judicial review* diberikan kepada para hakim yang bertugas untuk menguji apakah peraturan yang dipermasalahkan dalam kasus yang sedang diperiksa bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena prosedur pengujian tersebut dapat dilakukan oleh para hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkrit, maka sistem ini disebut sistem "desentralisasi" dan metode pengujiannya disebut "*incidenter*". Atas putusan hakim rendahan dapat dimintakan banding sampai ke Pengadilan Tertinggi di negara tersebut (Mahkamah Agung-*Supreme Court*).[141] Indonesia termasuk negara yang menganut sistem tersentralisasi, yaitu untuk undang-undang terpusat di Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dipusatkan di Mahkamah Agung.

Menurut Sri Soemantri, jika pengujian itu dilakukan terhadap isi undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, dinamakan sebagai hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*), jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, disebut hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*).[142]

Untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah satu kaidah hukum tidak ingkar dari atau

[141] Eddy Djunaedi, "*Judicial Review* di Beberapa *Negara* Suatu Kajian Perbandingan", Ulasan Hukum dalam *Varia Peradilan* No. 172, Januari, 2000, Hlm. 102-103. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, Hlm. 7.

[142] Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materiil di Indonesia,* Alumni, Bandung, 1982, Hlm. 6-11.

bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam satu negara. Pekerjaan mengambil keputusan tentang sesuai tidaknya kaidah hukum dengan undang-undang dasar atau dengan kaidah konstitusi yang setaraf dengan itu, oleh Usep Ranawijaya disebut pengujian konstitusional secara material.[143]

Pengujian konstitusional secara material ini mendapat dasar yang kuat dalam negara yang mempunyai Undang-Undang Dasar sebagai satu kumpulan kaidah fundamental yang dianggap *supreme* dibanding dengan kaidah-kaidah lain. Dalam negara serikat pengujian konstitusional mempunyai arti tambahan yang penting dilihat dari segi keperluan menjamin hak negara bagian. Dalam rangka gagasan trias politika dengan sistem *checks and balances* pengujian konstitusional mempunyai arti lebih memperkuat lagi kedudukan lembaga peradilan sebagai jabatan yang bebas dari pengaruh jabatan eksekutif dan legislatif. Secara umum dengan pengujian konstitusional ini jabatan peradilan dapat membatasi atau mengendalikan tingkah laku jabatan legislatif dan jabatan eksekutif atas dasar konstitusi. Hal ini sangat penting artinya dalam rangka menjamin hak asasi dan kebebasan dasar warga negara serta dalam mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang penguasa.[144]

Dalam rangka *judicial review* ini hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah yang:

---

[143] Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, Hlm. 190-191.

[144] Jimly Asshiddiqie, *Model-model..., Op.Cit.*, Hlm.

a. Dilakukan secara sewenang-wenang (*arbitrary*), semau-maunya dan berganti-ganti (*capricious*), penyalahgunaan wewenang diskresioner (*abuse of discretion*) dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum.
b. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/kekuasaan, *previlege* atau immunitas.
c. Melampaui batas wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apapun.
d. Dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hukum.
e. Tidak didukung oleh kebenaran di dalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu "*substansial evidence*" dalam tindakan pemerintah tersebut. [145]

Kontrol yang dilakukan oleh hakim dalam *judicial review* itu meliputi juga putusan-putusan/produk pemerintah yang bersifat mengatur (*reglementer*) ataupun yang bersifat perseorangan (individual). Namun demikian dikenal pula beberapa perkecualian di mana hakim tidak dapat melakukan *judicial review*, yaitu: (a) putusan yang menyangkut masalah hubungan internasional; (b) masalah grasi; (c) masalah hubungan antara lembaga-lembaga negara, misalnya ratifikasi dari suatu amandemen terhadap konstitusi.[146]

Selain itu pula kontrol hakim tidak boleh memasuki ruang lingkup yang termasuk dalam wewenang diskresioner Pemerintah, dan harus berhenti sampai pada aspek legalitasnya saja dari suatu tindakan Pemerintah. Sekalipun pejabat administratif itu mempunyai wewenang diskresioner, tetapi bilamana pelaksanaan wewenang itu adalah sedemikian rupa hingga merugikan hak-hak asasi seseorang individu, maka hakim dapat melarang/membatalkannya dengan alasan "*abuse of discretion*" seperti disebutkan di atas. Untuk sampai pada alasan ini maka dalam prakteknya hakim tidak cukup hanya menilai segi-segi hukumnya saja, tetapi

[145] Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm. 79.
[146] *Ibid.*, Hlm. 80.

dalam kasus-kasus tertentu sampai meluas pada penilaian terhadap fakta-fakta juga, sehingga batas-batas antara *legality control* dengan *opportunisty control* menjadi kabur/samar-samar.[147]

Berbicara tentang *judicial review* di dalam politik hukum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hukum perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan. Sebab, *judicil review* itu bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun hirarkis. Pengujian oleh lembaga yudisial dalam *judicial review* adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis. *Judicial review* tidak bisa dioperasionalkan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis.[148]

Judicial review merupakan hal yang sangat penting untuk menjamin konsistensi politik hukum nasional sebagai aliran dari konstitusi. Apalagi jika diingat bahwa arti konstitusi itu mencakup semua peraturan tentang organisasi negara yang bisa berbentuk 1. Tertulis: (a) dalam dokumen khusus (UUD). (b) dalam dokumen tersebar (peraturan perundang-undangan lai). 2. Tak tertulis: (a) Konvensi. (b) Adat. Dengan demikian, konstitusi itu sebenarnya bukan saja mencakup UUD melainkan juga mencakup peraturan perundang-undangan lainnya yang juga tertulis. Hanya saja, UUD merupakan dokumen khusus sedangkan yang lainnya merupakan dokumen biasa yang tersebar. Sebaran dokumen tertulis itu harus tersusun secara hirarkis agar lembaga yang berwenang

---

[147] *Ibid.*, Hlm. 80-81.

[148] Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007., Hlm. 126-127.

membuatnya dan derajatnya di dalam peraturan perundang-undangan terlihat dengan jelas.

Di Indonesia, sebelum adanya perubahan UUD 1945, kewenangan *judicial review* ada pada Mahkamah Agung tetapi dibatasi hanya pada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Setelah adanya Perubahan UUD 1945, muncul lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi yang berwenang melakukan *judicial review* pada Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung tetap pada kewenangan semula.

Di dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) secara implisit diatur pula mengenai pengujian materiil, tetapi bukan terhadap peraturan perundang-undangan melainkan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (beschikking). Badan peradilan yang diberi wewenang untuk menguji adalah Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Di dalam Pasal 53 ditegaskan, "Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau direhabilitasi. Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;

c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan, setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dalam keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan keputusan tersebut.

Stelsel perundang-undangan Belanda dan Indonesia mengenai hal ini menurut van der Burg dan Burkens memiliki banyak titik temu. Menurut Artikel 8 ayat (1) Wet Arob gugatan dapat diajukan kepada Afdeling Rechtspraak, Raad van Staat, dengan alasan sebagai berikut:[149]

"(a) de beschikking met een algemeen verbidend voor schrift strijd; (b) het administratieve orgaan bij het geven van de beschikking van zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel gebruik heeft gemaakt dan tot de doelieden, waartoe die bevoegheid gegeven is; (c) het administratieve orgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen; (d) het administratieve orgaan anderzins heeft beschikt in strijd met enig in het algemeen rechtsbewutzijn levend beginsel van behoerlijk bestuur". ((a) *beschikking* itu bertentangan dengan peraturan umum yang bersifat mengikat umum; (b) bahwa organ administrasi pada waktu mengeluarkan *beschikking* itu ternyata telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari tujuan diberikannya wewenang; (c) organ administrasi waktu menimbangkan kepentingan-kepentingan yang tersangkut menurut nalar seharusnya tidak sampai mengeluarkan *beschikking* yang bersangkutan; dan (d) organ administrasi telah memutus bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik yang hidup dalam kesadaran hukum umum).

Badan peradilan administrasi Perancis dalam menguji "*acte administratif*" menggunakan patokan "illegalitas" atau ketidak berdasarkan hukum. Illegalitas

[149] Irfan Fachruddin, *Pengawasan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 267.

itu secara ringkas dikelompokkan kepada dua golongan, sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya:[150]

1. Illegalitas ekstern atau menilai segi formal, meliputi:
    a. Tanpa kewenangan (kompetensi);
    b. Kekeliruan bentuk dan kekeliruan prosedur;
2. Illegalitas intern, yaitu menilai segi substantif, meliputi:
    a. Bertentangan dengan undang-undang atau hukum;
    b. Penyalahgunaan kekuasaan (*de'tournement de pouvoir*).

Hampir semua butir-butir dari patokan "illegalitas" punya kemiripan substansi dengan yang terdapat dalam Artikel 8 ayat 1 Wet Arob dan Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986. Berikut ini akan dibahas beberapa butir penting dari patokan tersebut:

Kategori pertama; keputusan yang bertentangan dengan peraturan umum yang bersifat mengikat atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat terjadi dalam hal: (i) tanpa wewenang, yaitu badan pemerintah mengeluarkan suatu keputusan tanpa dasar wewenang, atau ada wewenang tetapi wewenang itu ada pada instansi lain dan tidak terdapat adanya delegasi atau berdasarkan suatu delegasi yang tidak dapat dibenarkan oleh peraturan dasarnya; (ii) bertentangan dengan peraturan dasar, yaitu keputusan yang dikeluarkan itu bertentangan dengan peraturan dasarnya atau peraturan lain; (iii) peraturan dasar dari keputusan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi; (iv) keputusan bertentangan dengan peraturan dan prosedur yang berlaku.[151]

Kategori kedua; dikenal juga dengan *de'tournement de pouvoir*. Dasar pengujian ini bertolak pada pemikiran bahwa pemberian wewenang dimaksudkan

---

[150] Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa...*, *Op.Cit.*, Hlm. 6.
[151] *Ibid.*, Hlm. 45-47. Lihat juga Irfan Fachruddin, *Pengawasan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 268.

untuk tujuan tertentu, yang dapat diketahui dari sejarah lahirnya peraturan tersebut. Karena itu, apabila badan pemerintah menggunakan wewenang mengeluarkan keputusan administratif untuk tujuan lain, maka dengan demikian adalah bersifat melawan hukum.

Kategori ketiga; dikenal dengan larangan *willekeur* atau menyimpang dari nalar (*redelijkheid*). Badan atau pejabat pemerintah dalam menimbang semua kepentingan yang terkait menurut nalar seharusnya tidak sampai mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan. Dalam mengambil putusan, hakim mempertimbangkan walaupun hanya secara global, artinya sampai suatu batas (*merge*) tertentu. Karena itu, apa yang dilakukan hakim tersebut dalam hal ini dinamakan "marginal toetsing" atau "pengujian marginal". Hakim harus tetap menghormati kebebasan badan pemerintah untuk menentukan kebijaksanaannya. Dalam hal menimbang kepentingan-kepentingan yang terkait yang dilakukan pejabat pemerintah menurut nalar tidak dapat dipertahankan lagi, barulah ia melakukan pembatalan keputusan.[152]

Tidak seperti Wet Arob, UU No. 5 Tahun 1986 tidak mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan pengajuan gugatan. Kebanyakan ahli hukum administrasi di Indonesia berpendapat bahwa meskipun asas hukum tersebut tidak diadopsi oleh undang-undang, dapat digunakan oleh hakim administrasi dalam melakukan pengujian terhadap keabsahan keputusan pemerintah. Asas-asas umum penyelengaraan pemerintahan yang layak, menurut Irfan Fachruddin, dapat diterapkan langsung dalam putusan badan peradilan administrasi sebagai hasil penemuan hukum atau pengisi kekosongan hukum

[152] Irfan Fachruddin, *Pengawasan...Ibid.*, Hlm. 269.

dalm hal undang-undang tidak mengaturnya. Jika badan peradilan cenderung mempertahankannya, statusnya menjadi yurisprudensi yang merupakan salah satu sumber hukum dalam arti formal.[153]

Dalam rangka menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 5 Tahun 1986 diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan mengenai wewenang PTUN 'menguji' Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 53 ayat (2) diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: "Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik."

Melalui perubahan tersebut, nampak bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah menjadi peraturan hukum yang mengikat dan menjadi patokan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bukan lagi sekedar kecenderungan etik dan moral pemerintahan umum belaka.

Menurut Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004, yang dapat dituntut di muka PTUN terbatas pada 1 (satu) macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan tambahan yang

[153] *Ibid.*, Hlm. 272.

dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian saja dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi. Adapun yang dimaksud dengan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" sebagaimana diatur dalam ayat (2) huruf b, adalah meliputi asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; dan akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dari ketentuan Pasal 53 UU No. 9 Tahun 2004 ternyata bahwa yang dapat diuji bukan hanya perturan perundang-undangan tetapi juga Keputusan Tata Usaha Negara. Dengan demikian telah terjadi pergeseran serta perkembangan mengenai materi yang dapat diuji. Selain itu, mengenai badan peradilan yang dapat menguji menjadi semakin meluas, yaitu selain Mahkamah Agung juga Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.[154]

Di samping melalui badan peradilan, terdapat negara-negara yang melakukan pengujian terhadap Undang-Undang yang sudah berlaku atau Undang-Undang yang belum diundangkan kepada badan yang bukan *judicial*. Badan yang demikian lazimnya adalah badan politik.[155]

Negara-negara yang tidak memiliki sistem '*judicial review*', belum tentu tidak memiliki mekanisme '*constitutional review*'. Bisa saja di satu negara tidak dikenal adanya '*judicial review*' dalam arti pengujian konstitusionalitas oleh

---

[154] Lihat dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1998, Hlm. 111.

[155] Lihat kembali dalam Mauro Cappelleti, *Loc. Cit.* Hlm. viii

hakim, tetapi justru menerapkan pengujian oleh lembaga legislatif, atau bahkan oleh lembaga eksekutif.[156]

Di lingkungan negara-negara seperti ini, ada yang sama sekali tidak mengijinkan dilakukannya pengujian konstitusionalitas kecuali oleh lembaga legislatif yang ditentukan untuk itu. Sebagian besar, negara-negara yang menganut paham komunisme termasuk kategori demikian. Tetapi selain itu, banyak juga negara yang tidak mempunyai tradisi '*judicial review*' memberikan kewenangan untuk mengadakan pengujian konstitusional (*constitutional review*) itu hanya kepada lembaga legislatif melalui prosedur yang dapat dinamakan '*legislative review*'.[157]

Di lingkungan negara-negara komunis, berlaku doktrin supremasi parlemen (*the supremacy of the Parliament*), dimana konsepsi kedaulatan rakyat secara kolektif selalu dilembagakan ke dalam konsep 'Dewan Rakyat Tertinggi' yang memiliki susunan kelembagaan negara. Lembaga tertinggi inilah yang selalu dianggap paling berwenang untuk menjadi penafsir Undang-Undang Dasar, sehingga pengujian konstitusionalitas atas suatu Undang-Undang menjadi kewenangan mutlak lembaga tertinggi ini. Kalaupun suatu Undang-Undang akan direvisi, diubah, ataupun dibatalkan, maka yang dianggap berwenang untuk itu hanyalah lembaga yang membuatnya sendiri, bukan lembaga kekuasaan kehakiman.[158]

Pengujian atas peraturan sebagai produk pengaturan atau *regeling*, jika dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri, maka pengujian semacam itu

---

[156]Jimly Asshiddiqie, *Model-model..., Op.Cit.*, Hlm.
[157]*Ibid.*, Hlm. 71-72.
[158] *Ibid.*

disebut *legislative review* atau *regulative review*. Jika perangkat hukum yang diuji itu merupakan produk lembaga legislatif (*legislative acts*), maka pengujiannya dilakukan melalui proses *legislative review*.[159]

Baik *judicial review* maupun *political review* keduanya dilakukan oleh suatu badan yang berada di luar pembentuk undang-undang. Apabila pembentuk Undang-Undang (legislatif), yang menurut UUD 1945 adalah Presiden dan DPR melakukan "pengujian", baik atas dasar inisiatif sendiri maupun atas perintah MPR, maka hal itu bukan dalam rangka hak menguji material, melainkan suatu proses legislatif biasa seperti membuat, mengubah atau mencabut Undang-Undang. Apalagi dengan adanya ketentuan bahwa pernyataan tidak berlaku itu efektif pada saat Undang-Undang penggantinya mulai berlaku. Dengan demikian, *legislative review* yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang sendiri bukan merupakan suatu kekuasaan yang baru diberikan, tetapi memang sudah termasuk dalam pengertian "membuat" sebagaimana diatur dalam UUD 1945.[160]

Kekeliruan perundang-undangan sebagai produk hukum politis dimana kedaulatan politik ada di tangan rakyat dan dilakukan di tingkat tertinggi oleh MPR dan di tingkat Pusat dilakukan oleh Presiden bersama DPR, dan di tingkat Daerah oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, seharusnya diuji melalui *legislative review* oleh badan legislatif yang membuatnya atau oleh badan legislatif yang lebih tinggi tingkatannya. [161]

---

[159] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara..., Op.Cit.*, Hlm. 27.

[160] Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak..., Op.Cit.*, Hlm. 23.

[161] Laporan Akhir" Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Wewenang MA dalam Melaksanakan Hak Uji Materiil (*Judicial Review*)", disusun oleh Tim di bawah pimpinan Prof. Dr. Paulus Efendi Lotulung, 1999/2000, Hlm.6-8.

Mauro Cappelleti mengemukakan, pengujian secara politik lebih bersifat preventif, yaitu pengujian dilakukan sebelum suatu undang-undang diundangkan (*promulgation*). Tindakan yang bersifat preventif ini mengandung segi positif, sebab kemungkinan timbulnya resiko atau dampak yang tidak diinginkan akan dapat dihindari, karena undang-undang itu belum dilaksanakan (belum diundangkan), yang berarti belum mempunyai akibat hukum yang mengikat.[162]

Tujuan utama dilakukannya pengawasan (*controle*) terhadap Pemerintah menurut Paulus Effendie Lotulung adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Di sinilah letak inti atau hakikat dari suatu pengawasan.[163]

Lebih lanjut Paulus E. Lotulung menyatakan,[164] ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapat dibedakan antara jenis kontrol yang disebut *kontrol intern dan kontrol ekstern*. Suatu kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh tim/panitia verifikasi yang dibentuk secara insidentil dan biasanya

---

[162] *Ibid.*
[163] Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa..., Op.Cit.*, Hlm. xv.
[164] *Ibid.*, Hlm.xv-xvi.

terdiri dari beberapa orang ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol-kontrol semacam itu dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau lazim pula disebut sebagai suatu bentuk "*built-in control*".

Suatu kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar Pemerintah dalam arti eksekutif. Termasuk pula kontrol ekstern ini adalah kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal timbul persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah.[165]

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, dapat dibedakan dalam 2 jenis kontrol, yaitu *kontrol a-priori dan kontrol a-posteriori.* Dikatakan sebagai kontrol a-priori adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan.[166]

Kontrol a-posteriori adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Peranan badan peradilan melalui suatu *judicial control* adalah selalu

---

[165] *Ibid.*, Hlm. xvi.
[166] *Ibid.*

bersifat kontrol a-posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan.[167]

Di samping kedua macam kriteria pembedaan tersebut, dikenal pula pembedaan yang ditinjau dari segi sifat kontrol itu terhadap objek yang diawasi. Dengan kata lain, apakah kontrol itu hanya dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), yaitu segi "*rechtmatigheid*" dari perbuatan Pemerintah ataukah juga di samping segi *rechtmatigheid* ini dinilai pula benar tidaknya perbuatan itu ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya (opportunitas), yaitu segi "*doelmatigheid*". Jadi dibedakanlah antara kontrol segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) dan kontrol segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*).[168]

Kontrol yang dilakukan oleh badan peradilan (*judicial control*) pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas, yaitu kontrol segi hukum, sedangkan suatu kontrol teknis administratif intern dalam lingkungan Pemerintah sendiri (*built-in-control*) bersifat selain penilaian legalitas (*rechtmatigheidstoetsing*) juga dan bahkan lebih menitikberatkan pada segi penilaian kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) dari tindakan yang bersangkutan.[169] Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa kontrol segi hukum itu merupakan salah satu ciri pokok dari tugas badan peradilan, yaitu melakukan penilaian (*toetsing*) tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan Pemerintah.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap Pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*,

---

[167] *Ibid.*, Hlm. xvii.
[168] *Ibid.*
[169] Ibid., Hlm. xvii-xviii.

pada umumnya sasaran pengawasan terhadap Pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan Pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya;[170] *Kedua*, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan Pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.[171]

Selain pengawasan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan baik, bukan untuk mencari-cari kesalahan, menurut P. de Haan ada beberapa motif pengawasan. Yaitu untuk kepentingan koordinasi dan integrasi pemerintahan, pengawasan keuangan, dan pengawasan terhadap kecermatan penyelenggaraan pemerintahan berkenaan dengan perlindungan hak dan kepentingan warga negara.[172]

Menurut Versteden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi bahwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan

---

[170] SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 12.

[171] Irfan Fachruddin, *Pengawasan..., Op.Cit.*,Hlm. 90-91.

[172] Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, Hlm. 126.

baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang didesentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*). Di samping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara.[173]

Secara umum dapat disebutkan, bahwa pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah untuk berprakarsa).[174] Pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, ruang lingkup pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan

---

[173] *Ibid.*
[174] Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 181.

dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).[175]

Untuk menjaga kewibawaan Pemerintah Daerah dan kepentingan daerah, serta untuk menghindari atau memperkecil kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan daerah dan/atau negara maka dianggap perlu untuk menyelenggarakan pengawasan secara preventif terhadap Keputusan-Keputuan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah.[176]

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku. Dengan kata lain, suatu keputusan daerah dalam arti luas, termasuk juga Peraturan Daerah, yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi Peraturan Daerah, pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah tertentu, dilakukan sesudah peraturan-peraturan itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan.[177]

Pengawasan preventif hanya dilakukan terhadap Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, yang berisi atau yang mengatur materi-materi tertentu. Yang diletakkan di bawah pengawasan preventif itu pada umumnya materi-materi yang dianggap penting, yang menyangkut kepentingan-kepentingan

---

[175] Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, Hlm. 154.
[176] Irawan Soejito, *Pengawasan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 12.
[177] *Ibid.*

besar terutama bagi daerah dan penduduknya, sehingga dengan meletakkannya di bawah pengawasan preventif itu diharapkan sudah dapat ditutup sebelumnya kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan bagi daerah tersebut.[178]

Bagi pengawasan preventif alasan-alasan yang dapat dipakai oleh pejabat yang berwenang tidak disebutkan secara tegas, sehingga secara teori pejabat tersebut dapat misalnya tidak memberi pengesahan berdasarkan alasan lain daripada alasan adanya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Di dalam praktek tidaklah mudah untuk menemukan alasan yang demikian itu. Pejabat yang berwenang mengesahkan atau tidak memberi pengesahan itu biasanya juga hanya meninjau apakah keputusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau tidak.[179].

Menurut Bool dan Oppenheim, pengesahan itu hanya diperlukan untuk terjadinya (*het ontstaan*), untuk menjadi sempurna (*het perfect worden*), tetapi tidak untuk berlangsungnya (*het voortbestaan*) tindakan atau keputusan, dan bahwa hukum negara menggunakan cara-cara lain untuk meniadakannya, jika yang demikian itu dipandang perlu.[180]

Pelaksanaan pengawasan preventif berada pada posisi "lebih awal" dari pengawasan represif. Daya campur tangan terhadap daerah juga menjadi lebih besar. Pengawasan preventif mengandung "prasyarat" agar keputusan daerah di

---

[178] *Ibid.*, hlm 12-13.
[179] *Ibid.*, Hlm. 36.
[180] *Ibid.*, Hlm. 44.

bidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan. Selama prasyarat tidak atau belum terpenuhi, keputusan tersebut tidak dapat dijalankan.[181]

Pada umumnya diterima pandangan bahwa pembatasan terhadap pengawasan preventif lebih ketat dibandingkan dengan pengawasan represif. Salah satu bentuk pembatasan adalah dengan cara mengatur atau menentukan secara pasti jenis dan macam keputusan daerah yang memerlukan pengawasan.[182]

Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk (a) menangguhkan berlakunya suatu Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah; dan (b) membatalkan suatu Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah.

Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan terhadap Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu, yang disebut Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, pengawasan represif dapat dijalankan terhadap semua Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Dsaerah apabila peraturan/keputusan itu dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum.[183]

Khususnya mengenai penangguhan, perlu dikemukakan bahwa penangguhan itu merupakan suatu usaha persiapan untuk suatu pembatalan. Karena itu, di dalam konsiderans dari suatu keputusan penangguhan itu biasanya selalu disebut bahwa penangguhan keputusan itu dianggap perlu karena sedang dipertimbangkan suatu pembatalan dari keputusan tersebut. Ini tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus didahului oleh suatu penangguhan. Pembatalan

---

[181] Bagir Manan, *Hubungan..., Op.Cit.*, Hlm. 191.
[182] *Ibid.*
[183] Irawan Soejito, *Pengawasan..., Op.Cit.*, Hlm. 51.

dapat langsung dilakukan tanpa adanya penangguhan lebih dahulu.[184] Keputusan penangguhan dan pembatalan harus menyebutkan alasan-alasannya dan diberitahukan kepada kepala daerah yang bersangkutan.

Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan di dalam jangka waktu yang terbatas, pengawasan represif dapat dilakukan setiap saat, juga apabila keputusan Peraturan Daerah itu sudah mulai berlaku, bahkan apabila suatu keputusan sudah selesai dilaksanakan.[185]

Tentang sifat hak pembatalan, dibedakan antara hak pembatalan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan karena bertentangan dengan kepentingan umum.

Sekalipun formil suatu pembatalan itu bukanlah suatu pengadilan, akan tetapi suatu tindak pemerintahan (*bestuursdaad*), namun, apabila penguasa membatalkan suatu keputusan daerah karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, maka penguasa itu oleh banyak sarjana hukum dianggap melakukan pula suatu fungsi pengadilan.[186]

Hak pembatalan oleh pejabat yang berwenang tidak boleh digunakan sedemikian rupa, sehingga merupakan suatu usaha mencampuri urusan rumah tangga daerah secara berlebihan, sebab hak pembatalan akan merupakan suatu senjata yang ampuh di tangan pejabat tersebut yang dapat mematikan otonomi daerah, untuk memaksa pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya mengikuti kehendak penguasa.[187]

---

[184] *Ibid.*, Hlm. 54.
[185] *Ibid.*
[186] *Ibid.*, Hlm. 55-56.
[187] *Ibid.*, Hlm. 60.

Sebagai bahan perbandingan pengawasan di beberapa negara, berikut akan diuraikan bentuk pengawasan di Inggris, Perancis, dan Belanda. Di Perancis, pemerintahan daerahnya tersusun secara berjenjang – yang lebih tinggi mengawasi baik keuangan maupun administrasi daerah yang lebih rendah, sehingga lebih kepada dekonsentrasi. Hal ini berbeda dengan Inggris. Pemerintahan daerah Inggris tidak berada di bawah pengawasan satuan pemerintahan daerah yang lain. Pemerintahan daerah di Inggris lebih desentralistik. Sistem pemerintahan daerah Perancis mempunyai pengaruh yang luas. Di Asia dan Afrika pengaruh Perancis masuk melalui penguasaan atas daerah-daerah tersebut. Indonesia secara tidak langsung mendapat pengaruh Perancis melalui Belanda. Desentralisasi Belanda berakar pada sejarah Belanda sendiri yaitu dari negara-negara kecil yang merdeka yang kemudian bersama-sama terbentuk sebagai sebuah negara. Dengan kata lain, otonomi mendahului pembentukan negara. Dalam kaitan dengan Indonesia terdapat hubungan historis antara kedua negara.[188]

Di Inggris, terdapat tiga bentuk utama pengawasan, yaitu pengawasan legislatif, pengawasan administratif dan pengawasan yudisial (pengawasan oleh atau melalui badan peradilan). Bentuk-bentuk atau macam-macam pengawasan administratif antara lain berupa pengesahan dan persetujuan (*Confirmation dan approval*), yang dibedakan menjadi 3 (tiga) macam:

1. Pengesahan *bye-laws*
   Dalam mempertimbangkan pengesahan *bye-laws*, Menteri: "*Will consider wether it is in fact necessary, having regard to local conditions and national*

[188] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, Hlm. 135.

policy. He must of course, also be satisfied that proposed bye-laws is intra vires."
Jadi, bukan hanya sekedar memeriksa aspek-aspek hukumnya tetapi sasaran yang hendak dicapai apakah *bye-laws* memang sesuatu yang diperlukan baik dilihat dari situasi setempat maupun kebijaksanaan secara nasional.

2. Persetujuan atas rancangan atau usulan yang diajukan oleh daerah (*Approval of Schemes*)
   Beberapa undang-undang menentukan, bahwa daerah yang akan melaksanakan suatu fungsi pelayanan yang diserahkan kepada mereka, diwajibkan terlebih dahulu menyampaikan rancangan atau usulan atau rencana mengenai cara melaksanakan fungsi pelayanan tersebut. Rancangan, usulan atau rencana itu harus disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan. Setelah persetujuan diperoleh, barulah fungsi pelayanan yang diserahkan tersebut dapat diselenggarakan.
3. Persetujuan atas tindakan-tindakan tertentu (*Consent for individual acts*)
   Dalam beberapa hal, pemerintah daerah diperbolehkan melakukan suatu tindakan kalau telah mamperoleh persetujuan menteri. Misalnya penggunaan uang yang diperoleh karena mengadakan suatu undian. Apabila akan digunakan untuk tujuan lain daripada maksud semula (asalnya), harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan Menteri. [189]

Di Perancis,[190] pengawasan administratif dilaksanakan dalam dua bentuk utama, yakni pengesahan atau persetujuan (*approval*). Sebelum pembaharuan (1982), pengawasan atas keputusan Commune dilakukan Prefect (tingkat Departemen). Dalam hal yang tidak begitu penting, oleh Sub-Prefect. Keputusan Departemen oleh Menteri Dalam Negeri. Setelah pembaharuan, peran dan kekuasaan Prefect banyak dikurangi, bahkan jabatan Sub-Prefect sama sekali ditiadakan. Prefect sejak pembaharuan tidak lagi mempunyai wewenang membatalkan keputusan Commune. Memperhatikan tata cara (dan praktek) seperti diutarakan di atas, tidak tampak perbedaan yang berarti antara sebelum dan sesudah pembaharuan, kecuali mengenai wewenang membatalkan. Prefect secara material masih cukup besar perannya untuk mempengaruhi berbagai

[189] Bagir Manan, *Hubungan..., Op.Cit.*, Hlm. 59.
[190] *Ibid.*, Hlm. 77-78.

kebijaksanaan atau keputusan Commune. Ditinjau dari segi jaminan hukum penunjukan badan peradilan (pihak ketiga) sebagai pengawas (yudisial), dipandang lebih baik dari pada oleh Prefect (*Prefecture tutelage*). Hal ini tidak berarti pengawasan adminitratif seperti pengesahan atau persetujuan tidak dapat diterima, bahkan paling dapat diterima, terutama bagi Commune kecil. Bagi Commune kecil, Prefect tidaklah terutama dipandang sebagai pengawasan, melainkan lebih banyak membantu dan memberikan pertimbangan atau nasihat.

Di Belanda,[191] UUD 1983 membedakan dua macam bentuk pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dan represif lazim disebut sebagai bentuk pengawasan klasik. Disamping kedua bentuk pengawasan di atas, dalam berbagai kepustakaan disebut pula bentuk yang ketiga yaitu pengawasan positif. Termasuk pengawasan positif adalah pembuatan petunjuk atau pedoman. Adanya bentuk pengawasan positif menimbulkan cara penggolongan lain yaitu pengawasan positif dan pengawasan negatif.

Disebut pengawasan positif karena, pemerintah tingkat lebih tinggi aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi (*tegen*) kelalaian (*nalaten*) pemerintah tingkat lebih rendah. Disebut pengawasan negatif karena hanya menghalangi suatu tindakan yang sudah dilakukan baik tindakan yang belum mempunyai akibat hukum atau yang sudah mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif dan pengawasan represif digolongkan ke dalam bentuk pengawasan negatif.[192]

---

[191] *Ibid.*, Hlm. 107.
[192] *Ibid.*

Di Belanda, pengawasan preventif bersifat struktural dan spesifik – karena sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan mana saja (jenis-jenis keputusan) yang harus disampaikan kepada pemerintahan tingkat lebih atas untuk memperoleh pengesahan. Pengawasan preventif dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu: (1) pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif ini disebut *voortoezicht*. Contoh *voortoezicht* adalah pernyataan tidak keberatan (*de verklaring van geen bezwaar*) dari pemerintah tingkat lebih atas. (2) pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif jenis kedua ini disebut *middentoezicht*. Contoh *middentoezicht* yaitu pengesahan (*goedkeuring*) dan pengumuman atau pengundangan (*afkondiging*). Pada tingkat Gemeente, terdapat berbagai macam jenis pengawasan preventif dan yang paling utama adalah pengesahan (*goedkeuring*).[193]

Mengapa perlu ada pengesahan? Dalam hubungan ini terdapat beberapa teori mengenai pengesahan, yaitu: *Pertama*: teori yang menyatakan bahwa pengesahan mengandung makna bahwa Raja atau Ratu merupakan "medegesfter". Teori ini berasal dari Thorbecke dan menurutnya ada tiga tujuan pengawasan preventif, yaitu:

1. Mempertahankan undang-undang atau kepentingan negara (*handhaving van de Rijkswetten of van het Rijksbelang*);
2. Mempertahankan kepentingan daerah atau propinsi lain, karena peraturan yang bersangkutan dapat mengenai pihak ketiga (*handhaving van de belangen*

[193] *Ibid.*, Hlm. 108.

van andereplaatsen of provincien, welke bij deverordeningen eenerderde kunnen betrokken zijn).

3. Mempertahankan kepentingan propinsi yang bersangkutan sendiri, dan kepentingan atau hak bagian-bagiannya, *Gemeente* dan penduduk yang tidak diperhatikan oleh peraturan yang dibuat secara sepihak, salah dan bersifat memihak (*handhaving van het belang der provincien zelve, van de belangen of regten haredeelen, gemeenten of ingezetteren, bij eenzijdige, onjuiste, partijdige provincieverordeningen, miskend*).[194]

Kedua: pengesahan merupakan hak placet. Teori ini yang paling umum diterima. Hak placet 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 tersebut mempunyai kekuatan mengikat dan tidak dapat ditarik kembali. *Ketiga*: pengesahan merupakan suatu tindak lanjut dalam pembuatan suatu keputusan. Pengesahan bukanlah sesuatu tindakan mencabut palang pintu melainkan suatu tindakan lanjutan.[195]

Selain pengesahan, terdapat jenis-jenis pengawasan preventif lain, yaitu:

1. Pernyataan tidak berkeberatan (*verklaring van geenbezwaar*). Termasuk ke dalam kategori ini adalah ketentuan-ketentuan mengenai *bestemmingplan.*
2. Pemberian Kuasa (*machtiging*), misalnya dalam hal perubahan atau penghapusan suatu mata anggaran (pos anggaran) belanja. Perubahan atau penghapusan itu dilarang oleh undang-undang. Penghapusan atau perubahan dimungkinkan antara lain apabila *Gedeputeerde. Staten* secara khusus mengesahkan keputusan *Gemeente raad* dalam bentuk pemberian kuasa (*machtiging*).
3. Dispensasi (*Ontheffing*). Menurut UU *Gemeente* Pasal 81, *Burgemeester* diharuskan mempunyai tempat tinggal tetap dalam *Gemeente.* Kalau *Burgemeester* menjabat pada lebih dari satu *Gemeente, Gedeputeerde Staten* dapat memberikan dispensasi untuk bertempat tinggal pada salah satu *Gemeente.*
4. Persetujuan (*toestemming*). Pemerintah *Gemeente* dapat melaksanakan pengeluaran (*uitgaven*) untuk sebanyak-banyaknya sepertiga dari jumlah keseluruhan meskipun anggaran belum disahkan. *Gedeputeerde Staten* dapat

[194] *Ibid.*, Hlm. 108-109.
[195] *Ibid.*, Hlm. 109-110.

memberikan persetujuan kepada pemerintah *Gemeente* untuk pengeluaran selanjutnya dari anggaran atau perubahan anggaran yang diperkirakan.

5. *Gedeputeerde Staten* memberikan petunjuk-petunjuk kepada Pemerintah *Gemeente* mengenai isi *bestemmingplan* atau Menteri memberikan petunjuk-petunjuk kepada Pemerintah Propinsi mengenai isi rencana daerah (*streek plan*).[196]

Adaun pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan. Dalam Grondwet 1983, pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan (*vernietiging*). Di dalam Wet tentang Gemeente selain pembatalan, juga diatur mengenai penangguhan (*schorsing*). Demikian juga Wet tentang Provinsi.[197]

Penangguhan bukanlah sesuatu pranata yang berdiri sendiri di samping atau di luar pranata pembatalan. Selama suatu penyelidikan atas keputusan yang diminta untuk dibatalkan maka peraturan tersebut ditangguhkan berlakunya. Pembatalan keputusan alat kelengkapan pemerintahan Gemeente dan Provinsi tidak hanya terjadi melalui pengawasan represif, tapi dapat juga melalui *administratief beroep*. Adanya kemungkinan pembatalan melalui *administratie beroep* merupakan salah satu pembatasan terhadap pelaksanaan pengawasan represif, sebab apabila keputusan tertentu dapat diminta pembatalan kepada badan peradilan maka tidak dapat dibatalkan melalui pengawasan represif.[198]

Untuk membedakan antara pembatalan melalui pengawasan represif dan pembatalan melalui perkara (*beroep*), pembatalan melalui pengawasan represif disebut pembatalan spontan (*spontane vernietiging*). Disebut "spontan" karena

---

[196] *Ibid.*, Hlm. 110.
[197] *Ibid.*, Hlm. 110-111.
[198] *Ibid.*, Hlm. 111.

pihak yang berwenang membatalkan dapat mengambil inisiatif sendiri tanpa menunggu pihak ketiga yang berkepentingan atas pembatalan atau perlu dilindungi oleh pembatalan tersebut. Selain itu, pembatalan dapat dilakukan secara langsung tanpa harus melalui penangguhan.[199]

Pengawasan represif dilakukan oleh; (1) *Kroon* (Mahkota). Pelaksanaan pengawasan ini ditetapkan dalam *Koninklijk Besluit*, berupa wewenang pembatalan (dan penangguhan).[200] Selain wewenang pembatalan (dan penangguhan) ada pula wewenang semacam bentuk pengawasan yaitu Keputusan mengenai perselisihan antara Provinsi-provinsi dengan Gemeente-gemeente dengan Gemeente Provinsi atau Gemeente dengan Waterschappen, veenschappen dan veenpolders. Wewenang ini dibatasi oleh dua hal: *Pertama*, apabila penyelesaian perselisihan tersebut berada dalam wewenang pengadilan. *Kedua*, apabila keputusan penyelesaian sengketa tersebut oleh Undang-Undang diserahkan kepada badan atau pihak lain.[201] (2) Pengawasan represif oleh badan-badan lain. Selain oleh *Kroon*, pengawasan represif dapat juga dilakukan oleh pembentuk undang-undang, Commissaris van de Koning dan Gedeputeerde Staten dan badan peradilan.[202]

Apakah yang dapat dijadikan sebagai alasan untuk membatalkan suatu keputusan dalam rangka pengawasan represif? Dalam Grondwet ditentukan bahwa pembatalan dilakukan dengan alasan bertentangan dengan hukum atau kepentingan umum. Ketentuan ini berbeda dengan Wet tentang Gemeente

---

[199] *Ibid.*
[200] *Ibid.*
[201] *Ibid.*, Hlm. 112.
[202] *Ibid.*

maupun Wet tentang Provinsi. Dalam kedua Undang-Undang tersebut dipergunakan istilah bertentangan dengan undang-undang dan kepentingan umum.[203]

[203] *Ibid.*, Hlm. 113.

BAB III

LANDASAN TEORITIS DAN YURIDIS PEMBENTUKAN DAN PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH

A. Materi Muatan dan Pembentukan Produk Hukum Daerah

1. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia, karena akhirnya Pemerintah Pusat bersedia mendesentralisasikan kewenangannya yang dibuka pada 7 Mei 1999 dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada 19 Mei 1999 lahir UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah: (1) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. (2) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. (3) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas. (4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-daerah. (5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina

oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom. (6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. (7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. (8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara substantif merubah paradigma hubungan Pusat dan Daerah dari corak sentralistik di bawah UU No. 5 Tahun 1974 menuju ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 7, ditegaskan bahwa seluruh urusan pemerintahan menjadi urusan Pemerintah Daerah, kecuali kewenangan dalam bidang: a) politik luar negeri; b) pertahanan keamanan; c) peradilan; d) moneter dan fiskal; e) agama, serta kewenangan bidang lainnya. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi 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, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Adapun kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah (Pasal 9).

Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan Pasal 9. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. (Pasal 11 ayat (2)). Namun sayang, sampai berakhirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah yang mengatur kewenangan daerah kabupaten/kota belum pernah diterbitkan.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 UU No. 22 Tahun 1999, pada 6 Mei 2000 Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000

tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Di dalam Pasal 2 PP No. 25 Tahun 2000 ditentukan kewenangan Pemerintah Pusat lebih bersifat 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, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

UU No. 22 Tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan Propinsi. Pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom (*Local Self-government*) dan Kepala Wilayah Administratif (*Field Administration*). Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu jabatan Kepala Wilayah pada kabupaten dan kota (dulu Kotamadya) sudah tidak dikenal lagi.

Bupati dan Walikota dipilih secara mandiri oleh DPRD Kabupaten/Kota tanpa melibatkan Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, Bupati/Walikota harus bertanggungjawab kepada dan bisa diberhentikan oleh DPRD sebelum masa jabatannya usai. Sementara itu Pemerintah Pusat (Presiden) hanya diberi kekuasaan untuk 'memberhentikan sementara' seorang Bupati/Walikota jika dianggap membahayakan integrasi nasional.[1]

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi

[1] Pratikno, "Desentralisasi, Pilihan Yang Tidak Pernah Final", dalam Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerjasama dengan Pusataka Pelajar, Yogyakarta, 2003 , Hlm. 42-43.

kewenangan kepada pemerintah kabupaten dan kota dilakukan pada taraf yang signifikan. Pemerintah memberikan peluang yang sangat besar kepada daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sebagai pedoman atau pun aturan main di tingkat daerah, Pemerintah Daerah yang memiliki kesanggupan untuk melaksanakan otonomi daerah diperkenankan mengatur urusan daerahnya dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif – lebih-lebih sebagai subjek hukum (*publiek rechspersoon, public legal entity*) – berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislasi di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.[2]

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, wewenang DPRD membentuk Perda dilakukan bersama gubernur, bupati, dan walikota (*joint authority*), bahkan dalam Pasal 69 masih tergambar dominasi eksekutif dalam pembentukan Perda dengan menyebutkan: "Kepala Daerah menetapkan Perda atas persetujuan DPRD". Rumusan ini sejalan dengan ketentuan UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR". Ketentuan ini telah diatur kembali dalam Perubahan Pertama UUD1945. Menurut ketentuan konstitusional yang baru (Pasal 5 ayat

[2] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, Hlm. 70-71.

(1)), Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan UU. Dan di bagian lain dari Perubahan Pertama UUD 1945 menyebutkan: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Mengikuti perubahan konstitusional yang baru, maka semestinya ada perubahan pula dalam wewenang membuat Perda. DPRD yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda. Kepala daerah hanya mempunyai hak inisiatif mengajukan Rancangan Perda dan mengesahkannya setelah disetujui DPRD.[3]

UU No. 22 Tahun 1999 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut:[4]

(1) Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD.[5]
(2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
(3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
(4) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.[6]
(5) Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.[7]
(6) Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam Lembaran Daerah.
(7) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah).

---

[3] *Ibid.*

[4] *Ibid.*, Hlm. 136-143.

[5] Wewenang menetapkan Perda yang telah disetujui bersama ada pada kepala daerah, didasarkan pada dua hal. *Pertama*, pengaruh sistem parlementer. Dalam sistem parlementer kepala negara yang menetapkan atau mengesahkan RUU menjadi undang-undang. *Kedua*, pengaruh sistem *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan. *Ibid.*, Hlm. 136-137.

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

[7] Lihat Pasal 72 UU No. 22 Tahun 1999.

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat (UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. [8] Khusus untuk Kabupaten dan Kota, UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (2) menentukan bidang-bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan. Bidang-bidang itu adalah: "Pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi, dan tenaga kerja.

Kewenangan wajib tersebut yang selama ini dijalankan secara sektoral, masih diatur dengan berbagai perundang-undangan yang tidak secara otomatis batal karena kehadiran UU No. 22 Tahun 1999. UU yang mengatur kewenangan sektoral tersebut harus segera dilakukan sinkronisasi dengan UU tentang Pemerintahan Daerah.

Ada berbagai urusan yang secara substantif merupakan bidang-bidang yang diatur dan diurus Pusat, tetapi penyelenggaraannya diserahkan kepada Daerah. Tugas pembantuan diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan.

[8] *Ibid.*, Hlm. 72.

Pertama, agar suatu urusan dapat terselenggara secara efisien dan efektif. Pusat tidak perlu membentuk aparat sendiri di daerah, atau melaksanakan sendiri dari pusat. Pelaksanaan sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah. *Kedua*, dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. Tidak diperlukan keseragaman secara nasional. Daerah bebas menentukan cara-cara melaksanakannya. Kebebasan melaksanakan ini menunjukkan ada unsur otonomi dalam tugas pembantuan. Karena itu ada yang memasukkan tugas pembantuan merupakan bagian dari otonomi. *Ketiga*, selain fungsi efisiensi dan efektivitas, tugas pembantuan dapat juga dipergunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. *Keempat*, tugas pembantuan merupakan cara pusat pemerintahan menunjang atau membantu Daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaan. Jadi, ada unsur timbal balik. Daerah membantu Pusat, dan Pusat membantu Daerah.[9]

Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tidak begitu jelas apa yang dimaksud "penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Suatu penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan atau dekonsentrasi.

Kabupaten dan Kota tidak mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan tingkat lebih tinggi. Karena itu Perda sebagai penjabaran lebih lanjut mestinya hanya mungkin dalam tugas pembantuan. Propinsi

[9] *Ibid.*, Hlm. 74-75.

mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan tingkat lebih tinggi. Tetapi hubungan ini tidak dengan Pemerintah Daerah Propinsi melainkan dengan Gubernur, sebagai wakil Pusat. Karena itu tidak mungkin dibentuk Perda untuk melaksanakan tugas dekonsentrasi.[10]

Menurut Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004, "Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah:

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

Dengan perkataan lain, di samping untuk melaksanakan (i) ketentuan Undang-Undang, Peraturan Daerah juga dapat dibentuk untuk melaksanakan (ii) ketentuanUndang-Undang Dasar secara langsung, ataupun untuk menjabarkan lebih lanjut materi ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, yaitu (iii) Peraturan Pemerintah dan (iv) Peraturan Presiden. Jadi materi muatan Peraturan Daerah itu adalah (a) seluruh materi yang dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, (b) menampung kondisi khusus daerah, dan (c) penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-

[10] *Ibid.*, Hlm. 137.

undangan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.[11]

Karena kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan itu juga ditentukan sendiri oleh Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945, maka Peraturan Daerah yang memuat materi yang diperlukan untuk menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan itu juga dapat dianggap secara langsung melaksanakan ketentuan UUD.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, kelembagaan daerah yang pembentukannya harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah adalah pembentukan Badan Usaha Milik Daerah, Kecamatan dan Kelurahan.

Di dalam Pasal 86 ditegaskan, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya APBN. Perubahan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Kemudian dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, secara khusus telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam penetapan produk pengaturan sebagai berikut:

---

[11] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, Hlm. 270-271.

a. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Peraturan Daerah;
b. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Surat Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut;
c. Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan keuangan daerah dan kinerja keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan;
d. Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen Daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.

Pasal 19 ayat (3) UU No. 25 Tahun 1999 menentukan bahwa APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan Perda. Dilanjutkan dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) yang menyatakan APBD ditetapkan dengan Perda paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBN ditetapkan. Perubahan APBD ditetapkan dengan Perda selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran.

Pasal 23 ayat (1) menegaskan ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Perda. Penjelasan ayat (1) memerinci pokok-pokok muatan Perda tersebut, antara lain, kerangka dan garis besar prosedur penyusunan APBD, kewenangan keuangan Kepala Daerah dan DPRD, prinsip-prinsip pengelolaan kas, otorisasi pengeluaran kas, tata cara pengadaan barang dan jasa, prosedur melakukan pinjaman, dan pertanggungjawaban keuangan. Pasal 23 ayat (2) menetapkan bahwa sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Perda sebagaimana

dimaksud pada ayat (1). Penjelasan ayat (2) menegaskan, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah meliputi, antara lain, struktur organisasi, dokumentasi, dan prosedur terperinci dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan, yang bertujuan untuk mengoptimalkan efektivitas, efisiensi, dan keamanan. Selain itu, sistem dan prosedur tersebut harus dapat menyediakan informasi pada Pemerintah Pusat secara akurat dan tepat pada waktunya.

Perda dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama DPRD. Rancangan Perda yang sudah disepakati bersama oleh kedua belah pihak menjadi Perda dapat langsung berlaku sejak ditetapkan oleh Kepala Daerah tanpa harus menunggu pengesahan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (untuk Perda Kabupaten/Kota) atau pun Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (untuk Perda Propinsi).

Oleh karena Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, maka tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.

(a) Unsur DPRD
Perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif.

(b) Unsur Kepala Daerah
Keikutsertaan kepala daerah dalam pembentukan Perda, mencakup kegiatan-kegiatan: 1) Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, kepala daerah memegang kekuasaan membentuk Perda; 2) Bersama-sama DPRD membahas Raperda; 3) Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda; 4) Pengundangan.

© Unsur Partisipasi

Partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda. [12]

Setelah UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (Pusat). Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan Pusat meliputi: a) politik luar negeri; b) pertahanan; c) keamanan; d) yustisi; e) moneter dan fiskal nasional; dan f) agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.[13] Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.[14] Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang

---

[12] *Ibid.*, Hlm. 77-85.

[13] Keterangan lebih lanjut lihat Penjelasan Pasal 11ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[14] Lihat Penjelasan Pasal 11 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi: a) perencanaan dan pengendalian pembangunan; b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d) penyediaan sarana dan prasarana umum; e) penanganan bidang kesehatan; f) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; h) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; i) fasilitas pengembangan koperasi , usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; j) pengendalian lingkungan hidup; k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; m) pelayanan administrasi umum pemerintahan; n) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 14 menentukan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan berskala kabupaten/kota meliputi: a) perencanaan dan pengendalian pembangunan; b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d) penyediaan sarana dan

prasarana umum; e) penanganan bidang kesehatan; f) penyelenggaraan pendidikan; g) penanggulangan masalah sosial; h) pelayanan bidang ketenagakerjaan; i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; j) pengendalian lingkungan hidup; k) pelayanan pertanahan; l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m) pelayanan administrasi umum pemerintahan; n) pelayanan administrasi penanaman modal; o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan tersebut antara lain, pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.[15]

Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Di dalam Pasal 18 ditentukan, Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi: a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; b) pengaturan administratif; c) pengaturan tata ruang; d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; e) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan f) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

[15] Lihat Penjelasan Pasal 14 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak antara lain: a) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; b) mengelola kekayaan daerah, dan c) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban antara lain menyusuan perencanaan dan tata ruang daerah, melestarikan lingkungan hidup.

Ketentuan Penutup dari UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 237 menegaskan, semua ketentuan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada UU ini. Penjelasan Pasal 237 menyatakan, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dalam ketentuan ini antara lain peraturan perundang-undangan sektoral seperti UU Kehutanan, UU Pengairan, UU Perikanan, UU pertanian, UU Kesehatan, UU Pertanahan dan UU Perkebunan. Namun, dalam prakteknya hingga saat ini peraturan perundang-undangan sektoral tersebut masih eksis dan belum semuanya disempurnakan dan disesuaikan dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut:

(1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.[16]

(2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

[16] Lihat Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004.

(3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[17]

(4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.[18]

(5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.[19]

(6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000.000,00 (lima puluh) juta rupiah.[20]

(7) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.[21]

(8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

(9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).

(10) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Di dalam Pasal 7 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ditegaskan bahwa dalam upaya meningkatkan PAD, Daerah

---

[17] Yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Lihat Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004.

[18] Lihat Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[19] Lihat Pasal 139 UU No. 32 Tahun 2004.

[20] Lihat Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004. Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain yang diatur dalam Pasal 143, sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

[21] Lihat Pasal 146 UU No. 32 Tahun 2004.

dilarang menetapkan Perda tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi; menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Adapun yang dimaksud dengan Perda tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi adalah Perda yang mengatur pengenaan pajak dan retribusi oleh Daerah terhadap objek-objek yang telah dikenakan pajak oleh Pusat dan Provinsi, sehingga menyebabkan menurunnya daya saing daerah. Contoh 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.[22]

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diarahkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi daerah melalui perluasan basis pajak dan retribusi dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif pajak dan retribusi tersebut. Perluasan basis pajak tersebut antara lain dengan menambah jenis pajak dan retribusi baru dan diskresi penetapan tarif dilakukan dengan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada daerah dalam menetapkan tarif sesuai tarif maksimal yang ditetapkan dalam undang-undang.

Wewenang yang luas kepada daerah untuk menetapkan pajak hendaknya tidak dijadikan pungutan yang illegal bagi daerah, serta tidak menjadikan lemahnya pengawasan Pemerintah Pusat terhadap pungutan tersebut.

Di dalam Pasal 140 UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Apabila dalam

[22] Lihat Penjelasan Pasal 7 UU No. 33 Tahun 2004.

satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD (Pasal 141). Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah (Pasal 142).

Di dalam Pasal 144 UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah

menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah.[23]

Dalam membentuk Peraturan Daerah baik yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 maupun menurut Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004, harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Setiap peraturan perundang-undangan selain harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, pembentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Di samping itu, juga harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksnaannya. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan,

[23] Ketentuan ini mengacu pada Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. Lihat juga Pasal 43 UU No. 10 Tahun 2004.

dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian di dalam materi muatan Peraturan Daerah harus mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhineka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselaranan. Selain asas tersebut, Peraturan Daerah dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan.[24]

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Di samping itu, harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional, mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Hal yang penting lagi adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

[24] Lihat Pasal 6 UU No. 10 Tahun 2004 jo Pasal 138 UU No. 32 Tahun 2004.

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain yang telah diatur di atas, sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Adapun yang dimaksud dengan "biaya paksaan penegakan hukum" yakni sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar Perda di luar ketentuan yang diatur dalam ketentuan pidana.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, Pasal 72 UU No. 22 Tahun 1999 menentukan bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah. Keputusan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hampir senada dengan ketentuan di atas, di dalam Pasal 146 UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah. Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara redaksional, ketentuan Pasal 146 UU No. 32 Tahun 2004 ini mengisyaratkan tiga bentuk Peraturan Kepala Daerah; *pertama*, Peraturan Kepala Daerah dalam rangka otonomi, yakni peraturan perundang-undangan tingkat

Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota untuk melaksanakan Peraturan Daerah otonomi; *kedua*, Peraturan Kepala Daerah dalam rangka tugas pembantuan, yaitu peraturan perundang-undangan tingkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku; *ketiga*, Peraturan Kepala Daerah dalam rangka dekonsentrasi, yaitu peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Gubernur selaku Kepala Wilayah atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Peraturan Kepala Daerah yang ditetapkan dalam rangka dekonsentrasi ini hanya berlaku untuk Daerah Provinsi, karena dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, untuk Daerah Kabupaten dan Kota tidak diterapkan dekonsentrasi. Dekonsentrasi hanya ditetapkan pada Provinsi. Peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur selaku Kepala Wilayah ini sebenarnya bukan merupakan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah tetapi tingkat Pusat, karena Kepala Wilayah adalah unsur Pemerintah Pusat. Jika peraturan perundang-undangan lain yang berlaku atau peraturan perundang-undangan tingkat Pusat itu akan dilaksanakan dan ditindaklanjuti pada Daerah Kabupaten dan kota, hal ini hanya dimungkinkan melalui tugas pembantuan.[25]

Keputusan Kepala Daerah dapat bersifat mengatur (*regelen*) atau ketetapan (*beschikking*). Mengatur dalam arti yang lebih umum, dapat juga mencakup Keputusan Kepala Daerah sebagai aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang didasarkan pada kebebasan bertindak (*freis ermessen, discretionary power*).

---

[25] Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, Hlm. 97-98.

Selain itu, Keputusan Kepala Daerah dapat juga dibuat atas kewenangannya sebagai pejabat administrasi negara yang dilekati wewenang tertentu yang ditentukan oleh (dalam) undang-undang.[26]

Keputusan Kepala Daerah yang melaksanakan Peraturan Daerah adalah peraturan delegasi, karena muatannya semata-mata mengenai hal-hal yang diatur dalam Peraturan Daerah bersangkutan. Untuk membuat peraturan pelaksanaan suatu Peraturan Daerah tidak selalu harus ada rujukan tegas dalam Peraturan Daerah. Kepala Daerah dapat membuat keputusan untuk melaksanakan suatu Peraturan Daerah apabila memang diperlukan walaupun tidak ada delegasi yang tegas dalam Peraturan Daerah bersangkutan.[27] Dengan demikian, Keputusan Kepala Daerah sebagai keputusan yang melaksanakan Peraturan Daerah adalah merupakan keputusan yang materi muatannya bersifat mengikat secara umum dan dibuat berdasarkan kewenangan (delegasi) adalah termasuk kategori peraturan perundang-undangan khususnya dalam bidang desentralisasi dan bidang tugas pembantuan.[28]

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, selain terdapat Keputusan Kepala Daerah sebagai keputusan yang bersifat peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan sebagai ketetapan atau penetapan (*beschikking*), terdapat pula keputusan yang dikategorikan sebagai peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel-pseudo wetgeving*). Peraturan kebijaksanaan senantiasa muncul dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang "tidak terikat" (*vrijbeleid*) dalam arti tidak

---

[26] Bagir Manan, *Menyongsong..., Op.Cit.*, Hlm. 142.

[27] Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 155-156.

[28] *Ibid.*, Hlm. 158.

diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah).[29] Hal ini karena *freies ermessen* dan peraturan kebijaksanaan ini inheren pada pemerintah (*inherent aan het bestuur*).[30]

Penyelenggaraan pemerintahan seperti itu memberikan kebebasan pertimbangan (*freies ermessen, discretionary powers*) kepada Kepala Daerah untuk melakukan atau memberi kesempatan melakukan kebijaksanaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya, yaitu tugas pemerintahan berdasarkan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas dekosentrasi.

Diberikannya kebebasan inisiatif kepada organ pemerintah (daerah) dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang timbul dan belum diatur secara konkret di dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat dimengerti karena tidak mungkin pembuat undang-undang dapat mengatur secara konkret mengenai hal-hal yang dihadapi oleh organ pemerintah daerah, karena itu diberi kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri.[31]

Dengan bersandar pada *freies ermessen*, Pemerintah Daerah dapat mengeluarkan berbagai peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), baik dalam bentuk peraturan-peraturan (*voorschriften*), pengumuman-pengumuman (*bekenmaking-en*), pedoman-pedoman (*richtlijnen*), dan surat edaran (*circulaires*), instruksi-instruksi (*aanschrijvingen*), dan sebagainya.[32] Pemerintah Daerah dapat mengeluarkan peraturan kebijaksanaan dalam hal; pertama, belum ada Peraturan Daerah yang mengatur suatu urusan pemerintahan tertentu, sementara hal itu

[29] *Ibid.*, Hlm. 163.
[30] Ridwan, *Hukum..., Op.Cit.*, Hlm. 99.
[31] Abdul Latief, *Hukum.., Op.Cit.*, Hlm. 166.
[32] Ridwan, *Hukum..., Op.Cit.*, Hlm. 100.

menuntur Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurusnya; kedua, sudah ada Peraturan Daerah yang mengatur suatu urusan pemerintahan tertentu, namun redaksinya samar atau ambigu. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah diberikan ruang kebebasan mempertimbangkan (*beordelingsruimte*) baik yang subyektif maupun obyektif (*subjectieve & objectieve beordelingsruimte).*[33]

Jadi, *freies ermessen* merupakan pelengkap terhadap asas legalitas, namun bukan mengesampingkan hukumnya sama sekali karena sikap tindak administrasi harus dapat diuji dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi ataupun berdasarkan ketentuan hukum tidak tertulis, misalnya *algemene beginselen van behorlijke bestuur* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Fungsi utama peraturan kebijaksanaan adalah mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan.[34]

2. Menurut UU No. 34 Tahun 2000

Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur berbagai jenis pajak dan retribusi yang sudah dilimpahkan ke Daerah. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan yang ada di dalam UU No. 34 tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Menurut Pasal 1 angka 6 UU No. 34 Tahun 2000, yang dimaksud dengan Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk

---

[33] *Ibid.*

[34] SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 166.

membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Adapun retribusi daerah adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Di dalam Pasal 2 UU No. 34 Tahun 2000 ditentukan jenis-jenis pajak Propinsi sebanyak 4 (empat) jenis pajak. Walaupun demikian, Daerah Propinsi dapat tidak memungut salah satu atau beberapa jenis pajak yang ditetapkan, apabila potensi pajak di daerah tersebut dipandang kurang memadai. Khusus untuk daerah yang setingkat dengan Daerah Propinsi tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota, seperti DKI Jakarta, jenis pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari pajak untuk daerah propinsi dan pajak untuk daerah kabupaten/kota. Jenis-jenis pajak Propinsi terdiri dari: a) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air; b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air; c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; d) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Adapun jenis pajak Kabupaten/Kota ditetapkan sebanyak 7 (tujuh) jenis pajak. Walaupun demikian, Daerah Kabupaten/Kota dapat tidak memungut salah satu atau beberapa jenis pajak yang ditetapkan, apabila potensi pajak di daerah tersebut dipandang kurang memadai. Jenis-jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari: a) Pajak Hotel; b) Pajak Restoran; c) Pajak Hiburan; d) Pajak Reklame; e) Pajak Penerangan Jalan; f) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C; g) Pajak Parkir.

Daerah dapat menetapkan dengan Peraturan Daerah jenis pajak Kabupaten/Kota selain yang ditetapkan di atas, dengan kriteria sebagai berikut: a) bersifat pajak dan bukan retribusi; b) objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan; c) objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; d) objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan/atau objek pajak Pusat; e) potensinya memadai; f) tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif; g) memperhatikan dampak ekonomi yang negatif; h) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan i) menjaga kelestarian lingkungan.[35]

Dari definisi pajak daerah yang dianut berdasarkan Pasal 1 angka 6 dan Pasal 2 ayat (4) tersebut di atas, tidak terdapat unsur yang secara tegas menunjukkan adanya kewajiban aktif dari Pemerintah Daerah selaku pemungut pajak untuk menggunakan penerimaan pajak untuk melayani rakyatnya, hingga hal tersebut akan berakibat tidak sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Definisi pajak tersebut secara normatif hanya menyatakan bahwa pajak digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Sehingga makna definisi tersebut tidak sejalan dengan otonomi daerah, dimana kedudukan Pemerintah Daerah bukan lagi sebagai "penguasa daerah" seperti pada masa-masa sebelumnya, melainkan sebagai 'abdi/pelayan' masyarakat.[36]

---

[35] Lihat Pasal 2 ayat (4) UU No. 34 Tahun 2000.

[36] Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta, 2008, Hlm. 178.

Oleh karena itu dalam rangka mempertegas fungsi Pemerintah Daerah sebagai pemungut pajak daerah di era otonomi daerah, definisi pajak daerah menurut Tjip Ismail harus diubah dengan dilakukan penambahan secara normatif dan tegas, yaitu bahwa pajak daerah harus pula digunakan untuk melayani kepentingan sektor pajak yang bersangkutan sebagai wujud kontraprestasi.[37]

Di dalam Pasal 2A ayat (1) UU No. 34 Tahun 2000 dinyatakan bahwa hasil penerimaan pajak Propinsi sebagian diperuntukkan bagi daerah Kabupaten/Kota di wilayah Propinsi yang bersangkutan dengan ketentuan sebagai berikut:

a. Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 30% (tiga puluh persen);
b. Hasil penerimaan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 70% (tujuh puluh persen);
c. Hasil penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 70% (tujuh puluh persen).

Hasil penerimaan pajak Kabupaten diperuntukkan paling sedikit 10% (sepuluh persen) bagi Desa di wilayah Daerah Kabupaten yang bersangkutan. Bagian Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Propinsi dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar Daerah Kabupaten/Kota. Bagian Desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar Desa.

[37] *Ibid.*, Hlm. 179.

Di dalam Pasal 3 UU No. 34 Tahun 2000 ditegaskan tentang tarif jenis pajak yang dapat ditetapkan paling tinggi sebesar:

a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air 5% (lima persen);
b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air 10% (sepuluh persen);
c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor 5% (lima persen);
d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan 20% (dua puluh persen);
a. Pajak Hotel 10% (sepuluh persen);
b. Pajak Restoran 10% (sepuluh persen);
c. Pajak Hiburan 35% (tiga puluh lima persen);
d. Pajak Reklame 25% (dua puluh lima persen);
e. Pajak Penerangan Jalan 10% (sepuluh persen);
f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C 20% (dua puluh persen);
g. Pajak Parkir 20% (dua puluh persen).

Tarif pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan ditetapkan seragam di seluruh Indonesia. Adapun tarif pajak yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah terdiri dari Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Parkir.

Lebih lanjut dalam Pasal 4 UU No. 34 Tahun 2000 ditegaskan Pajak ditetapkan dengan Perda. Perda tentang pajak tidak dapat berlaku surut. Peraturan Daerah tentang Pajak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai: a) nama, objek, dan subjek pajak; b) dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak; c) dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak; d) wilayah pemungutan; e) penetapan; f) tata cara pembayaran dan penagihan; g) kadaluarsa; h) sanksi administrasi; dan i) tanggal mulai berlakunya.

Peraturan Daerah mengenai pajak harus terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat sebelum ditetapkan. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan pemerintahan yang partisipatif, akuntabel, dan transparan. Pengertian masyarakat di sini antara lain asosiasi-asosiasi di daerah, lembaga swadaya masyarakat, dan perguruan tinggi.

Kemudian dalam Pasal 18 UU No. 34 Tahun 2000 diatur tentang objek retribusi yang terdiri dari (a) Jasa Umum; (b) Jasa Usaha; (c) Perijinan Tertentu. Retribusi dibagi atas tiga golongan: (a) Retribusi Jasa Umum; (b) Retribusi Jasa Usaha; (c) Retribusi Perijinan Tertentu. Kriteria Retribusi Jasa Umum:

1. Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu;
2. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
3. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar Retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;

4. Jasa tersebut layak untuk dikenakan Retribusi;
5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial; dan
7. Pemungutan Retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

Kriteria Retribusi Jasa Usaha:

1. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu; dan
2. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

Kriteria Retribusi Perizinan Tertentu:

1. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi;
2. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungsi kepentingan umum; dan
3. Biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tertentu cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Di dalam Pasal 18 ayat (4) UU No. 34 Tahun 2000 ditegaskan, dengan Perda dapat ditetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat (3) sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Kemudian Pasal 24 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2000 menyatakan, Retribusi ditetapkan dengan Perda. Perda tentang retribusi tidak dapat berlaku surut (Ayat (2)). Peraturan Daerah tentang Retribusi sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai: a) nama, objek, dan subjek retribusi; b) golongan retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2); c) cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan; d) prinsip yang dianut dalam penetapan struktur penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi; e) struktur dan besarnya tarif retribusi; f) wilayah pemungutan; g) tata cara pemungutan; h) sanksi administrasi; i) tata cara penagihan; j) tanggal mulai berlakunya.

Peraturan Daerah tentang retribusi dapat mengatur ketentuan mengenai: a) masa retribusi; b) pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan/atau sanksinya; c) tata cara penghapusan piutang retribusi yang kedaluarsa.

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

Hasil penerimaan jenis retribusi tertentu Daerah Kabupaten sebagian diperuntukkan kepada desa. Bagian desa ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten dengan memperhatikan aspek keterlibatan Desa dalam penyediaan layanan tersebut.

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

Peraturan Desa harus memenuhi kriteria sebagai berikut: (a) tidak bertentangan dengan adat istiadat; (b) peraturan yang lebih tinggi; (c) tidak mengatur pungutan yang telah dipungut retribusi maupun pajak; dan (d) sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Peraturan Daerah yang mengatur tentang kawasan, harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang mengatur kawasan tersebut. Perda/Keputusan Kepala Daerah tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah harus bersifat sukarela tanpa paksaan, tidak ditentukan jumlah sumbangan, tidak ditentukan subjek (penyumbang) dan tidak ditentukan sanksi apabila tidak memberi sumbangan.

Untuk mengatur lebih lanjut ketentuan Pasal 2 ayat (3), Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 33 UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

3. Menurut Peraturan Pelaksana UU

Setelah lahirnya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah pada 19 Mei 2006 telah mengeluarkan

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Di dalam Pasal 2 Permendagri No. 15 Tahun 2006 ditentukan jenis produk hukum daerah terdiri atas: a. Peraturan Daerah; b. Peraturan Kepala Daerah; c. Peraturan Bersama Kepala Daerah; d. Keputusan Kepala Daerah; dan e. Instruksi Kepala Daerah. Dengan berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006, maka Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Menurut ketentuan umum Permendagri No. 16 Tahun 2006 yang dimaksud dengan produk hukum daerah adalah peraturan-peraturan daerah yang diterbitkan oleh Kepala Daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi: a. Peraturan Daerah atau sebutan lain; b. Peraturan Kepala Daerah; c. Peraturan Bersama Kepala Daerah. Produk hukum daerah yang bersifat penetapan meliputi: a. Keputusan Kepala Daerah;[38] b. Instruksi Kepala Daerah.

Dengan berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006, maka Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun

[38] Menurut ketentuan umum Permendagri No. 17 Tahun 2006, yang dimaksud Keputusan Kepala Daerah adalah peraturan pelaksanaan Peraturan Daerah atau kebijakan kepala daerah untuk mengatur mengenai penyelenggaraan tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pada 9 Juli 2007 Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4737), yang menggantikan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952).

Melalui PP No. 38 Tahun 2007 dinyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Pembagian urusan pemerintahan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan tersebut.

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan wajib meliputi:[39] a. pendidikan; b. kesehatan; c. lingkungan hidup; d. pekerjaan umum; e. penataan ruang; f. perencanaan pembangunan; g. perumahan; h. kepemudaan dan olahraga; i. penanaman modal; j. koperasi dan usaha kecil dan menengah; k. kependudukan; l. ketenagakerjaan; m. ketahanan pangan; n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera; p. perhubungan; q. komunikasi dan informatika; r. pertanahan; s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; u. pemberdayaan masyarakat dan desa; v. sosial; a. kebudayaan; x. statistik; y. kearsipan; dan z. perpustakaan.

Adapun urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pertanian; c. kehutanan; d. energi dan sumber daya mineral; e. pariwisata; f. industri; g. perdagangan; dan h. ketransmigrasian.

UU No. 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya ternyata memberikan ruang lingkup urusan pemerintahan yang sangat luas kepada daerah

[39] Pasal 7 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

untuk diatur dalam Peraturan Daerah. Ketentuan tersebut mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintah daerah yang ditugaskan untuk merancang sebuah Peraturan Daerah untuk mengetahui dan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait dengan substansi rancangan Peraturan Daerah. Penelitian dan kajian yang mendalam terhadap substansi peraturan yang lebih tinggi sangat membantu DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota dalam menetapkan Peraturan Daerah dengan kualitas yang baik dan sekaligus menghindari kemungkinan "pembatalan Perda" oleh Pemerintah dan merepotkan DPRD dan Kepala Daerah untuk menetapkan Perda tentang pencabutan Perda.

B. Pengawasan Produk Hukum Daerah

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: a) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan b) Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Untuk menjamin agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, Pasal 18 ayat (1) huruf f UU

No. 22 Tahun 1999, memberikan kewenangan kepada DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, peraturan perundang-undangan lainnya, dan keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang diawasi DPRD sepanjang mengenai dan atau yang harus dilaksanakan Pemerintah Daerah, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi atau tugas pembantuan. DPRD tidak berwenang mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan, misalnya di bidang penegakan hukum, pertahanan keamanan dan lain-lain yang tidak ada hubungan dengan fungsi-fungsi pemerintahan daerah.

Keputusan-keputusan Pemerintah Daerah yang diawasi tidak hanya terbatas pada keputusan yang tergolong sebagai peraturan perundang-undangan atau ketetapan tetapi juga keputusan yang bersifat umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*) di luar peraturan perundang-undangan seperti peraturan kebijakan (*beleidsregels*), perencanaan (*plannen*) atau keputusan yang disebut Balifante sebagai *concreetnorm* tetapi bukan *beschikking*.[40]

Selain dilakukan oleh DPRD, Pemerintah juga berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah. Kewenangan pengawasan yang diberikan kepada Pemerintah berupa wewenang untuk memeriksa apakah Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang dibuat oleh setiap daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Kewenangan Pemerintah Pusat tersebut dalam bentuk pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999, yang lebih

[40] Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, Hlm. 86-87.

dikenal dengan pengawasan represif. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya. Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, Perda atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Kemudian di dalam penjelasan Pasal 114 ayat (4) UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan, pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah.

Hal ini berbeda dengan yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah yang mengatur tentang pengawasan preventif. Pengawasan preventif menurut UU No. 5 Tahun 1974, mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang. Jadi, pengawasan preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum Peraturan dan Keputusan itu berlaku. Bagi Perda khususnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah Perda itu

ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD tetapi sebelum Perda itu diundangkan.[41]

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

Apabila Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimintakan pengesahan kepada pejabat yang berwenang ditolak, Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan penolakan pengesahan itu diterima, dapat mengajukan keberatan kepada pejabat setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak. Penolakan pengesahan Perda dan atau

[41] UU No. 5 Tahun 1974 mengatur wewenang preventif ada pada: (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. Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 menggariskan pokok-pokok Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan adalah sebagai berikut: (a) menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat; (b) mengadakan ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah; (c) memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak atau retribusi Daerah; (d) menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat, misalnya mengadakan hutang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, menetapkan dan mengubah APBD, menetapkan perhitungan APBD, mengatur gaji pegawai dan lain-lain.

Keputusan Kepala Daerah oleh pejabat yang berwenang diberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai alasan-alasan.

Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan/penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*).[42] Sejak Indonesia merdeka, terdapat perkembangan dalam melaksanakan pengawasan represif. UU No. 1 Tahun 1945 tidak (belum) mengatur pengawasan, baik represif maupun preventif. UU No. 22 Tahun 1948 menentukan wewenang pengawasan represif ada pada Presiden (bagi Keputusan DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah Propinsi), dan Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas (bagi daerah-daerah lain). Menurut UU No. 1 Tahun 1957, wewenang pengawasan represif ada pada Menteri Dalam Negeri atau "penguasa lain yang ditunjuk" (bagi Daerah Tingkat I) dan Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas (bagi daerah lain). Dalam UU No. 18 Tahun 1965, wewenang pengawasan represif ada pada Menteri Dalam Negeri (bagi Daerah Tingkat I), dan Kepala Daerah setingkat lebih atas (bagi daerah lain). UU No. 5 Tahun 1974 tidak mengatur dengan tegas alat kelengkapan (organ) pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif. Secara tidak langsung Gubernur disebut sebagai pemegang wewenang represif (Pasal 70 ayat 2). Secara umum hanya disebutkan "pejabat yang berwenang" (Pasal 70 ayat 1). Siapakah yang memegang pengawasan represif atas Keputusan Daerah Tingkat I atau Gubernur, tidak disebutkan.[43]

---

[42] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm. 182.

[43] Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, Him. 55-69.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974, dasar pengawasan represif adalah dalam hal bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah tingkat atasnya. UU No. 22 Tahun 1948 mengambil dasar bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. UU No. 1 Tahun 1957 mengambil dasar yang sama dengan UU No. 22 Tahun 1948. Demikian juga UU No. 18 Tahun 1965. Mengenai dasar "bertentangan dengan kepentingan umum", tidak ada perbedaan antara semua undang-undang tersebut di atas. Tetapi untuk dasar "bertentangan dengan peraturan perundang-undangan", UU No. 5 Tahun 1974 lebih luas dibandingkan dengan ketiga undang-undang yang lain.[44]

Pasal 70 UU No. 5 Tahun 1974 memberikan penegasan tentang pengawasan represif sebagai berikut: (1) Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang; (2) Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Perda Tingkat II dan atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, maka penangguhannya dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri; (3) Pembatalan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda Tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua akibat dari Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.

[44] Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 188.

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

UU No. 22 Tahun 1999 mengambil jalan politik baru yaitu meniadakan pengawasan preventif dalam pembentukan peraturan daerah. Peraturan Daerah akan serta merta berlaku karena tidak memerlukan pengesahan. Yang ada adalah pengawasan represif yaitu wewenang membatalkan (*vernietiging*) atau penundaan (*schorsing*).[45]

Dalam Pasal 113 UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan dalam rangka pengawasan, Perda dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Pasal 114 menegaskan, 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. Pengawasan di sini lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk

[45] Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, Hlm. 154.

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

Ada segi positif dan negatif meniadakan pranata pengesahan Peraturan Daerah. Segi positif, karena pengawasan preventif dapat menjadi daya kendali atau belenggu terhadap inisiatif daerah. Melalui pengawasan preventif, daerah "dipaksa" selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberi pengesahan. Segi negatif, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan, atau kesalahan suatu peraturan daerah, misalnya ternyata bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Keadaan ini tetap dapat dikendalikan melalui pengawasan represif. Pemerintah Pusat dapat sewaktu-waktu membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau suatu peraturan perundang-undangan lain. Pembatalan dilakukan terhadap Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang sudah berlaku dan mungkin telah lama berlaku serta telah pula menimbulkan berbagai akibat hukum. Suatu pembatalan harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh berbagai akibat hukum yang telah terjadi tersebut. Bagaimanakah pula, apabila tidak pernah ada pembatalan terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau suatu peraturan perundang-undangan lain ? Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tersebut akan berlaku terus dengan segala akibat yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.[46]

Meniadakan pranata pengesahan atau semata-mata mengandalkan pada pengawasan represif (*represief toezicht*) yaitu menunda pelaksanaan (*schorsing*) dan membatalkan (*vernietiging*) mengandung resiko. Salah satu kemungkinan yaitu ada pihak yang dirugikan akibat penundaan atau pembatalan itu. Pemerintah Daerah harus bertanggungjawab atas setiap kerugian yang timbul akibat penundaan atau pembatalan tersebut. Pemerintah Daerah berkewajiban untuk memulihkan kembali kepada keadaan semula sebelum ada Peraturan Daerah yang ditunda pelaksanaannya atau dibatalkan tersebut. Resiko-resiko semacam ini menjadi lebih pelik kalau Peraturan Daerah tersebut telah lama berlaku, baru ditunda pelaksanaan atau dibatalkan.[47]

Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sepanjang Perda bertentangan dengan UUD, dan Undang-Undang akan batal demi hukum atau *mesti* dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang ternyata mengatur hal-hal di bidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan

[46] *Ibid.*, Hlm.155.
[47] *Ibid.*, Hlm. 82-83.

itulah yang seharusnya dibatalkan bukan Perda dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*).[48] Kalau prinsip ini tidak dipegang dapat terjadi pergeseran terhadap urusan rumah tangga daerah ke arah sentralisasi.

Pengawasan represif ini bersifat negatif, dalam arti organ pemerintahan yang lebih tinggi dan berwenang untuk melakukan pengawasan itu akan melakukan tindakan penundaan atau pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ketika ditemukan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi. Organ pemerintahan yang lebih tinggi akan mendiamkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah selagi tidak ditemukan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, pengawasan ini tidak bertentangan dengan kebebasan dan kemandirian daerah otonom.[49]

Perda tidak boleh bertentangan dengan Perda lain. Ketentuan ini "membingungkan". Perda lain dapat berarti Perda dalam lingkungan pemerintahan daerah yang sama, atau Perda pemerintahan daerah lain yang sederajat, atau Perda dari pemerintahan daerah kabupaten atau kota terhadap Perda propinsi dalam wilayah yang sama. Pada dasarnya memang tidak boleh ada pertentangan antar Perda dalam pemerintahan daerah yang sama. Apabila terjadi, akan diselesaikan melalui prinsip "ketentuan sederajat atau lebih tinggi yang baru mengenyampingkan ketentuan sederajat atau lebih rendah yang lama". Apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama yang lebih

[48] *Ibid.*, Hlm. 138.
[49] Ridwan, *Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm. 137-138.

tinggi, ketentuan baru harus dikesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang yang telah disebutkan di muka.[50]

Bagaimana kalau Perda suatu pemerintahan daerah bertentangan dengan Perda pemerintahan daerah sederajat lainnya? Karena tidak ada hubungan wewenang antara dua lingkungan pemerintahan tersebut, maka tidak ada konsekuensi hukum dari pertentangan itu. Keduanya berlaku dan dijalankan pada masing-masing lingkungan pemerintahan yang berbeda satu sama lain. Persoalan dapat timbul apabila Perda yang bertentangan tersebut akan merugikan secara mendasar berbagai kepentingan daerah lainnya. Di sini timbul "perselisihan kepentingan" yang dapat diselesaikan melalui mekanisme administratif (penyelesaian oleh pusat) atau melalui proses peradilan.[51]

Bagaimana kalau Perda suatu kabupaten atau kota bertentangan dengan Perda Propinsi yang mencakup kabupaten atau kota tersebut. Penyelesaian akan ditentukan oleh ketentuan lingkungan wewenang propinsi, kabupaten atau kota bersangkutan. Apabila ternyata, Perda Propinsi mengatur di luar urusan rumah tangganya sehingga bertentangan dengan Perda Kabupaten atau Kota, maka Perda Propinsi yang harus dibatalkan. Sebaliknya, apabila ternyata Perda Kabupaten atau Kota mengatur rumah tangga Propinsi, maka Perda Kabupaten atau Kota harus dibatalkan.[52]

Berdasarkan ketentuan Pasal 113 UU No. 22 Tahun 1999, dapatlah dibayangkan berapa banyak Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang akan diperiksa oleh Pemerintah dalam setiap bulan, dan harus segera ditindaklanjuti

---

[50] *Ibid.*
[51] *Ibid.*, Hlm. 139-140.
[52] *Ibid.*

dalam rangka pengawasan represif. Persoalan yang mungkin muncul adalah, *pertama*, bagaimana kalau dalam waktu lima belas hari sejak Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan belum disampaikan kepada Pemerintah? Adakah konsekuensi hukum atau administrasi bagi daerah? *Kedua*, bagaimana kalau dalam waktu satu bulan sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan setelah diterimanya Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah Pemerintah belum membuat keputusan apakah Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, apakah keputusan pembatalan tersebut dapat berlaku surut? *Ketiga*, siapakah yang akan membatalkan pelaksanaan Perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah tersebut? *Keempat*, bagaimana kalau Daerah mengetahui keputusan pembatalan tersebut setelah lewat satu minggu sejak keputusan pembatalan? Apakah daerah wajib menanggung segala akibat hukum, akibat tertundanya saat pembatalan pelaksanaan tersebut?[53]

Setiap pembatalan, pada dasarnya hanya berlaku ke depan (prospektif). Daerah tidak perlu membuat ketetapan khusus untuk membatalkan pelaksanaan yang dimaksud. Apabila Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tetap dilaksanakan melebihi waktu satu minggu sejak putusan pembatalan, daerah yang bersangkutan harus bertanggungjawab untuk memulihkan segala hak dan kerugian yang timbul akibat penundaan pelaksanaan pembatalan tersebut.[54]

Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah

[53] *Ibid.*, Hlm. 157.
[54] *Ibid.*

Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah Pusat (yang membatalkan). Ketentuan ini semestinya diartikan, keberatan harus terlebih dahulu diajukan kepada Pemerintah. Apabila pemerintah menolak keberatan tersebut, baru dapat diajukan ke Mahkamah Agung.[55]

Dalam pengawasan represif juga tidak ada ketentuan mengenai penundaan (*schorsing*). Walaupun demikian tidak berarti tidak boleh dilakukan. Suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang masih dalam pemeriksaan karena dugaan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, untuk sementara dapat ditunda dan tidak dilaksanakan.[56]

Di dalam Pasal 113 UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan, dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Apakah ada suatu konsekuensi hukum atau administrasi apabila syarat waktu tersebut tidak dilaksanakan? Undang-Undang tidak mengatur. Tanpa konsekuensi tertentu, ketentuan ini tidak memiliki nilai normatif, melainkan sekedar nilai etis dan bersifat anjuran belaka.

Ketentuan dalam Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan batasan Perda atau Keputusan Kepala Daerah apa saja yang dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Dengan kata lain, pengawasan represif yang dijalankan Pemerintah dapat berlaku terhadap semua Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah apabila Perda atau Keputusan Kepala Daerah itu dianggap bertentangan dengan peraturan

---

[55] *Ibid.*, Hlm. 157-158.
[56] *Ibid.*, Hlm. 156.

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Di samping itu, UU No. 22 Tahun 1999 juga tidak mengatur dengan tegas alat kelengkapan (organ) pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif serta bentuk hukum keputusan pembatalannya.

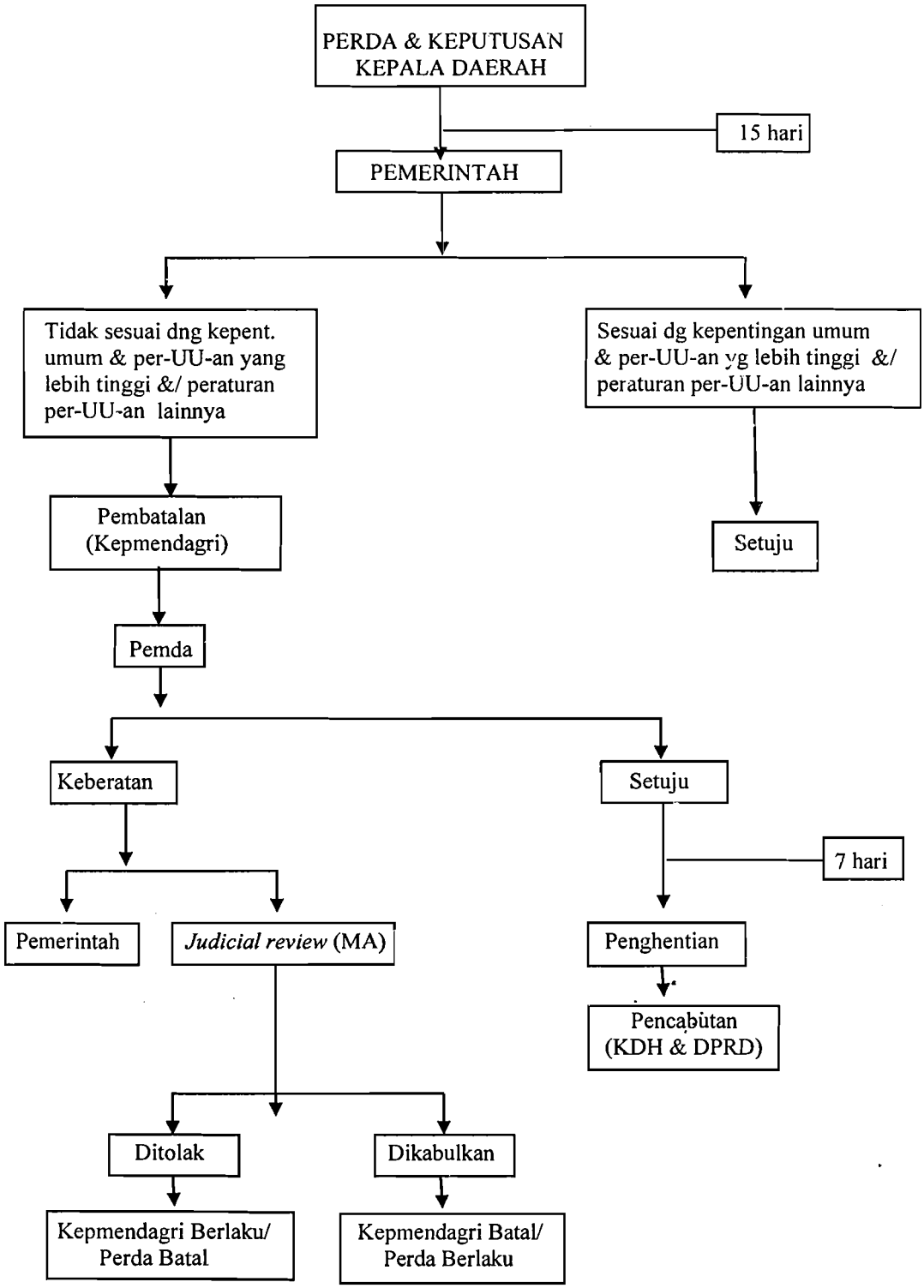
UU No. 22 Tahun 1999 hanya menyebut Pemerintah (Pusat) yang berwenang membatalkan. Dengan demikian, satuan pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya tidak berwenang membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang lebih rendah tingkatannya. Pembatalan merupakan *exclusive power* Pemerintah Pusat.[57] Akan tetapi jika dibaca dalam Pasal 80 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 jo Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001, nampaklah bahwa yang diberi wewenang untuk membatalkan Perda khususnya yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah adalah Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan.

Pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 jo Pasal 80 ayat (2) PP No. 65 Tahun 2001 jo Pasal 17 ayat (2) PP No. 66 Tahun 2001dapat dilihat alurnya pada bagan 1 di bawah ini.

[57] *Ibid.*, Hlm. 155.

Bagan 1:

Pembatalan Perda Menurut Pasal 114 UU No. 22/1999



Sumber: Keterangan tertulis yang diperoleh dari Biro Hukum Departemen Dalam Negeri RI.

Mengingat banyak satuan pemerintahan daerah dan banyaknya keputusan tingkat daerah, wewenang ini sulit dilakukan dengan sempurna. Menurut Bagir Manan, ada dua cara mengatasinya. *Pertama*, memberi wewenang kepada propinsi untuk melakukan pengawasan represif terhadap pemerintahan kabupaten, kota, dan desa sebagai suatu tugas pembantuan. Wewenang ini tidak mungkin diserahkan (otonomi) karena undang-undang telah menegaskan sebagai wewenang Pemerintah Pusat. *Kedua*, selama gubernur masih memiliki kedudukan sebagai kepala wilayah (dekonsentrasi), tugas ini dapat dialihkan dalam bentuk "delegasi" atau "mandat" kepada gubernur.[58]

Penegasan mengenai organ pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif serta bentuk hukum keputusan pembatalannya ternyata diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di dalam Pasal 9 ditegaskan bahwa pengawasan represif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan represif kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah terhadap Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten dan Kota setelah berkoordinasi dengan instansi terkait.

Kemudian di dalam Pasal 10 PP No. 20 Tahun 2001 dinyatakan 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

[58] *Ibid.*, Hlm. 155-156.

Pimpinan DPRD Propinsi/Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam rangka pengawasan represif Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dapat mengambil langkah-langkah berupa saran, pertimbangan, koreksi serta penyempurnaan dan pada tingkat akhir dapat membatalkan berlakunya kebijakan Daerah.

Gubernur selaku wakil Pemerintah menerbitkan Keputusan Pembatalan terhadap Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah Kabupaten dan Kota, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten dan Kota sesuai kewenangan yang dilimpahkan. Dalam rangka pengawasan represif Gubernur selaku wakil Pemerintah dapat mengambil langkah-langkah berupa saran, pertimbangan, koreksi serta penyempurnaan dan pada tingkat akhir dapat membatalkan berlakunya kebijakan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 145 yang menyatakan Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah (*executive review*). Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

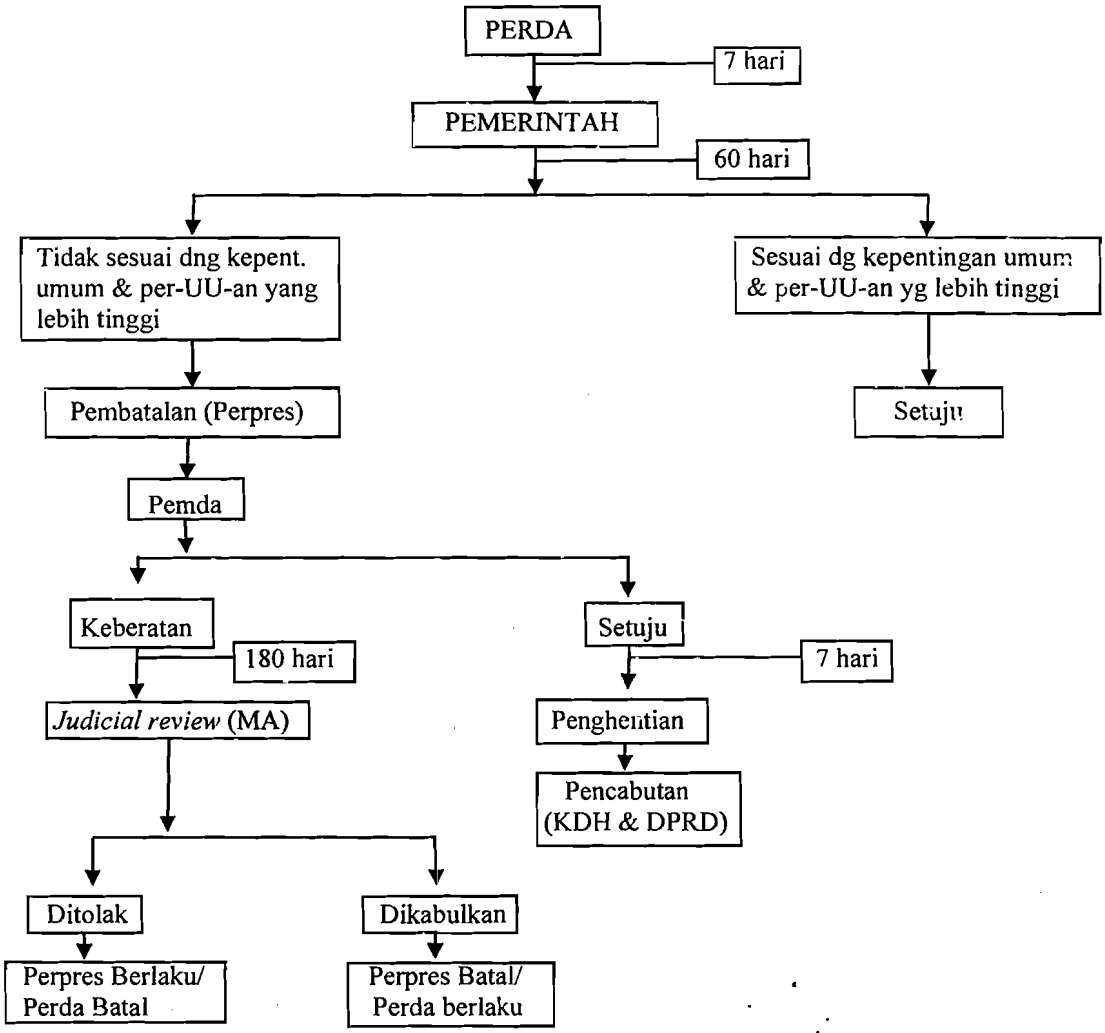
Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah. Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah, dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Seharusnya yang diujikan secara materiil ke Mahkamah Agung bukan Peraturan Presiden, tetapi justeru Perdanya. Mahkamah Agung sebagai lembaga yang netral dapat memberikan penilaian apakah tindakan Pemerintah membatalkan Perda memang sudah sesuai atau belum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jangan sampai pembatalan hanya didasarkan pada kepentingan sekelompok orang atau pihak 'asing' yang dapat memberikan tekanan (*pressure group*) pada Pemerintah, atau hanya didasarkan pada pertimbangan 'tertentu' dari kepentingan Pemerintah (eksekutif), dan bukan didasarkan pada pertimbangan kepentingan nasional yang objektif.

Mekanisme pembatalan Perda menurut Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 dapat dilihat pada Bagan 2 di bawah ini.

Bagan 2:

Pembatalan Perda menurut Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004



Sumber: Keterangan tertulis yang diperoleh dari Biro Hukum Departemen Dalam Negeri RI.

Selain mengenal bentuk pengawasan represif, UU No. 32 Tahun 2004 juga mengatur kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk mengevaluasi Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan

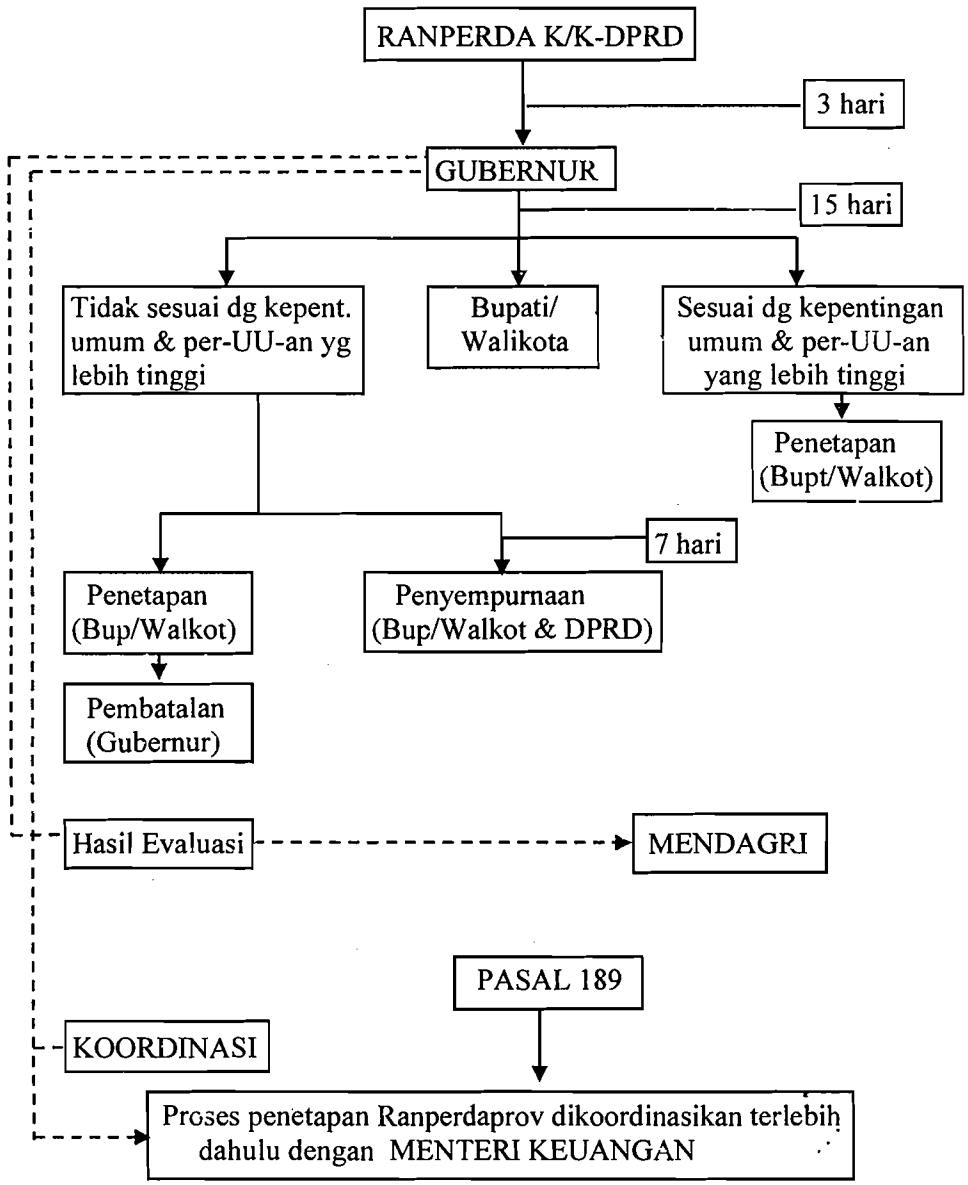
Bupati/Walikota paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi (*executive preview*). Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.

Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi menyatakan Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota tersebut (*executive review*) dan sekaligus menyatakan berlakunya Perda APBD tahun sebelumnya.Mekanisme evaluasi Raperda menurut Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004 dapat dilihat pada Bagan 4 di bawah ini.

Bagan 4:

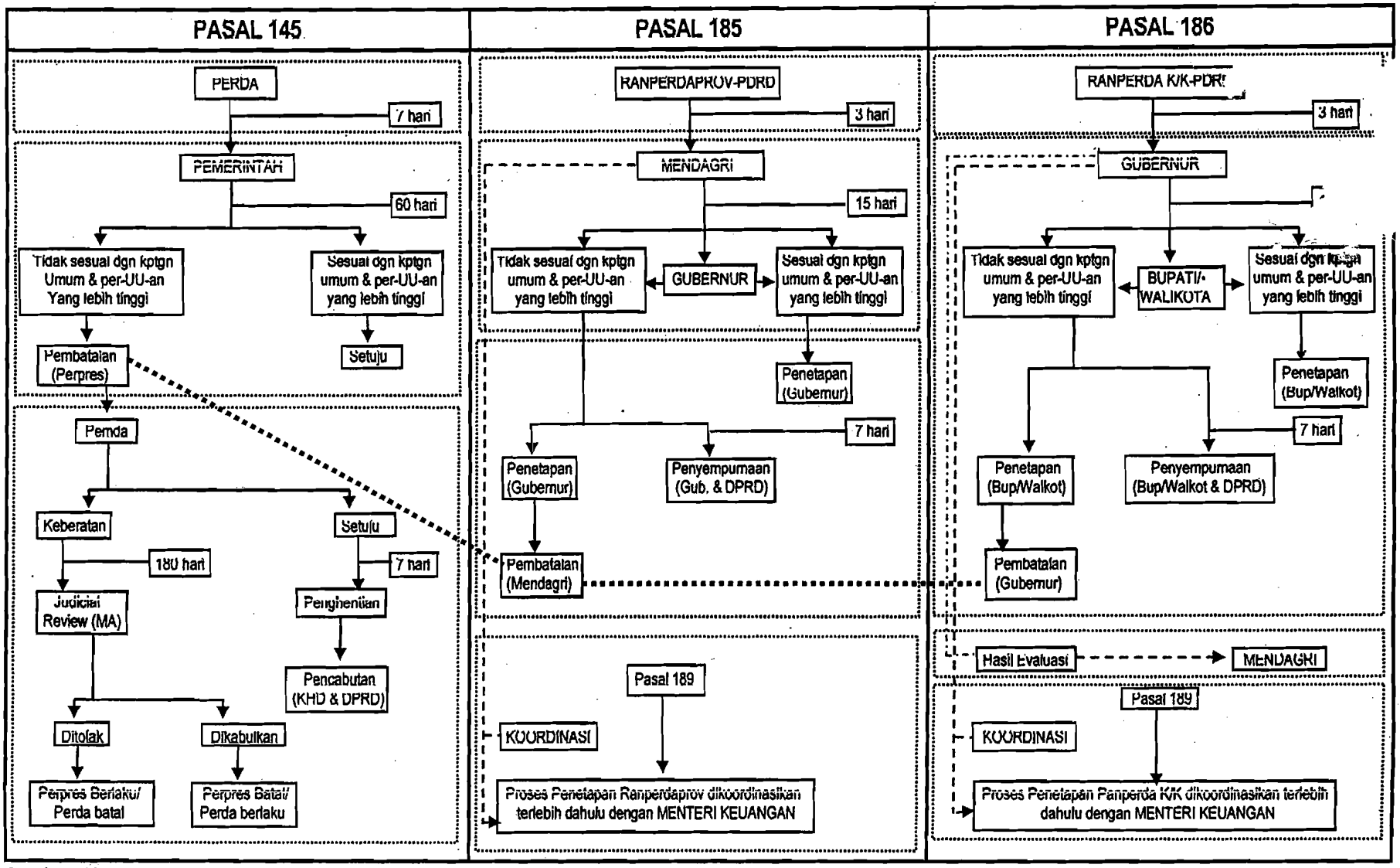
Evaluasi Raperda menurut Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004



Sumber: Keterangan tertulis yang diperoleh dari Biro Hukum Departemen Dalam Negeri RI.

Untuk memahami mekanisme pengawasan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, dapat dilihat alurnya dalam bagan 5 di bawah ini.

MEKANISME PENGAWASAN PERDA
BERDASARKAN UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH



Sumber : Keterangan tertulis dari hasil penelitian di Biro Hukum Departemen Dalam Negeri RI

Penegasan di dalam Pasal 185 ayat (5) dan Pasal 186 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 yang memberi kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD dan Gubernur untuk membatalkan Perda tentang APBD dan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD, bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 145 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004. Karena menurut Pasal 145 ayat (2) yang berwenang membatalkan Perda adalah Pemerintah. Kemudian menurut Pasal 145 ayat (3) keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Dengan demikian dapat disimpulkan yang berwenang membatalkan Perda adalah Presiden. Tidak mungkin Menteri Dalam Negeri apalagi Gubernur membatalkan Perda tetapi ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Seharusnya Menteri Dalam Negeri hanya mengusulkan pembatalan untuk Perda tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD kepada Presiden dan Gubernur mengusulkan pembatalan Perda tentang APBD dan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Menurut Maria Farida, istilah Peraturan Presiden sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden adalah tidak tepat. Istilah "keputusan" dalam arti luas biasanya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Istilah"keputusan" merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral, yang secara kajian di bidang perundang-undangan dapat dibedakan sebagai keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), keputusan yang

memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota." Untuk memperoleh pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa UU No. 32 Tahun 2004 menganut model pengawasan preventif (terbatas) dan pengawasan represif. Di samping itu, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur juga berwenang melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD (*executive preview*). Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review* bukan terhadap Peraturan Daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, tetapi pengujian dilakukan terhadap Peraturan Presiden yang membatalkan Peraturan Daerah tersebut.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Perda yang sudah disahkan di tingkat daerah dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum. Dibatalkan berarti ketidakabsahannya berlaku sejak tanggal ada pembatalan; sedangkan batal demi hukum berarti ketidakabsahannya berlaku sejak peraturan itu ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum ada pembatalan). Dalam hubungan itu, pengawasan terdiri dari dua jalur, yakni

pengawasan melalui jalur eksekutif (Pemerintah Pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (Mahkamah Agung).[62]

Berdasarkan ketentuan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengawasan terhadap Peraturan Daerah tentang pajak daerah diatur dalam Pasal 5A yang menyatakan:

(1) Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1) disampaikan kepada Pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.
(2) Dalam hal Perda sebagaimana dimaksud ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Perda dimaksud.
(3) Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Perda dimaksud.

Penjelasan Pasal 5A menyatakan, penerapan jangka waktu 15 (lima belas) hari dalam ayat (1) ini telah mempertimbangkan administrasi pengiriman Peraturan Daerah dari daerah yang tergolong jauh. Pembatalan Peraturan Daerah berlaku sejak tanggal ditetapkan. Dalam hal ini wajib pajak tidak dapat mengajukan retitusi kepada pemerintah daerah yang bersangkutan. Penetapan jangka waktu 1 (satu) bulan dalam ayat (3) ini dilakukan dengan pertimbangan untuk mengurangi dampak negatif dari pembatalan Peraturan Daerah tersebut.

---

[62] Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, Hlm. 241.

Selanjutnya di dalam Pasal 25A UU No. 34 Tahun 2000 masalah pengawasan terhadap Peraturan Daerah tentang retribusi daerah ditegaskan sebagai berikut:

(1) Dalam rangka pengawasan, Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 24 ayat (1) disampaikan kepada Pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.

(2) Dalam hal Perda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Perda dimaksud.

(3) Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Perda dimaksud.

Ketentuan mengenai pengawasan terhadap Peraturan Daerah tentang pajak daerah diatur dalam Pasal 80 PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.

(2) Dalam hal Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan Peraturan Daerah dimaksud.

(3) Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah dimaksud.

Adapun pengawasan terhadap Peraturan Daerah tentang retribusi daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah Pasal 17, sebagai berikut:

(1) Dalam rangka pengawasan, Perda tentang Retribusi Daerah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.

(2) Dalam hal Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan Peraturan Daerah dimaksud.

(3) Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah dimaksud.

Penegasan tentang batas waktu penyerahan Peraturan Daerah kepada Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5A dan Pasal 25A UU No. 34 Tahun 2000 maupun dalam PP No.65 Tahun 2001 dan PP No. 66 Tahun 2001 berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan batas waktu penyerahan Perda kepada Pemerintah 7 hari sejak ditetapkan, sedangkan dalam UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 65 Tahun 2001 dan PP No. 66 Tahun 2001 batas waktunya 15 hari setelah ditetapkan. Disamping itu, menurut ketentuan Pasal 80 ayat (2) PP No. 65 Tahun 2001 dan Pasal 17 ayat (2) PP No. 66 Tahun 2001 yang berwenang membatalkan Perda tentang Pajak Daerah dan Perda tentang Retribusi Daerah adalah Menteri Dalam Negeri. Sedangkan

menurut ketentuan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 yang berwenang membatalkan Perda adalah Pemerintah (Presiden) melalui Peraturan Presiden.

Adanya perbedaan pengaturan tentang batas waktu dan organ yang berwenang membatalkan Perda tersebut dikarenakan kelahiran UU No. 34 Tahun 2000 menyertai UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan sampai sekarang masih dinyatakan berlaku, padahal UU No. 22 Tahun 1999 sudah dicabut berlakunya oleh UU No. 32 Tahun 2004. Dengan demikian, ketentuan yang seharusnya dipakai adalah yang diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Untuk itu, Pemerintah harus segera melakukan revisi terhadap UU No. 34 Tahun 2000.

Menurut Pasal 188, proses penetapan rancangan Perda tentang Perubahan APBD dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD menjadi Perda dan Peraturan Kepala Daerah berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185, Pasal 186, dan Pasal 187.

Proses penetapan rancangan Perda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi Perda, berlaku Pasal 185 dan Pasal 186, dengan ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang (Pasal 189).

Dalam rangka pengawasan terhadap Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Penjelasan Umum angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan, dalam

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

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua Peraturan Daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap Peraturan Daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Provinsi dan Gubernur untuk Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 dalam hal pengawasan produk hukum daerah menganut sistem pengawasan represif (*executive review*) berupa pembatalan, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 menganut sistem pengawasan preventif (terbatas), pengawasan represif dan evaluasi (*executive preview).* Pengawasan represif (*executive review*) dilakukan oleh Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. *Executive preview* dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. Sedangkan pengawasan represif (*judicial review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan terhadap produk

hukum daerah (Perda) tetapi terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri (dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999) dan Peraturan Presiden (dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004).

Mengingat banyaknya satuan pemerintahan daerah dan banyaknya keputusan tingkat daerah, nampaknya pengawasan represif akan sulit dilakukan dengan sempurna. Hal ini dapat diketahui dari pembatasan waktu bagi Perda dan Keputusan Kepala Daerah untuk disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Kemudian pembatalan Perda dilakukan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan Perda, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

Penyusunan Perda harus memenuhi tiga aspek, yakni yuridis, filosofis, dan sosiologis. Seringkali penyusunan Perda mengabaikan aspek sosiologis, yakni hukum yang berlaku di masyarakat, dan karena tidak melihat potensi dan karakteristik masyarakat, implementasi Perda banyak terganggu. Di samping itu, sebagian besar Perda yang bermasalah umumnya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, terjadi tumpang tindih antara kebijakan Pusat dan Daerah serta tumpang tindih antara pajak dan retribusi. Sebagian besar pejabat di daerah yang tidak memahami Undang-Undang memaksakan Perda yang berorientasi kepada keuntungan jangka pendek tanpa memikirkan akibat jangka panjangnya.

Ada sejumlah kalangan masyarakat yang mempertanyakan apa maksud dari ketentuan yang menyatakan "setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak

boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi." Dalam praktek di lapangan seringkali dijumpai berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang dulu dikenal dengan nama keputusan menteri, peraturan atau keputusan MA, BPK, BI dan seterusnya.[63]

Beragamnya peraturan perundang-undangan tersebut juga cukup menyulitkan pejabat daerah untuk memahaminya. Apakah peraturan-peraturan tersebut kedudukannya lebih tinggi dari Peraturan Daerah? Bagaimana kedudukan Perda dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Apa yang harus dilakukan Pemerintah agar pejabat daerah tidak terus menerus melakukan kesalahan dalam memahami hirarki peraturan perundang-undangan dan membuat Peraturan Daerah. Sejumlah permasalahan ini layak untuk dikemukakan karena pemahaman masyarakat terhadap otonomi daerah sangat beragam, sehingga perlu ditegaskan koridor otonomi daerah dalam bingkai yang jelas agar tidak keluar jauh dari rel yang sudah disepakati bersama dan membahayakan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengingat masih banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat dengan alasan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi, maka langkah yang seharusnya ditempuh Pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif memang sebaiknya juga melakukan pembinaan (evaluasi) kepada daerah, khususnya dalam pembuatan Perda secara berkelanjutan, Raperda yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi.

[63] Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan selain yang telah diatur dalam hierarki Pasal 7 ayat (1), antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MA, MK, BPK, BI, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Sehingga kemungkinan adanya kesalahan dalam pembuatan Perda dapat diminimalisir sejauh mungkin.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 223 UU No. 32 Tahun 2004 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593). Dalam PP ini dijelaskan mengenai pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang meliputi:

a. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi;
b. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota; dan
c. pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi terdiri dari:

a. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat wajib;
b. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat pilihan;
c. pelaksanaan urusan pemerintahan menurut dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota terdiri dari:

a. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat wajib;
b. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat pilihan;
a. pelaksanaan urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan.

Dalam Pasal 24 PP No. 79 Tahun 2005 ditegaskan pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawas Intern

Pemerintah adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah. Pejabat pengawas pemerintah ditetapkan oleh Menteri/Menteri Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah non Departemen di tingkat pusat, oleh Gubernur di tingkat provinsi, dan oleh Bupati/Walikota di tingkat kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 39 PP No. 79 Tahun 2005 diatur mengenai kewenangan Menteri dan Gubernur untuk mengevaluasi rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, sebagai berikut:

(1) Rancangan Perda tentang APBD, Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan rencana tata ruang disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD.

(2) Menteri melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

(3) Gubernur melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

(4) Evaluasi rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Peraturan Kepala Daerah dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud.

Dalam Pasal 40 PP No. 79 Tahun 2005 diatur tentang kewenangan Menteri dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, sebagai berikut:

(1) Gubernur dan Bupati/Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima.

(2) Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah, Menteri dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala daerah tersebut dengan Peraturan Menteri.

(3) Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah, Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur.

Pengaturan di dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa Menteri Dalam Negeri berwenang membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Menteri dan Gubernur berwenang membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur mungkin dimaksudkan untuk mengisi kekosongan pengaturan dalam Pasal 185 ayat (5) dan Pasal 186 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak tegas mengatur apa dasar hukum keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Namun, Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 telah menambah norma baru dalam hal dasar

hukum pembatalan produk hukum daerah selain Peraturan Presiden, yakni Peraturan Menteri dan Peraturan Gubernur.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 42 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2007 dikeluarkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Menurut Pasal 1 angka 4 yang dimaksud dengan pengawasan adalah klarifikasi[64] dan evaluasi[65] terhadap Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Peraturan Kepala Daerah.

Di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 ditentukan bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap Perda dan Peraturan Kepala Daerah, melalui klarifikasi terhadap Perda Provinsi, Kabupaten/Kota dan Peraturan Gubernur, Bupati/Walikota; dan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD/Perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD.

Gubernur menyampaikan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Bupati/Walikota menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota kepada Gubernur dengan tembusan kepada

---

[64] Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 1 angka 5 Permendagri No. 53 Tahun 2007).

[65] Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Peraturan Kepala Daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 1 angka 6 Permendagri 53 Tahun 2007).

Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi (Pasal 4).

Hasil klarifikasi Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembatalan ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Hasil klarifikasi Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Menteri Dalam Negeri kepada Presiden untuk pembatalan.[66] Pembatalan ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Demikian pula hasil klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk dijadikan bahan usulan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.

Di dalam Pasal 12 Permendagri No. 53 Tahun 2007 ditegaskan bahwa Gubernur menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD, Perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan evaluasi. Kemudian Pasal 15 menentukan, Menteri Dalam Negeri dalam melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah berkoordinasi

[66] Lihat Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007.

dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang. Hasil koordinasi dijadikan sebagai bahan keputusan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 16 Permendagri No. 53 Tahun 2007 menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri menyampaikan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD/Perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan tersebut. Gubernur menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Gubernur, Menteri membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur tersebut dengan Peraturan Menteri.

Di dalam Pasal 17 Permendagri No. 53 Tahun 2007 ditegaskan bahwa Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD/Perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Gubernur untuk mendapatkan evaluasi. Kemudian Pasal 20 menegaskan bahwa Gubernur dalam melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah terlebih dahulu berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah

berkoordinasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui Menteri Dalam Negeri.

Pasal 21 Permendagri No. 53 Tahun 2007 menegaskan Gubernur menyampaikan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD/Perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan tersebut. Bupati/Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota tersebut dengan Peraturan Gubernur.

Selanjutnya dalam Pasal 22 ditentukan pembatalan Peraturan Daerah tentang pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya pembatalan harus dihentikan pelaksanaannya. Pembatalan Perda tentang APBD/Perubahan APBD sekaligus dinyatakan berlaku pagu APBD tahun anggaran sebelumnya/APBD tahun anggaran berjalan.

Apabila Kepala Daerah tidak dapat menerima peraturan tentang pembatalan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan dengan peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut

menyatakan peraturan tentang pembatalan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Sebagaimana diketahui, kedudukan Peraturan Pemerintah secara hirarkis berada di bawah Undang-Undang. Peraturan Pemerintah dibentuk untuk menjalankan Undang-Undang. Sehingga materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Apabila diketemukan adanya rumusan pasal yang tidak jelas atau kurang lengkap, dapat disempurnakan melalui mekanisme revisi Undang-Undang dan bukan melalui Peraturan Pemerintah. Hal ini menunjukkan adanya kerancuan dan ketidakkonsistenan antara bunyi pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam satu UU (UU No. 32 Tahun 2004) dan antara Peraturan Pemerintah dengan Undang-Undang.

Kekacauan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 semakin bertambah ketika Peraturan Daerah Provinsi dibatalkan dengan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibatalkan dengan Peraturan Gubernur. Pertanyaan yang muncul, dapatkah Menteri atau Gubernur membatalkan Peraturan Daerah? Apakah kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Gubernur lebih tinggi daripada Peraturan Daerah?

Menurut UU No. 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah secara jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah Undang-Undang. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 10 Tahun 2004 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah Undang-Undang, maka sudah

seharusnya yang diberi kewenangan untuk menilai dan mencabut Peraturan Daerah adalah Mahkamah Agung, dan tidak diperkenankan lagi dibatalkan oleh Pemerintah Pusat (Presiden atau Menteri) apalagi Gubernur.

Peraturan Menteri adalah suatu peraturan yang dikeluarkan oleh seorang Menteri yang berisi ketentuan-ketentuan tentang bidang tugasnya. Dan surat Keputusan Menteri adalah Keputusan Menteri yang bersifat khusus mengenai masalah tertentu sesuai dengan bidang tugasnya.[67]

Sesuai dengan tugas dan fungsi seorang Menteri menurut Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka fungsi dari Peraturan Menteri adalah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya. Penyelenggaraan fungsi ini adalah berdasarkan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 (Perubahan) dan kebiasaan yang ada.
2. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden. Oleh karena fungsi Peraturan Menteri di sini sifatnya delegasian dari Peraturan Presiden, maka Peraturan Menteri di sini sifatnya adalah pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang oleh Presiden dituangkan dalam Peraturan Presiden.
3. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya.
4. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.[68]

Pembatasan-pembatasan materi muatan Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri (yang bersifat mengatur) adalah:

1. Lingkup pengaturan, terbatas pada lapangan administrasi – baik fungsi instrumental maupun fungsi jaminan (perlindungan).

---

[67] Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, Hlm. 59. Dikutip kembali oleh Abdul Latief dalam *Hukum..., Op.Cit.*, Hlm. 140.

[68] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu..., Op.Cit.*,Hlm. 225-227.

2. Lingkup pengaturan, terbatas pada bidang yang menjadi tugas, wewenang dan tanggung jawab Menteri yang bersangkutan.
3. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).[69]

Adapun fungsi Peraturan Kepala Daerah dirumuskan secara negatif dalam Pasal 146 UU No. 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka pelaksanaan Peraturan Daerah yang bersangkutan.
2. Menyelenggarakan pengaturan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah.
5. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[70]

Fungsi Peraturan Kepala Daerah ini merupakan fungsi delegasian dari Peraturan Daerahnya, atau dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berdasarkan pada Pasal 146 UU No. 32 Tahun 2004.

Peraturan Kepala Daerah sebagai peraturan yang melaksanakan Peraturan Daerah adalah merupakan peraturan yang materi muatannya bersifat mengikat secara umum dan dibuat berdasarkan kewenangan (delegasi) adalah termasuk kategori peraturan perundang-undangan khususnya dalam bidang desentralisasi dan bidang tugas pembantuan. Dengan demikian, materi muatan Peraturan Kepala Daerah adalah memuat hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dan hal-hal yang telah diserahkan kepada daerah berdasarkan urusan tugas pembantuan.[71]

---

[69] Bagir Manan, "Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan" (makalah), Jakarta, 1994, Hlm. 32. Lihat dalam Abdul Latief, *Hukum..., Op.Cit.*, Hlm. 143. Lihat juga Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, Hlm. 59.

[70] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu..., Op.Cit.*, hlm. 232-233.

[71] Abdul Latief, *Hukum..., Op.Cit.*, Hlm. 158.

Peraturan Daerah merupakan produk legislatif yang melibatkan peran para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat. Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka Peraturan Daerah itu – seperti halnya Undang-Undang – dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*executive acts*).[72] Peraturan Menteri ataupun Peraturan Gubernur sebagai *executive acts* dipandang tidak tepat apabila dijadikan sebagai dasar hukum untuk membatalkan Peraturan Daerah, karena Peraturan Daerah merupakan produk legislatif, sedangkan Peraturan Menteri atau Peraturan Gubernur merupakan *delegated legislations*.

Dalam Pasal 41 PP No. 79 Tahun 2005 diatur tentang prosedur keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala daerah, sebagai berikut:

(1) Apabila Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan.

---

[72] Regulasi merupakan pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan produk legislasi dan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur (regulasi) itu dari produk legislasi yang bersangkutan. Keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang ini biasanya disebut juga dengan "*delegated legislations*" sebagai "*subordinate legislation*" di bawah undang-undang. Disebut sebagai "*delegated legislation*" karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*). Lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan-peraturan itu yang pada umumnya adalah lembaga yang berada dalam ranah eksekutif tidaklah berwenang untuk menetapkan peraturan itu jikalau tidak mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, Hlm. 27-28. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal..., Op.Cit.*, Hlm. 275-276.

(2) Apabila Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan.

Apabila mengikuti logika pengaturan dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005, maka pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 41 tersebut tentu bukan terhadap Peraturan Presiden (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004) tetapi terhadap Peraturan Menteri atau Peraturan Gubernur (Pasal 40 PP No. 79 Tahun 2005). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengaturan pengawasan produk hukum daerah yang diatur dalam PP No. 79 Tahun 2005 bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004.

BAB IV
PRAKTEK PENGAWASAN DAN ANALISIS

A. Peta tentang Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Tahun 2002-2006

1. Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Pemerintah

Penelitian yang dilakukan peneliti terhadap produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah (Menteri Dalam Negeri) sejak 10 Mei 2002 sampai 9 Oktober 2006, ditemukan ada 554 (lima ratus lima puluh empat) produk hukum daerah, dengan rincian sebagai berikut. Perda pajak daerah sebanyak 64 buah, Perda retribusi daerah sebanyak 461 buah, Perda lain selain yang mengatur pungutan daerah 14 buah, dan Keputusan Kepala Daerah sebanyak 15 buah.

Dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan tersebut, apabila dilihat dari tahun pembatalannya dapat dirinci sebagai berikut. Pada tahun 2002, yang dibatalkan berjumlah 20 Perda; tahun 2003, sebanyak 102 Perda dan 2 Keputusan Kepala Daerah; tahun 2004, sebanyak 213 Perda dan 2 Keputusan Kepala Daerah; tahun 2005, sebanyak 121 Perda dan 6 Keputusan Kepala Daerah; dan di tahun 2006, yang dibatalkan berjumlah 83 Perda dan 5 Keputusan Kepala Daerah. Produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri selama tahun 2002-2006 secara lengkap terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1

PRODUK HUKUM DAERAH YANG DIBATALKAN

MENDAGRI TAHUN 2002-2006

TAHUN	PERDA PAJAK	PERDA RETRIBUSI	PERDA LAIN-LAIN	SK GUB/BUP/ WALIKOTA	TANGGAL PEMBATALAN	JUMLAH
2002	2	14	4	-	10 Mei s/d 3 Desember 2002	20
2003	8	87	7	2	23 Januari s/d 30 Desember 2003	104
2004	25	188	-	2	6 Januari s/d 7 Oktober 2004	215
2005	21	97	3	6	31 Januari s/d 14 Desember 2005	127
2006	8	75	-	5	9 Januari s/d 9 Oktober 2006	88
JUMLAH	64	461	14	15		554

Sumber: Diolah oleh peneliti dari hasil penelitian di Departemen Dalam Negeri RI.

Dari tanggal 10 Mei s/d 3 Desember 2002, ada 20 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, dengan rincian sebagai berikut: Perda tentang Pajak Daerah sebanyak 2 (dua) buah, Perda tentang Retribusi Daerah sebanyak 14 (empat belas) buah, dan 2 (dua) buah Perda lain (selain pajak daerah dan retribusi daerah), yaitu Perda tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Kabupaten dan Perda tentang Sumbangan Wajib Pengusaha Perkebunan Kepada Pemerintah Kabupaten.

Pada tanggal 23 Januari s/d 30 Desember 2003, ada 104 buah produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan rincian

sebagai berikut: Perda Pajak Daerah sebanyak 8 (delapan) buah, Perda tentang Retribusi Daerah sebanyak 87 (delapan puluh tujuh), Perda lain sebanyak 7 (tujuh) buah, dan 2 (dua) buah Keputusan Bupati.

Tanggal 6 Januari s/d 7 Oktober 2004, ada 215 produk hukum daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan rincian sebagai berikut: Perda Pajak Daerah ada 25 (dua puluh lima) buah, Perda Retribusi Daerah ada 188 (seratus delapan puluh delapan), dan 2 (dua) buah Keputusan Kepala Daerah.

Tanggal 31 Januari s/d 14 Desember 2005, ada127 produk hukum daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, dengan rincian sebagai berikut: Perda Pajak Daerah ada 21 (dua puluh satu) buah, Perda Retribusi Daerah ada 97 (sembilan puluh tujuh) buah, dan 3 (tiga) buah Perda lain dan 6 (enam) buah Keputusan Kepala Daerah.

Tanggal 9 Januari s/d 9 Oktober 2006, ada 88 (delapan puluh delapan) produk hukum daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, dengan rincian sebagai berikut: Perda Pajak Daerah ada 8 (delapan) buah, Perda Retribusi Daerah ada 75 (tujuh puluh lima) buah, dan 5 (lima) buah Keputusan Kepala Daerah.

(1) Pembatalan Produk Hukum Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999

Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 berlaku efektif 1 Januari 2001, namun penelitian terhadap pembatalan produk hukum yang diteliti dalam disertasi ini dimulai sejak tahun 2002. Hasil penelitian menemukan data

produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 sebanyak 339 produk hukum dengan rincian: pada tahun 2002 ada 20 Perda. Tahun 2003 ada 102 Perda dan 2 Keputusan Bupati. Tahun 2004 ada 213 Perda dan 1 Keputusan Gubernur dan 1 Keputusan Bupati. Data tentang produk hukum daerah yang dibatalkan ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 beserta alasan pembatalannya disajikan uraiannya di bawah ini.

Tabel 2

PRODUK HUKUM DAERAH YANG DIBATALKAN

MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999

TAHUN	PERDA PAJAK	PERDA RETRIBUSI	PERDA LAIN-LAIN	SK GUB/BUP/ WALIKOTA	TANGGAL PEMBATALAN	JUMLAH
2002	2	14	4	-	10 Mei s/d 3 Desember 2002	20
2003	8	87	7	2	23 Januari s/d 30 Desember 2003	104
2004	25	188	-	2	6 Januari s/d 7 Oktober 2004	215
JUMLAH	35	289	11	4		339

Sumber: Diolah oleh peneliti dari hasil penelitian di Departemen Dalam Negeri RI.

Untuk memberikan gambaran secara rinci tentang produk hukum daerah yang dibatalkan pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, berikut ini akan diuraikan sesuai urutan tahun.

a. Peta tentang Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Tahun 2002

Pada tahun 2002 ada 20 Perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, yang meliputi 2 Perda Pajak Daerah, 14 Perda Retribusi Daerah dan 4 Perda lain yang tidak mengatur pungutan daerah. 20 Perda yang dibatalkan tersebut tersebar di 12 daerah propinsi (1 Perda), 2 daerah kota, dan 9 kabupaten. Daerah yang paling banyak Perdanya dibatalkan adalah Kabupaten Bengkulu Selatan sebanyak 7 Perda, kemudian disusul Kabupaten Kuningan 3 Perda. Sisanya yang 10 Perda tersebar di 10 daerah (Lihat Lampiran 1).

Perda yang mengatur urusan ternak paling banyak dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Untuk urusan ijin dispensasi penggunaan jalan dan pemeliharaan jalan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan & UU No. 14 Th. 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Perda yang mengatur urusan perkebunan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Pada tahun 2002 terdapat 2 Perda yang mengatur penerimaan sumbangan pihak ketiga kepada pemerintah daerah yang dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentng pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Perda yang dibatalkan pada tahun 2002 dilakukan secara bertahap, dengan rincian sebagai berikut. Pada tanggal 10 Mei 2002 yang dibatalkan sebanyak 11 Perda; tanggal 19 Juni 2002 sebanyak 4 Perda; tanggal 9 September 2002 hanya 1 Perda; tanggal 22 Oktober 2002 hanya 1 Perda; dan tanggal 3 Desember 2002 ada 3 Perda.

Dari 20 Perda yang dibatalkan pada tahun 2002, ada 12 Perda yang dikeluarkan oleh daerah pada tahun 2000, 7 Perda yang dikeluarkan daerah pada tahun 2001, dan ada 1 Perda yang dikeluarkan pada tahun 2002. Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa dari segi waktu pembatalannya hanya 1 Perda yang memenuhi ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan 19 Perda lainnya sudah lewat waktu pembatalannya. Untuk mengetahui data selengkapnya tentang Perda yang dibatalkan pada tahun 2002 dapat dilihat dalam lampiran 1.

b. Peta tentang Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Tahun 2003

Pada tahun 2003, ada 104 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, yang terdiri dari 8 Perda pajak daerah, 87 Perda retribusi daerah. 7 Perda lain yang tidak mengatur tentang pungutan, dan 2 Keputusan Bupati. Dari 104 produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2003 tersebut tersebar di 68 daerah, dengan rincian 3 daerah propinsi, 10 daerah kota dan 55 daerah kabupaten.

Produk hukum daerah yang paling banyak dibatalkan adalah yang mengatur urusan hasil hutan sebanyak 16 Perda, kemudian disusul urusan ternak sebanyak 15 Perda, urusan dispensasi jalan sebanyak 11 Perda, urusan

pengangkutan sebanyak 10 Perda, urusan kepelabuhan dan urusan pemanfatan kayu, sebanyak 4 Perda. Untuk urusan bongkar muat barang, serta ijin pemasukan dan peredaran minuman keras masing-masing urusan tersebut sebanyak 3 Perda. Untuk sumbangan pihak ketiga kepada pemerintah daerah, urusan pemanfaatan air bawah tanah dan sumber mata air, urusan penggergajian kayu dan urusan ijin usaha media elektronik, masing-masing urusan tersebut ada 2 Perda yang dibatalkan. Selebihnya, ada 24 Perda yang mengatur 24 macam urusan (Lihat Lampiran 2).

Dari 104 produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2003, waktu pembatalannya juga bertahap, sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3

Waktu Pembatalan Produk Hukum Daerah Tahun 2003

No.	Waktu Pembatalan	Jumlah
1.	23 Januari 2003	1
2.	28 Januari 2003	2
3.	1 Juli 2003	1
4.	3 September 2003	6
5.	9 September 2003	13
6.	11 September 2003	7
7.	15 September 2003	1
8.	18 September 2003	12
9.	24 September 2003	11
10.	30 September 2003	15
11.	28 Oktober 2003	13
12.	4 November 2003	4

13.	17 November 2003	2
14.	30 Desember 2003	15

Perda tentang hasil hutan paling banyak dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.

Sejumlah Perda yang mengatur urusan ternak dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Urusan dispensasi jalan yang diatur dalam sejumlah Perda juga dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan dan UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu lintas Angkutan Jalan.

Perda yang mengatur urusan ijin pengangkutan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Urusan kepelabuhan yang diatur dalam sejumlah Perda dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, PP No. 81 Tahun 2000 tentang Kenavigasian dan PP No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan.

Perda yang mengatur sumbangan pihak ketiga kepada pemerintah dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak

dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Urusan bongkar muat barang yang diatur dalam Perda juga dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Perda yang mengatur urusan pemanfaatan kayu dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Perda yang mengatur urusan ijin pemasukan, peredaran minuman beralkohol dan larangan minuman beralkohol dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri, PP No. 25 Th. 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom dan Keppres No. 3 Th. 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

Dilihat dari segi waktu dikeluarkannya produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2003 juga sangat beragam. Produk hukum daerah yang dikeluarkan pada tahun 2000 sebanyak 21 buah; tahun 2001 sebanyak 58 buah; tahun 2002 sebanyak 20 buah; dan tahun 2003 sebanyak 5 buah. Dari

keseluruhan produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2003 sebanyak 104 buah, hanya ada 5 buah produk hukum yang dikeluarkan pada tahun 2003. Setidak-tidaknya ada 99 produk hukum daerah yang waktu pembatalannya sudah lewat waktu dari yang ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 (lihat Lampiran 2).

Secara umum, alasan pembatalan produk hukum daerah tahun 2003 adalah: (a) mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan pungutan ganda pada satu obyek, (b) tumpang tindih dengan kewenangan Pusat, (c) tidak layak dikenakan retribusi, (d) tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi, (e) merintangi arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan eksport dan impor.

c. Peta tentang Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Tahun 2004

Pada tahun 2004, ada 215 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan rincian: pajak daerah sebanyak 25 Perda, retribusi daerah sebanyak 188 Perda, dan keputusan kepala daerah sebanyak 2 buah.

Produk hukum daerah yang paling banyak dibatalkan adalah urusan tenaga kerja, sebanyak 41 Perda. Kemudian disusul urusan ijin industri dan perdagangan sebanyak 20 Perda, urusan hewan/ternak sebanyak 17 perda, urusan perkebunan sebanyak 13 Perda, sumbangan pihak ketiga sebanyak 12 Perda, urusan hasil hutan sebanyak 11, urusan angkutan jalan dan kendaraan sebanyak 11 Perda, urusan perikanan sebanyak 7 Perda, urusan ijin usaha perfilman sebanyak 6 Perda, urusan hasil bumi sebanyak 6 Perda, urusan

perikanan/laut sebanyak 5 Perda, urusan perdagangan sebanyak 4 Perda, urusan pergudangan sebanyak 3 Perda. Untuk urusan tenaga listrik, reklame, minuman beralkohol, bongkar muat barang, pelayanan bidang pertanahan, hasil tanaman hortikultura, alat berat, tandan buah dan penerangan jalan, masing-masing urusan tersebut ada 2 perda yang dibatalkan. Selebihnya, ada 41 urusan yang masing-masing urusan tersebut dibatalkan 1 produk hukumnya (Lihat Lampiran 3).

Perda yang mengatur urusan ketenagakerjaan merupakan produk hukum daerah yang paling banyak dibatalkan di tahun 2004, karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Urusan ijin industri dan perdagangan yang diatur dalam 20 Perda dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri, PP No. 25 Th. 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Urusan pemeriksaan hewan/ternak yang diatur dalam berbagai Perda dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak

Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Urusan perkebunan yang diatur dalam sejumlah Perda dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Sejumlah Perda yang mengatur tentang sumbangan pihak ketiga kepada pemerintah daerah dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Perda yang mengatur tentang urusan hasil hutan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Perda yang mengatur urusan angkutan jalan dan kendaraan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan dan UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Menurut UU No. 13 Tahun 1980, jalan merupakan prasarana penghubung darat yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.

Perda yang mengatur tentang ijin usaha perfilman dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah dan UU No. 18 Th. 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Perda yang mengatur tentang urusan hasil bumi dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Jasa dan Pajak Atas Barang Mewah, dan PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Produk hukum daerah yang mengatur urusan hasil perikanan dan hasil laut dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Rertibusi Daerah.

Perda yang mengatur urusan perdagangan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

Perda yang mengatur urusan tentang pergudangan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan.

Pada 12 Maret 2004 melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 148 Tahun 2004 telah dibatalkan Peraturan Daerah Kota Medan No. 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Penyelenggaraan Sekolah Swasta dan Kursus Pendidikan Luar Sekolah yang Diselenggarakan Masyarakat (DIKLUSEMAS), atas dasar alasan bertentangan dengan jiwa dan semangat Pasal 31 UUD 1945. Dalam persoalan ini nampak bahwa Menteri Dalam Negeri sudah bertindak melampaui kewenangan yang ada pada dirinya karena kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dengan alat uji UUD 1945 adalah kompetensi dari Mahkamah Konstitusi.

Adapun waktu pembatalan terhadap 215 produk hukum daerah pada tahun 2004 dilakukan secara bertahap sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4

Waktu Pembatalan Produk hukum Daerah Tahun 2004

No.	Waktu Pembatalan	Jumlah
1.	6 Januari 2004	14
2.	11 Pebruari 2004	48
3.	12 Pebruari 2004	32
4.	19 Pebruari 2004	4
5.	27 Pebruari 2004	40
6.	12 Maret 2004	2
7.	23 Agustus 2004	1
8.	6 Oktober 2004	26
9.	7 November 2004	48

Dilihat dari segi waktu dikeluarkannya produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2004 juga sangat beragam. Produk hukum daerah yang dikeluarkan pada tahun 2000 sebanyak 26 buah; tahun 2001 sebanyak 93 buah; tahun 2002 sebanyak 63 buah; tahun 2003 sebanyak 33 buah, dan tahun 2004 hanya ada 1 Perda yang dibatalkan.

Dari data tersebut dapat diketahui bahwa dari segi waktu pembatalannya dari 215 produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2004, hanya ada 1 Perda yang dikeluarkan pada tahun 2004 yaitu Peraturan Daerah Kota Pare-pare No. 4 Tahun 2004 tentang Usaha Kepariwisataan, yang dibatalkan melalui Kepmendagri No. 215 Tahun 2004, pada tanggal 7 Oktober 2004. Perda tersebut dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah dan PP No. 66 Tahun 2001 ttg Retribusi Daerah. Gubuk pariwisata motel, wisma pariwisata, pesanggrahan, losmen dan rumah penginapan merupakan objek Pajak Hotel dan Restoran.

Dengan kata lain, 214 produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2004 sudah lewat waktu dari yang ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lihat Lampiran 3).

(2) Pembatalan Produk Hukum Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004

UU No. 32 Tahun 2004 berlaku sejak tanggal 15 Oktober 2004. Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 hingga 9 Oktober 2006 produk hukum

daerah yang dibatalkan oleh pemerintah sebanyak 215 buah, yang terdiri dari 204 Perda dan 11 Keputusan Kepala Daerah. Adapun rincian produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2005 sebanyak 127 buah, terdiri dari 121 Perda dan 6 Keputusan Kepala Daerah. Pada tahun 2006 sebanyak 88 buah, terdiri dari 83 Perda dan 5 Keputusan Kepala Daerah. Data selengkapnya tentang rincian produk hukum daerah yang dibatalkan dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5

PRODUK HUKUM DAERAH YANG DIBATALKAN

MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004

TAHUN	PERDA PAJAK	PERDA RETRIBUSI	PERDA LAIN-LAIN	SK GUB/BUP/ WALIKOTA	TANGGAL PEMBATALAN	JUMLAH
2005	21	97	3	6	31 Januari s/d 14 Desember 2005	127
2006	8	75	-	5	9 Januari s/d 9 Oktober 2006	88
JUMLAH	29	172	3	11		215

Sumber: Diolah oleh peneliti dari hasil penelitian di Departemen Dalam Negeri RI.

Untuk memberikan gambaran secara rinci tentang produk hukum daerah yang dibatalkan pada masa berlakunya UU No. 32 Tahun2004, berikut ini akan diuraikan sesuai urutan tahun.

a. Peta tentang Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Tahun 2005

Di tahun 2005, produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri sebanyak 127 buah, yang terdiri dari 21 Perda Pajak Daerah, 75 Perda Retribusi Daerah, dan 5 Keputusan Kepala Daerah.

Produk hukum daerah yang dibatalkan mengatur urusan yang sangat beragam, tetapi yang paling banyak dibatalkan berkaitan dengan urusan perijinan, yaitu 49 buah. Kemudian disusul urusan perikanan, 30 buah; urusan perkebunan dan hutan 11 buah; urusan ijin usaha industri dan perusahaan pertambangan 9 buah; urusan ternak 8 buah; urusan penerangan jalan 8 buah; urusan kendaraan bermotor dan jalan 7 buah; urusan pemotongan hewan 6 buah; urusan perdagangan 6 buah; urusan angkutan jalan 4 buah; sumbangan pihak ketiga 4 buah; urusan parkir 3 buah; urusan penimbunan BBM 2 buah; urusan bibit benih 2 buah; urusan pemanfaatan air bawah tanah 2 buah; urusan inseminasi buatan 2 buah. Dan sisanya, masing-masing urusan 1 Perda (Lihat Lampiran 4).

Produk hukum daerah yang mengatur urusan perikanan banyak dibatalkan karena bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 8 Tahun 1983 tentang PPN BJ dan PP BM sebagaimana telah diubah dengan UU No. 18 Tahun 2000, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan.

Urusan Hutan dan Perkebunan yang diatur dalam produk hukum daerah banyak dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, serta PP No. 34 tahun 2002 tentang

Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.

Berbagai urusan Ijin Usaha, Perusahaan dan Pertambangan yang diatur daerah juga dibatalkan oleh Pemerintah karena bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri, PP No 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran dan Penerimaan Negara Bukan Pajak dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Urusan Penerangan Jalan yang diatur dalam produk hukum daerah dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Produk hukum daerah yang mengatur urusan ternak dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Propinsi Sebagai Daerah Otonom, dan PP No. 7 Tahun 2004 tentang Perubahan atas PP No. 49 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku di Departemen Pertanian.

Adapun alasan pembatalan produk hukum daerah yang mengatur urusan kendaraan bermotor dan jalan, karena bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah

dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 33 Tahun 2004 ttg PKPD, UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Produk hukum daerah yang mengatur urusan pemotongan hewan/ternak dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Dilihat dari segi waktu pembatalannya selama tahun 2005, maka terlihat bahwa 127 produk hukum daerah tersebut dibatalkan secara bertahap, sebagaimana tersaji dalam tabel di bawah ini.

Tabel 6

Waktu Pembatalan Produk Hukum Daerah Tahun 2005

No.	Waktu Pembatalan	Jumlah
1.	31 Januari 2005	1
2.	1 Pebruari 2005	2
3.	3 Maret 2005	6
4.	14 Maret 2005	8
5.	16 Maret 2005	15
6.	21 Maret 2005	11
7.	29 Maret 2005	11
8.	4 April 2005	1
9.	6 April 2005	2

10.	15 April 2005	17
11.	29 April 2005	21
12.	4 Juli 2005	23
13.	14 Desember 2005	9

Apabila dilihat dari segi waktu dikeluarkannya produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2005 sajian datanya sebagai berikut. Produk hukum daerah yang dikeluarkan pada tahun 1996 berupa 1 Keputusan Gubernur; tahun 1997 sebanyak 1 Perda; tahun 1998 sebanyak 3 Perda; tahun 2000 sebanyak 11 Perda; tahun 2001 sebanyak 34 Perda, 1 Keputusan Bupati dan 1 Keputusan Gubernur; 2002 sebanyak 28 Perda; tahun 2003 sebanyak 13 Perda dan 1 Keputusan Bupati; tahun 2004 sebanyak 30 Perda dan 1 Keputusan Walikota; dan tahun 2005 hanya ada 1 Keputusan Bupati yang dibatalkan (Lihat Lampiran 4).

Dari data tersebut dapat diketahui bahwa dari segi waktu pembatalannya dari 127 produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2005, hanya ada 1 produk hukum daerah yaitu Keputusan Bupati Katingan No. 12 tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Peraturan Daerah No. 8 tahun 2004 tentang Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah, yang dikeluarkan pada tahun 2005 dan dibatalkan melalui Kepmendagri No. 84 Tahun 2005 pada tanggal 29 April 2005. Dengan kata lain, 126 produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2005 sudah lewat waktu dari yang ditentukan oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping itu, dari 127

produk hukum daerah yang dibatalkan di tahun 2005 tidak ada satupun yang sandaran hukum pembatalannya berbentuk Peraturan Presiden, semuanya masih berupa Keputusan Menteri Dalam Negeri.

b. Peta tentang Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan Tahun 2006

Pada tahun 2006, ada 88 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, yang terdiri dari 8 perda pajak, 75 perda retribusi dan 5 keputusan kepala daerah. Produk hukum daerah yang dibatalkan tersebut tersebar di 59 daerah propinsi, kabupaten dan kota.

Adapun jenis produk hukum daerah yang dibatalkan di tahun 2006 sangat beragam, tetapi yang banyak dibatalkan adalah urusan Dispensasi Jalan dan Angkutan Jalan sebanyak 25 buah, urusan Ternak dan Hewan sebanyak 12 buah, urusan Hutan dan Perkebunan sebanyak 8 buah, urusan Telekomunikasi sebanyak 7 buah, urusan Rumah Potong Hewan sebanyak 6 buah, urusan Pengelolaan Air Bawah Tanah sebanyak 3 buah, urusan Ijin Usaha sebanyak 3 buah, urusan Ijin Prinsip dan HO sebanyak 3 buah, dan urusan Ketenagakerjaan sebanyak 3 buah. Data produk hukum daerah yang dibatalkan di tahun 2006 selengkapnya, dapat dilihat dalam lampiran 5.

Alasan secara umum dibatalkannya 25 produk hukum daerah tentang dispensasi jalan dan angkutan jalan, karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan.

Untuk urusan ternak dan hewan, ada 12 Perda yang dibatalkan dengan alasan bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Alasan dibatalkannya 8 Perda yang mengatur urusan hutan/perkebunan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 33 Tahun 2004 tentang PKPD, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dan PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Rencana Pengelolan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.

Pada tahun 2006, ada 7 buah produk hukum daerah (4 Perda dan 3 Keputusan Kepala Daerah) yang mengatur urusan telekomunikasi dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 36 Tahun 2002 tentang Telekomunikasi dan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Pemungutan pajak dan retribusi ditetapkan dengan Perda sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2000. Disamping itu, pemberian ijin penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi merupakan kewenangan pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU No. 36 Tahun 1999 dan Pasal 8 PP No. 52 Tahun 2000. Penyelenggaraan jasa telekomunikasi telah dikenakan PNBP berupa Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) oleh pusat sesuai Pasal 26 UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Pembinaan, pengaturan, pengendalian, pengawasan dan pembangunan tower termasuk objek ijin

mendirikan bangunan sesuai dengan Pasal 18 UU No. 34 Tahun 2000 dan Pasal 4 ayat (2) PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah merupakan kewenangan kabupaten/kota.

Produk hukum daerah yang mengatur urusan ijin usaha dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri, PP No. 36 Tahun 1977 sebagaimana telah diubah terakhir dengan PP No. 15 Tahun 1998 tentang Pengakhiran Kegiatan Usaha Asing Dalam Bidang Perdagangan jo Pasal 6 Keputusan Menperindag No. 239/MPP/ Kep/10/2001 tentang Ketentuan Standart Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).

Perda yang mengatur tentang ijin gangguan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan UU No. 36 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Perda yang mengatur tentang pengelolaan air bawah tanah dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Perda yang mengatur urusan ketenagakerjaan dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000,

UU No. 20 Tahun 1997 juncto PP No. 92 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis PNBP pada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, serta UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Dari 88 produk hukum daerah yang dibatalkan di tahun 2006, persebaran tahun dikeluarkannya produk hukum daerah yang dibatalkan juga beragam. Ada beberapa Perda yang dikeluarkan tahun 1990-an, yakni: (1) Perda Kabupaten Lombok No. 7 Tahun 1994 tentang Retribusi Angkutan Dengan Kendaraan Tidak Bermotor. (2) Perda Kota Banjarmasin No. 10 Tahun 1995 tentang Izin Kelebihan Muatan Angkutan Barang. (3) Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang No. 8 Tahun 1996 ttg Retribusi Pasar dn Pusat Perbelanjaan Dalam Kota DATI II Ujung Pandang. (4) Perda Kabupaten Barru No. 5 Tahun 1999 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan; dan Perda Kabupaten Kendari No. 12 Tahun 1999 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan (Lihat Lampiran 5).

Dilihat dari segi waktu pembatalan produk hukum daerah di tahun 2006, dapat dilihat data di dalam tabel di bawah ini.

Tabel 7

Waktu Pembatalan Produk Hukum Daerah Tahun 2006

No.	Waktu Pembatalan	Jumlah
1.	9 Januari 2006	14
2.	28 Pebruari 2006	6
3.	10 Agustus 2006	22
4.	14 Agustus 2006	24
5.	21 September 2006	16
6.	9 Oktober 2006	6

Apabila dilihat dari segi waktu dikeluarkannya produk hukum daerah yang dibatalkan pada tahun 2006 nampak sebagai berikut. Produk hukum daerah yang dikeluarkan pada tahun 2000, ada 7 Perda yang dibatalkan; tahun 2001 ada 21 Perda; tahun 2002 ada 22 buah Perda dan 1 Keputusan Bupati; tahun 2003 ada 11 Perda; tahun 2004 ada 14 Perda dan 2 Keputusan Bupati; tahun 2005 ada 2 Perda dan 2 Keputusan Bupati (Lihat Lampiran 5).

Dari data tersebut nampak bahwa masa pembatalan 88 produk hukum daerah di tahun 2006 semuanya sudah lewat waktu dari yang ditentukan oleh UU No. 32 Tahun 2004 dan tidak ada satupun produk hukum daerah yang dibatalkan dengan Peraturan Presiden. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004.

2. Produk Hukum Daerah yang Diajukan Hak Uji Materiil di MA

Selama kurun waktu 2002-2006 dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah ternyata tidak diketemukan adanya permohonan pengujian terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah di Mahkamah Agung. Selama kurun waktu tersebut produk hukum daerah yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk dilakukan pengujian secara materiil berjumlah 28 permohonan. Pemohon pengujian materiil ke Mahkamah Agung dilakukan oleh perorangan, LSM, kelompok masyarakat, himpunan pengusaha atau anggota partai politik yang berkebaratan dengan dikeluarkannya produk hukum daerah tertentu. Data

yang diperoleh peneliti dari Mahkamah Agung tentang pengajuan uji materiil produk hukum daerah dari tahun 2002-2006, dapat dilihat dalam tabel 8, 9 dan 10 di bawah ini.

Tabel 8

Pengajuan Uji Materiil Produk Hukum Daerah

Di Mahkamah Agung Tahun 2002-2006

No.	Tanggal Disahkan	No. Registrasi	Hak Uji Terhadap	Diajukan
1.	25-3-2002	08.P/HUM/2002	Keputusan DPRD Kota Bandung No. 09/2002 tentang Perubahan Pertama Keputusan DPRD Kota Bandung No. 02/1999 tentang Tata Tertib DPRD Kota Bandung	Drs. H. Hilman Djuaeni, MH
2.	11-12-2002	05.P/Hum/2000	Keputusan DPRD Kab. Klaten No. 23/2000 tentang Peraturan Tata Tertib Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Masa Jabatan 2000-2005	1. Pengurus Anak Cabang PDIP Cabang Klaten 2. Paguyuban Partai se Kab. Klaten Jateng 3. Ir. Suwono Sp.
3.	25-3-2004	09.G/Hum/2003	1. Perda Kab. Tebo No. 20/2001 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan 2. Perda Kab. Tebo No.	Nanang Joko Prinantoro

			21/2001 tentang Izin Pungutan Hasil Hutan	
4.	29-3-2004	06.G/Hum/2002	Perda Kab. Nias No. 6/2002 tentang Pembentukan 5 Kecamatan di Kab. Nias	Fill'ard Bawamenewi
5	29-3-2004	07.G/Hum/2003	SK DPRD Propinsi Jatim No. 3/2003 tentang Peraturan Tata Tertib Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jatim Periode 2003-2008.	Paguyuban Peduli Rakyat (PAPER)
6.	19-5-2004	17.P/Hum/2001	SK Bupati Kab. Purwakarta No. 54113/Kep. 122 Dipenda/2001 tentang Nilai Pasar Masing-masing Jenis Bahan Galian Gol. C di kab. Purwakarta	Himpunan Pengusaha Tambang Purwakarta (HIPTA)
7.	24-2-2005	06.G/Hum/2001	SK Walikota Banjarmasin No. 0119/2000 tentang Tarif Air Minum Banjarmasin Kota Banjarmasin	Syafrian HB.
8.	21-2-2006	08.G/Hum/2001	Perda No. 6/2001 tentang Retribusi Jasa Alur Ambang Barito	Badrun Alin Sanusi Al Afik

Sumber: Diolah oleh peneliti dari hasil penelitian di Mahkamah Agung RI.

Adapun data tentang pendaftaran Perda yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri dan diajukan melalui gugatan *judicial review* di Mahkamah Agung tahun 2003-2004, disajikan dalam tabel 9 di bawah ini.

Tabel 9

Pendaftaran Perda Yang Dibatalkan dan Diajukan Gugatan

***Judicial Review* Di Mahkamah Agung Tahun 2003-2004**

No.	Nomor Registrasi	Hak Uji Terhadap
1.	8.G/Hum/2003	Perda Kabupaten Cilacap No. 1/2003 tentang Kepelabuhan
2a.	9.G/Hum/2003	Perda Kabupaten Tebo No. 20/2001 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan
2b.		Perda Kabupaten Tebo No. 4/2001 tentang Izin Pemungutan Hasil Hutan
3.	12.G/Hum/2003	Keputusan Gubernur No. 17/2003 tentang Juklak Perda Propinsi Bali Tahun 2002 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol
4a.	1.G/Hum/2004	Perda Kota Deli Serdang no. 16/2000 tentang Retribusi Pengawasan Mutu Bibit Ayam Ras Niaga Umur Sehari
4b.		Perda Kota Deli Serdang No. 21/2003 tentang Perubahan Pertama Perda Kabupaten Deli Serdang No. 16/2000.

Sumber: Diolah oleh peneliti dari hasil penelitian di Mahkamah Agung RI.

Pendaftaran Perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan diajukan melalui permohonan *judicial review* di Mahkamah Agung tahun 2003-2006 dapat dilihat dalam tabel 10 di bawah ini.

Tabel 10

Pendaftaran Perda Yang Dibatalkan dan Diajukan Permohonan *Judicial Review* Di Mahkamah Agung Tahun 2003-2006

No.	No. Registrasi	Hak Uji Terhadap
1.	4.P/Hum/2003	Perda Kab. Gresik No. 33 /2000 tentang Pajak Pengambilan Sarang Burung Walet

2.	6.P/Hum/2003	Perda Kota Kediri No. 11/2002 tentang Status Desa Menjadi Kelurahan
3.	1.P/Hum/2004	Perda Kota Surabaya No. 7/2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau
4.	3.P/Hum/2004	Perda Kabupaten Purworejo No. 7/2003 tentang Batas Usia Pensiun Bagi PNS
5.	12.P/Hum/2004	Perda Kota Samarinda No. 10/2001 tentang Retribusi Ketenagakerjaan
6.	5.P/Hum/2005	Perda DKI No. 13/2004 tetang Perubahan Bentuk Badan Hukum Yayasan RS Haji Jakarta menjadi Perseroan Terbatas
6a.		Perda DKI No. 14/2004 tentang Perubahan Status Hukum Unit Pelaksana Teknis Dinas RSUD Cengkareng
6b.		Perda DKI No. 15/2004 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum RSUD Pasar Rebo
7.	6.P/Hum/2005	Perda Indramayu No. 25/2002 tentang Pajak Pengelolaan Minyak dan Gas bumi
8.	7.P/Hum/2005	Perda Propinsi Kalimantan Selatan no. 11/2004 tentang Pengelolaan Alur Ambang Barito
9.	6.P/Hum/2006	Perda Kabupaten tangerang No. 3/2005 tentang Bab II Pasal 2 ayat (3) butir 76 dan Bab III Pasal 3 poin 76
10.	16.P/Hum/2006	Perda Kota Tangrang No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran
11.	24.P/Hum/2006	Perda Kota Palembang No. 1/2006 tentang APBD Kota Palembang

Sumber: Diolah oleh peneliti dari hasil penelitian di Mahkamah Agung RI.

B. Analisis

Uraian berikut ini akan menganalisis permasalahan yang diteliti dalam disertasi ini berkenaan dengan "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia."

1. Bagaimana hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Apabila dilihat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah *(local government)*.[1] Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.[2]

Di dalam negara kesatuan tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas

---

[1] M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah,* Alumni, Bandung, 1983, Hlm. 8.

[2] *Ibid.*

negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan. [3]

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.[4]

Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 (7-18 Agustus 2000) telah dilakukan Perubahan Kedua UUD 1945, antara lain mengenai pembagian daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan pemerintahan daerah. Baik struktur maupun substansi, perubahan tersebut sangat mendasar. Secara struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru. Yang semula hanya satu pasal menjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B).

Substansi pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi: "Negara

---

[3] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945,* UNISKA, Jakarta, 1993, Hlm. 3.

[4] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi& Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 79.

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang." Perubahan ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang menganut pemakaian istilah wewenang pemerintahan, dalam amandemen digunakan istilah urusan pemerintahan. Namun pengaturan materi Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hampir dapat dikatakan tergolong langka dalam konstruksi negara kesatuan. Dalam konstitusi negara kesatuan hampir tidak pernah membatasi terhadap wewenang (kekuasaan) Pemerintah Pusat.[5]

Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang dijadikan acuan oleh UU No. 32 Tahun 2004, dalam Pasal 2 ayat (3) menyatakan "Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya...", memiliki kesamaan pengaturan dengan Pasal 131 ayat (2) UUDS 1950; yang menyatakan kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Setelah Indonesia memasuki masa reformasi pada 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul melalui Sidang MPR 1998 yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang

[5] *Ibid.*

Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut, Pemerintah telah mengesahkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Di dalam Sidang Tahunan MPR 2000, kembali ditetapkan oleh MPR rekomendasi kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat kekuasaan, Pemerintah Pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis pada tahun 1998. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rezim Orde Baru. Kedua proses tersebut bahkan mempunyai beberapa kesamaan yang tidak terbantahkan lagi. Kedua-duanya berlangsung pada saat perekonomian nasional sedang berada dalam kondisi sangat parah, setelah krisis perekonomian 1998. Keduanya juga berlangsung dalam skala

yang besar dan terjadi dalam masa yang sangat singkat, bahkan hampir tanpa masa transisi yang memadai. [6]

Kompleksitas proses desentralisasi di Indonesia dapat digambarkan dengan peralihan kewenangan dari satu Pemerintah Pusat yang sangat dominan ke lebih dari 400 pemerintahan lokal (kabupaten/kota), terjadi transfer lebih dari 2 juta pegawai negeri sipil, serta beralihnya mayoritas kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal. Apabila dibandingkan dengan Filipina yang mengalihkan kewenangan dari pemerintah pusat ke sekitar 60 pemerintah propinsi, mentransfer puluhan ribu pegawai negeri serta mengalihkan hanya sebagian kewenangan ke pemerintah propinsi, desentralisasi di Indonesia jauh lebih kompleks. Filipina mempunyai waktu transisi sekitar 10 tahun sebelum desentralisasi dilakukan sepenuhnya. Indonesia hanya mempunyai waktu 1 tahun (2000) untuk mempersiapkan implementasi penuh setelah diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.[7]

Disadari atau tidak, telah terjadi persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah di tanah air dengan gelombang perkembangan konsep *decentralisation for good governance and development* (desentralisasi untuk tata pemerintahan yang baik dan pembangunan). Konsep ini, antara lain, telah dimotori oleh United Nation Centre for Regional

---

[6] Bambang Permadi Soemantri Brodjonegoro, *Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah Di Indonesia*, Pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar tetap dalam bidang Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Jakarta, 18 Maret 2006, Hlm. 2.

[7] *Ibid.*

Development (UNCRD), dan mulai menghinggapi sebagian besar negara-negara sedang berkembang sejak pertengahan 1990-an. Seperti ditegaskan oleh Oyugi, konsep *decentralization for good governance and development* itu sendiri sejatinya sangat dipengaruhi oleh ideologi pembangunan dari World Bank dan International Monetary Fund (IMF).[8]

Adanya persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah dan gelombang perkembangan konsep *decentralisation for good governance and development* tersebut, sangat dimengerti bila kemudian upaya reformasi kebijakan hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia sejak awal 2000 sangat kental dipengaruhi oleh konsep yang sedang dikembangkan oleh UNCRD itu, antara lain telah memposisikan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai prasyarat utama bagi terwujudnya *good governance and development* di daerah.[9]

Diakui oleh Pratikno,[10] desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang sangat luas yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilema. Apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. Perhargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap

---

[8] *Ibid.*

[9] Syarif Hidayat, "Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah, Dialog Kelompok *Positivists* dan *Realitivists*", dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 14 – tahun IV Oktober-Desember 2006, Hlm. 6-7.

[10] Pratikno, "Desentralisasi, Pilihan Yang Tidak Pernah Final", dalam Abdul Gaffar Karim dkk. (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerjasama dengan Pusataka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm. 33-34.

pemerintah nasional. Oleh karena itu, negara-bangsa Indonesia memulai perjalanannya dengan pilihan pemerintahan yang desentralistis.

Dalam pandangan Pratikno, tidak ada yang final dalam politik. Pilihan kebijakan desentralisasi sebagaimana dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 barangkali, bahkan sangat mungkin, juga bukan merupakan sebuah pilihan final. Kebijakan desentralisasi semasa pemerintahan Habibie merupakan kebijakan yang lahir dari *veto* masyarakat dan *veto* daerah. Seandainya Jakarta masih mampu mempertahankan kebijakan yang lama, kebijakan desentralisasi itu mungkin tidak pernah terjadi.[11]

Menurut Sadu Wasistiono, pada saat ini, hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah berada pada titik yang rawan. Pada satu sisi Pemerintah Pusat berada pada kondisi yang sangat lemah – baik dilihat dari segi politik, ekonomi, maupun pertahanan keamanan. Di sisi lain, dengan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, Daerah dengan pemerintahan daerahnya menuntut lebih banyak lagi dan bahkan secara terang-terangan menentang kebijakan politik maupun hukum dari Pemerintah Pusat.[12]

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 bisa dianggap sebagai cetak biru desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Meskipun begitu, perlu dicatat bahwa kedua undang-undang tersebut

---

[11] *Ibid.*

[12] Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004, Hlm. 7-8.

dipersiapkan dalam waktu yang sangat singkat dan tampaknya tidak mengacu pada suatu *grand design* yang seharusnya menyatakan bagaimana arah desentralisasi itu sendiri. Dilakukannya revisi kedua undang-undang tersebut di tahun 2004 menunjukkan bahwa Indonesia sebenarnya masih mencari bentuk bagaimana mengimplementasikan desentralisasi yang tepat untuk konteks Indonesia. Fakta lain yang menunjukkan bahwa *grand design* desentralisasi belum atau tidak dipahami Pemerintah terlihat dari adanya dua Undang-Undang terpisah yang menjadi acuan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam konteks Indonesia, UU No. 22 Tahun 1999 yang dimotori oleh Departemen Dalam Negeri membahas desentralisasi politik dan administratif dan UU No. 25 Tahun 1999 yang dimotori Departemen Keuangan membahas desentralisasi fiskal. [13]

Dengan dua UU yang dibuat terpisah tersebut, tidaklah mengejutkan kalau prinsip dasar dalam desentralisasi fiskal yaitu "*finance follows function*" belum terlihat sama sekali. Sangat sukar dilihat adanya suatu hubungan yang jelas antara UU No. 22 Tahun 1999 yang memuat terjadinya peralihan kewenangan dan fungsi pemerintahan dan UU No. 25 Tahun 1999 yang memuat skema dana perimbangan atau transfer dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Hal ini jelas menggambarkan lemahnya koordinasi antar instansi Pemerintah Pusat yang kemudian menjadi masalah klasik dalam berbagai kasus yang menyangkut desentralisasi.[14]

---

[13] Bambang Permadi Soemantri Brodjonegoro, *Op.Cit.*, Hlm. 3-4.
[14] *Ibid.*

Desentralisasi memang tidak mempunyai suatu definisi yang tunggal. Apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal. Desentralisasi politik pada intinya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan suatu kebijakan, sedangkan desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi dari pengalihan kewenangan fungsi tersebut. Desentralisasi fiskal kemudian menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut.[15]

Menurut Bagir Manan, prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan ialah bahwa Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah.[16] Pemerintah Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas uniformitas). Pembatasan atas keleluasaan Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.[17]

Dalam perspektif negara kesatuan atau *unitary state* (*eenheidsstaat*) adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, pemerintahan pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

[15] *Ibid.*, Hlm. 8

[16] Bagir Manan, "Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan", *Majalah Padjadjaran* Jilid V, Bina Cipta, Bandung, 1974, Hlm. 34-37.

[17] *Ibid.*

berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Demikian pula pemerintahan daerah provinsi juga dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota di bidang pengaturan.[18]

Yang dikendalikan atau dikontrol oleh pemerintahan atasan itu antara lain adalah kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dikenal sebagai "*general norm control mechanism*". Mekanisme kontrol norma umum inilah yang biasa disebut dengan sistem "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif, ataupun oleh lembaga pengadilan. Jika "*abstract review*" itu dilakukan oleh lembaga eksekutif, misalnya, pengujian oleh Pemerintah Pusat atas Peraturan Daerah Provinsi, maka mekanisme demikian disebut "*executive review*". Jika "*abstract review*" itu dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang menetapkan Peraturan Daerah itu sendiri, maka mekanisme peninjauan kembali semacam itu disebut "*legislative review*" yang dapat menghasilkan perubahan (*amandement*) peraturan. Jika pengujian itu dilakukan oleh pengadilan, maka hal itulah yang biasa disebut sebagai "*judicial review*".[19]

Di samping "*abstract review*", mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan melalui prosedur "*abstract preview*", yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum. Misalnya

---

[18] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, Hlm.107.

[19] *Ibid.*, Hlm. 107-108.

suatu rancangan Peraturan Daerah disahkan oleh parlemen tetapi sebelum diundangkan sebagaimana mestinya, pemerintah atasan diberi kewenangan untuk menguji, menilai, atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintah bawahan. Mekanisme demikian dapat disebut sebagai "*executive abtract preview*" oleh pemerintahan atasan.[20]

Kewenangan untuk melakukan "*executive abstract preview*" itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintahan atasan, bukan mekanisme "*review*" atas Peraturan Daerah yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Jika suatu peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti "prinsip negara kesatuan" dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan yang semata-mata didasarkan atas pertimbangan politik. Oleh karena itu, terhadap Peraturan Daerah sebagai produk legislasi di daerah, sebaiknya hanya di "*preview*" oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan Peraturan Daerah yang belum mengikat untuk umum. Jika Peraturan Daerah itu sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah yang bersangkutan.[21]

Oleh karena kedudukan hukum (*rechtpositie*) daerah otonom adalah sub sistem negara kesatuan dan otonomi (*vrijheid en zelfstandigheid*) bukan

---

[20] *Ibid.*, Hlm. 108.
[21] *Ibid.*, Hlm. 108-109.

dalam arti kemerdekaan (*onafhankelijkheid*) yang lepas dari ikatan negara kesatuan, maka pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat diabaikan. Bahkan dalam praktek pemerintahan, pengawasan yang berbentuk pembatalan spontan dianggap inheren pada organ pemerintahan yang lebih tinggi.[22] Namun, pembatalan peraturan perundang-undangan oleh Pemerintah bisa dipandang Pemerintah melakukan tindakan peradilan atau telah mencampuri wewenang lembaga peradilan.

Menurut Ridwan, ada alasan pembenar penundaan dan pembatalan peraturan perundang-undangan dilakukan Pemerintah jika dilacak dari karakteristik penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan. *Pertama*, wewenang penyelenggaraan pemerintahan daerah muncul dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan, artinya dalam negara kesatuan pada dasarnya penyelenggaraan semua tugas-tugas pemerintahan negara menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, namun untuk kepentingan efisiensi, efektifitas, dan tuntutan demokratisasi, tugas-tugas tersebut sebagian diserahkan pada satuan-satuan pemerintahan daerah, dan tanggungjawab secara keseluruhan tetap berada pada Pemerintah Pusat. *Kedua*, pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah hanya berkenaan dengan fungsi pemerintahan atau urusan rumah tangga daerah. Satuan pemerintahan daerah tidak diperkenankan membuat aturan di luar ruang lingkup kewenangannya ataupun aturan yang bersifat kenegaraan. *Ketiga*, kedudukan hukum daerah adalah sub sistem dari negara kesatuan. Sebagai sub sistem, tugas-tugas dan

[22] Ridwan, "Dimensi Hukum Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum* No. 18 Vol. 8. Oktober 2001, Hlm. 82.

kewenangan satuan pemerintahan daerah tidak dapat terlepas dari sistem dan kebijakan pemerintah dan negara. *Keempat*, pengawasan dimaksudkan untuk koordinasi dan integrasi tugas-tugas dan kebijaksanaan pemerintahan secara keseluruhan. Berdasarkan beberapa karakteristik inilah pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah memiliki alasan pembenar.[23]

Namun karena tindakan penundaan dan pembatalan itu merupakan bidang peradilan, maka agar tidak terjadi pencampuradukan wewenang seharusnya sebelum dilakukan penundaan dan pembatalan terlebih dahulu dilakukan klasifikasi peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang hanya mengatur urusan intern pemerintahan, pembatalannya dapat dilakukan langsung oleh Pemerintah, ketika ditemukan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang memuat ketentuan sanksi pidana, berkenaan dengan kepentingan umum, ataupun pemberian beban kepada masyarakat, penundaan dan pembatalannya tidak dilakukan sendiri oleh Pemerintah, tetapi oleh lembaga peradilan. Dengan kata lain, dalam rangka pengawasan represif ini, Pemerintah hanya menunjukkan dan memperingatkan bahwa Perda dan Keputusan Kepala Daerah tertentu bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum, lalu memerintahkan kepada Daerah

[23] *Ibid.*, Hlm. 83.

yang bersangkutan untuk merubahnya. Jika Daerah yang bersangkutan tidak mau merubah, Pemerintah menyampaikan kepada Mahkamah Agung.[24]

Hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Orde Baru (ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999) dilakukan melalui pengawasan represif yang berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri (*executive review*). Apabila Daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan produk hukumnya, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (*judicial review*) setelah mengajukannya kepada Pemerintah (*administratieve beroep*).[25] Sebagai upaya hukum terakhir, Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah.

Dianutnya model pengawasan represif dan ditinggalkannya model pengawasan preventif oleh Pemerintah Pusat dimaksudkan untuk memberikan 'keleluasaan' kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan yang terlalu jauh dari Pemerintah Pusat. Akan tetapi, 'kelonggaran' yang diberikan oleh UU No. 22 Tahun 1999

---

[24] *Ibid.*

[25] Menurut Rochmat Soemitro, keberatan merupakan terjemahan dari kata *administratieve beroep*. Keberatan dapat diajukan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan atau instansi yang secara vertikal lebih tinggi. Lihat dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 66. Menurut Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004, upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yakni banding administratif dan prosedur keberatan. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif". Dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri ternyata berisiko terhadap hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Di dalam praktek terlihat kecenderungan Pemerintah Daerah untuk membuat Perda sebanyak-banyaknya tanpa mengindahkan rambu-rambu perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum cukup tinggi. Hal itu terlihat dari temuan dalam penelitian sebagaimana yang tersaji pada tabel 2 di atas, selama berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 yang diteliti sejak Mei 2002 sampai dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tanggal 15 Oktober 2004, terdapat 339 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah. Materi Perda yang paling banyak dibatalkan selama berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 mengatur tentang retribusi daerah sebanyak 289 Perda, pajak daerah sebanyak 35 Perda, 11 Perda yang bukan pungutan, dan 4 Keputusan Kepala Daerah.

Adapun alasan pembatalan produk hukum daerah selama berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 adalah: (a) mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan pungutan ganda pada satu obyek, (b) tumpang tindih dengan kewenangan Pusat, (c) tidak layak dikenakan retribusi, (d) tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi, (e) merintangi arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan eksport dan impor (Lihat Lampiran 1, 2, dan 3).

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah. *Pertama, executive*

preview, yakni terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. *Kedua*, *executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota bersama DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/ Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk kabupaten/kota membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut. *Ketiga*, pengawasan represif, berupa pembatalan *(executive review)* terhadap semua Peraturan Daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden. *Keempat*, pengawasan preventif, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.

Di samping menerapkan empat model pengawasan oleh Pemerintah, UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan ruang kepada Pemerintah Daerah untuk mengajukan keberatan atas Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukumnya melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

Jika dibandingkan dengan model pengawasan di Inggris, pengawasan administratif terdiri dari: (1) pengesahan dan persetujuan (*confirmation* dan *approval*). (2) pengawasan melalui peraturan (*Control Through Regulation*); (3) pengawasan dalam bentuk petunjuk-petunjuk (*Directions*); (4) pengawasan dalam bentuk inspeksi dan penyelidikan (*Inspections and Inquiries*); (5) pengawasan yang didasarkan kepada *Default Powers*; (6) pengawasan terhadap para pejabat atau pegawai (*Control Over Officers*); (7) Pengawasan keuangan (*Financial Control*).[26]

(1) Pengesahan dan persetujuan (*confirmation* dan *approval*), yang dibedakan menjadi 3 (tiga) macam:

a. Pengesahan *bye-laws*

Dalam mempertimbangkan pengesahan *bye-laws*, Menteri: "*Will consider wether it is in fact necessary, having regard to local conditions and national policy. He must of course, also be satisfied that proposed bye-laws is intra vires.*" Jadi, bukan hanya sekedar memeriksa aspek-aspek hukumnya tetapi sasaran yang hendak dicapai apakah *bye-laws* memang sesuatu yang diperlukan baik dilihat dari situasi setempat maupun kebijaksanaan secara nasional.

b. Persetujuan atas rancangan atau usulan yang diajukan oleh daerah (*Approval of Schemes*)

Beberapa undang-undang menentukan, bahwa Daerah yang akan melaksanakan suatu fungsi pelayanan yang diserahkan kepada mereka,

[26] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm. 59-63.

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

c. Persetujuan atas tindakan-tindakan tertentu (*Consent for individual acts*)

Dalam beberapa hal, Pemerintah Daerah diperbolehkan melakukan suatu tindakan kalau telah mamperoleh persetujuan Menteri. Misalnya penggunaan uang yang diperoleh karena mengadakan suatu undian. Apabila akan digunakan untuk tujuan lain daripada maksud semula (asalnya), harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan Menteri.

(2) Pengawasan melalui peraturan (*Control Through Regulation*).

Dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyerahan fungsi pelayanan, (urusan pemerintahan) kepada Daerah, lazim pula disertai pemberian wewenang kepada Menteri untuk membuat peraturan-peraturan (*regulation*) yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai cara-cara melaksanakan fungsi tersebut atau standar yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraannya, atau syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh bantuan.

(3) Pengawasan dalam bentuk petunjuk-petunjuk (*Directions*).

Beberapa undang-undang memberikan kekuasaan-kekuasaan khusus kepada Departemen untuk membuat atau mengeluarkan petunjuk-petunjuk

yang berisi instruksi-instruksi administratif yang rinci mengenai cara-cara pemerintahan daerah melaksanakan fungsinya.

(4) Pengawasan dalam bentuk inspeksi dan penyelidikan (*Inspections and Inquiries*).

Pemerintah Pusat melalui para inspektur melakukan berbagai inspeksi terhadap Daerah. Mereka berhak memperoleh keterangan-keterangan, bahan-bahan yang mereka perlukan. Sebelum 1972, para inspektur berwenang menghadiri sidang-sidang Urban and Districts Council. Wewenang ini kemudian ditiadakan oleh *the Local Government Act* (LGA) 1972. Dalam rangka penyelidikan, inspektur dapat meminta seseorang untuk hadir dan memberikan keterangan di bawah sumpah dan menyerahkan dokumen-dokumen.

(5) Pengawasan yang didasarkan kepada *Default Powers*.

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

(6) Pengawasan terhadap para pejabat atau pegawai (*Control Over Officers*).

Sebelum tahun 1972, terdapat ketentuan-ketentuan yang mewajibkan Daerah (Council) untuk mengangkat pejabat-pejabat di bidang-bidang tertentu. LGA 1972 membatasi hal itu.

(7) Pengawasan keuangan (*Financial Control*).

Pengawasan keuangan dilakukan dalam tiga hal, yaitu pinjaman (*loan*), bantuan (*grant*) dan audit.[27]

Di Belanda, ada dua macam bentuk pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu: *Pertama*, pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif ini disebut *voortoezicht*. *Kedua*, pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif jenis kedua ini disebut *middentoezicht*.

Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan. Dalam Grondwet 1983, pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan (*vernietiging*). Di dalam Wet tentang *Gemeente* selain pembatalan, juga diatur mengenai penangguhan (*schorsing*).[28]

Model pengawasan yang dilakukan di Indonesia ada persamaannya dengan negara Inggris dan Belanda, yakni menggunakan pengawasan preventif dan represif. Ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 hanya

---

[27] *Ibid.*, Hlm. 59-61. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, Hlm.158-160.

[28] *Ibid.*, Hlm. 110-111.

menggunakan pengawasan represif, tetapi ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 selain pengawasan represif juga masih menggunakan pengawasan preventif (terbatas), seperti yang dianut di Belanda yang dikenal dengan nama *middentoezicht.* Persamaannya dengan Inggris, dalam hal adanya keharusan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri. Bedanya, kalau di Inggris semua *bye laws* (Perda) harus mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri, di Indonesia hanya terbatas pada rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, dan pengesahan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.

2. Apakah pengaturan pembatalan produk hukum daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah sesuai dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kedudukan Perda, baik Perda Propinsi maupun Perda Kabupaten atau Kota, dari segi pembuatannya dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Dari segi isinya sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda Propinsi, dan Perda Kabupaten atau Perda Kota. Karena itu, sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan,

peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.[29]

Masalahnya sekarang, menurut Jimly Asshiddiqie, apakah Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota merupakan produk legislatif atau regulatif? Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik di provinsi maupun di kabupaten dan kota jelas merupakan lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif di daerah. Di samping itu, pengisian jabatan keanggotaannya juga dilakukan melalui pemilihan umum. Baik DPRD maupun Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Keduanya, lembaga legislatif dan eksekutif, sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, dan sama-sama terlibat dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah. Karena itu, seperti halnya Undang-Undang di tingkat pusat, Peraturan Daerah dapat dikatakan juga merupakan produk legislatif di tingkat daerah yang bersangkutan, dan tidak disebut sebagai produk regulatif atau *executive acts*.[30]

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie mengatakan, berkaitan dengan pengertian "*local constitutiton*" atau "*local grondwet*", maka Peraturan Daerah juga dapat dilihat sebagai bentuk Undang-Undang yang bersifat lokal. Mengapa demikian? Seperti Undang-Undang maka organ negara yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah itu adalah lembaga legislatif dan eksekutif secara bersama-sama. Jika Undang-Undang dibentuk oleh lembaga legislatif pusat dengan persetujuan bersama Presiden selaku kepala

[29] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hlm. 239.
[30] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, Hlm. 34.

pemerintahan eksekutif, maka Peraturan Daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintahan daerah setempat. Dengan perkataan lain, sama dengan Undang-Undang, Peraturan Daerah juga merupakan produk legislatif yang melibatkan peran para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat.[31]

Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka Peraturan Daerah itu – seperti halnya Undang-Undang – dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*executive acts*). Perbedaan antara Peraturan Daerah dengan Undang-Undang hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Undang-Undang berlaku secara nasional, sedangkan Peraturan Daerah hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah daerah propinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah kota yang bersangkutan masing-masing. Karena itu, Peraturan Daerah itu tidak ubahnya adalah "*local law*" atau "*local wet*", yaitu Undang-Undang yang bersifat lokal (*local legislation*).[32]

Oleh karena Peraturan Daerah merupakan produk legislatif, maka timbul persoalan dengan kewenangan untuk menguji dan membatalkannya. Lembaga manakah yang berwenang membatalkan Peraturan Daerah? Apakah jika ditemukan kenyataan bahwa banyak Peraturan Daerah yang ditetapkan daerah-daerah itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

---

[31] *Ibid.*

[32] Jimly Asshiddiqie, *Perihal..., Op.Cit.*, Hlm. 92-93.

lebih tinggi atau peraturan tingkat pusat, Peraturan Daerah itu dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat (eksekutif)?

Sebagai konsekuensi dipertegasnya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan judikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945 maka produk legislatif daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda Propinsi ataupun Perda Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.[33]

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu Perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.[34]

Meskipun daerah-daerah dari negara kesatuan itu bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap

---

[33] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi,* Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 279-280.

[34] *Ibid.*, Hlm. 142.

mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, di samping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh sebab itu, produk legislasi di daerah provinsi ataupun kabupaten/kota berupa Peraturan Daerah sebagai hasil kerja dua lembaga, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kedua-duanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari Pemerintah Pusat (eksekutif) begitu saja.

Dalam Pasal 145 ayat (2) dan (3) UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden. Sedangkan Pasal 185 ayat (5) menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD. Mekanisme peninjauan atau pengujian oleh Menteri Dalam Negeri ini dapat dikategorikan sebagai *executive review* yaitu mekanisme pengujian Peraturan Daerah oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat eksekutif tingkat pusat.[35]

Penerapan mekanisme tersebut juga dikaitkan dengan dasar pemikiran Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary state*), sehingga dinilai rasional apabila Pemerintahan Pusat sebagai pemerintahan atasan diberi kewenangan

[35] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara..., Op.Cit.*, Hlm. 38.

untuk mengendalikan sistem hukum di lingkungan pemerintahan daerah. Akan tetapi, tidaklah rasional apabila Pemerintah Pusat dianggap tidak berwenang melakukan tindakan untuk mengatur dan mengendalikan pembentukan Peraturan Daerah yang tidak sejalan dengan maksud diadakannya mekanisme pembentukan Peraturan Daerah itu sendiri oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Sepanjang untuk kepentingan nasional yang objektif, mengapa Pemerintah Pusat tidak dapat melakukan kontrol dan pembinaan kepada unit-unit pemerintahan daerah? Atas dasar pemikiran yang demikian itulah maka Pemerintah Pusat diberi kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Presiden.[36]

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah undang-undang. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 10 Tahun 2004 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah Undang-Undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Karena Peraturan Daerah itu termasuk kategori peraturan yang hirarkinya berada di bawah Undang-Undang, maka tentu dapat timbul penafsiran bahwa Pemerintah Pusat (eksekutif) sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk menilai dan mencabut Peraturan Daerah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Yang

[36] Jimly Asshiddiqie, *Perihal..., Op.Cit.*, Hlm.98.

berwenang untuk menguji Peraturan Daerah itu menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 adalah Mahkamah Agung.[37]

Menurut Laica Marzuki, tidak tepat Peraturan Daerah (Perda) ditempatkan pada hirarki peraturan perundang-undangan terbawah, di bawah Peraturan Presiden (UU No. 10 Tahun 2004). *Locale wet* atau Perda dibuat guna melaksanakan Undang-Undang, *wet* atau *Gesetz*. UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menerangkan hakikat desentralisasi. Produk Perda seyogyanya tidak dibatalkan oleh perangkat Pemerintah Pusat. Perda yang menyimpang dari hukum dapat setiap saat dibawakan ke Mahkamah Agung dan pada ketikanya Perda yang menyimpang dari hukum itu dapat dinyatakan tidak mengikat secara hukum oleh MA.[38]

Namun, pola pikir yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 [39] jelas berbeda dari hal itu, karena Peraturan Daerah tidak dianggap sebagai objek pengujian oleh Mahkamah Agung. Peraturan Daerah itu tidak dianggap sebagai salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-

[37] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara..., Op.Cit.*, Hlm. 39..

[38] M. Laica Marzuki, "Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 Nomor 1 Maret 2007, Hlm. 14.

[39] Pasal 145 menyatakan, (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. (2) Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. (3) Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, 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 dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. (6) Apabila keberatan 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, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004.

Ketentuan dalam Pasal 145 ayat (5) dan ayat (6) bukanlah upaya pengujian (*judicial review*) atas Peraturan Daerah melainkan pengujian (*judicial review*) atas Peraturan Presiden yang membatalkan Peraturan Daerah. Artinya, Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 tersebut menegaskan kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji Peraturan Presiden itu terhadap Undang-Undang sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.[40]

Di dalam sistem demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung yang diterapkan untuk mengisi jabatan-jabatan di lembaga legislatif dan eksekutif, peranan partai politik sangat menonjol. Dengan demikian, Undang-Undang dan Peraturan Daerah sama-sama merupakan produk politik yang mencerminkan pergulatan kepentingan di antara cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik di tingkat daerah maupun pusat, tidak boleh dinilai atau diuji oleh sesama lembaga politik. Pengujian undang-Undang dan Peraturan Daerah itu harus dilakukan melalui mekanisme "*judicial review*" dengan melibatkan peranan hakim yang objektif dan imparsial sebagai pihak ketiga.[41]

Jika Peraturan Daerah sebagai produk politik diuji dan dibatalkan oleh lembaga politik melalui mekanisme yang juga politik dengan Peraturan

---

[40] Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang...".

[41] Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, Hlm. 103-104.

Presiden, berarti partai politik akan dihadapi oleh partai politik. Proses politik yang sudah selesai di tingkat daerah, dilanjutkan dengan proses politik di tingkat pusat. Jika Pemerintah Pusat dikuasai oleh Partai A, sedangkan pemerintahan di suatu daerah dikuasai oleh Partai B yang saling bertentangan satu sama lain, maka besar kemungkinan Peraturan Daerah sebagai produk politik di daerah yang bersangkutan akan dengan mudah dibatalkan oleh Pemerintah yang dikuasai oleh lawan politiknya. Oleh sebab itu, ketentuan Pasal 145 ayat (2) dan (3) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut di atas dapat dipersoalkan secara kritis. Dalam Pasal 145 ayat (2) dinyatakan, "Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah". Selanjutnya, ayat (3)-nya menentukan, "Keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana di maksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".[42]

Apabila konsisten dengan pengertian UU No. 10 tahun 2004, maka mau tidak mau harus mengartikan bahwa Peraturan Daerah itu termasuk ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Lagi pula, jika dikaitkan dengan pengertian "*primary legislation*" versus "*secondary legislation*" yang dapat dikatakan sebagai "*primary legislation*" adalah Undang-Undang, sedangkan Peraturan Daerah (Perda) adalah produk "*secondary legislation*", Peraturan Daerah itu merupakan bentuk "*delegated*

[42] *Ibid.*

legislation" sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang (*subordinate legislation*). Karena itu, kedudukannya sudah seharusnya ditempatkan langsung di bawah Undang-Undang. Karena itu, kedudukannya tetap berada di bawah Undang-Undang yang seperti ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) termasuk objek pengujian yang menjadi bidang kewenangan Mahkamah Agung.[43]

Jika dibiarkan suatu Peraturan Daerah yang telah berlaku mengikat untuk umum yang ditetapkan oleh para politikus yang duduk di lembaga eksekutif dan legislatif di tingkat pemerintahan bawahan, dibatalkan lagi oleh para politikus yang duduk di lembaga eksekutif tingkat pemerintahan atasan, berarti Peraturan Daerah dibatalkan hanya atas dasar pertimbangan politik belaka. Hal demikian itu sama saja dengan membenarkan bahwa supremasi hukum ditundukkan di bawah supremasi politik.[44]

Lembaga pengadilan mana yang sebaiknya diberi kewenangan untuk melakukan "*judicial review*" itu? Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem yang dianut dan dikembangkan menurut UUD 1945 ialah "*centralized model of judicial review*", bukan "*decentralized model*".[45] Seperti ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sistem yang kita anut adalah sistem sentralisasi. Oleh karena itu, pilihan pengujiannya adalah oleh Mahkamah Agung atau oleh Mahkamah Konstitusi.[46]

---

[43] *Ibid.*, Hlm. 104-105.
[44] *Ibid.*, Hlm. 109.
[45] Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Negara hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 79-91
[46] Jimly Asshiddiqie, *Perihal...,Loc.Cit.*, Hlm. 109

Jika kewenangan untuk menguji Peraturan Daerah diberikan kepada Mahkamah Agung, berarti Peraturan Daerah mutlak dilihat hanya sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang. Karena itu, terlepas dari kenyataan bahwa Peraturan Daerah tersebut juga merupakan produk "*legislative acts*", tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujian atasnya mutlak hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Namun demikian, apabila kewenangan untuk menguji Peraturan Daerah diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, maka bentuk dan substansi Peraturan Daerah itu harus dilihat sebagai undang-undang dalam arti yang luas. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya menyebut "undang-undang" dengan huruf kecil. Artinya, kualifikasi "undang-undang" dimaksud belum dirinci. Jika ditafsirkan bahwa dalam kata "undang-undang" tersebut dapat tercakup juga pengertian "undang-undang dalam arti materiel" (*wet in materiele zin*), maka niscaya substansi Peraturan Daerah dapat dilihat sebagai "*wet in materiele zin*" yang berbaju Peraturan Daerah.[47]

Oleh karena itu, di samping Pemerintah Pusat dapat saja diberi peranan dalam melakukan mekanisme tertentu yang berkaitan dengan fungsi "*executive review*", Mahkamah Konstitusi juga dapat menafsirkan bahwa Peraturan Daerah itu sebagai "*locale wet in materiele zin*" juga dapat dijadikan sebagai objek pengujian konstitusional yang harus dijalankannya sebagai lembaga pengawal konstitusi.[48]

---

[47] *Ibid.*, Hlm. 111.
[48] *Ibid.*

Ke depan, sebaiknya pengawasan yang dilakukan Pemerintah berupa pengawasan preventif dengan ruang lingkup yang terbatas, sedangkan pengawasan represif harus dilakukan oleh lembaga yudisial. Dan sebaiknya pengujian peraturan perundang-undangan disatukan dibawah Mahkamah Konstitusi agar Mahkamah Agung berkonsentrasi dengan penanganan perkara supaya lebih efektif penanganannya.

Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat dibedakan seratus persen dan mutlak sebagai '*court of justice*' versus '*court of law*'. Jimly Asshiddiqie pernah mengusulkan seluruh kegiatan '*judicial review*' diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warganegara. Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Di pihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggungjawab pidana Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Dengan kata lain, Mahkamah Agung tetap diberi kewenangan sebagai '*court of law*' di samping fungsinya sebagai '*court of justice*'. Sedangkan Mahkamah Konstitusi tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai '*court of justice*' disamping fungsi utamanya sebagai '*court of law*'. Artinya,

meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara '*court of law*' dan '*court of justice*', tetapi pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. Mahkamah Agung lebih merupakan '*court of justice*', daripada '*court of law*'. Sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih merupakan '*court of law*' daripada '*court of justice*'. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.[49]

Pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly Asshiddiqie sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.[50]

Ditinjau dari waktu penyelenggaraan pengujian peraturan perundang-undangan, juga dipandang kurang efisien jika dilaksanakan di dua tempat, karena menurut ketentuan Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila Undang-Undang yang menjadi dasar pengujian peraturan perundang-undangan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi. Artinya, Mahkamah Agung harus menunggu putusan dari Mahkamah Konstitusi jika ada permohonan pengujian

---

[49] Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-undang*, Makalah Kuliah Umum Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2 Oktober 2004, Hlm. 5-6.

[50] Lihat Ni'matul Huda, *Negara Hukum..., Op.Cit.*, Hlm. 123.

peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang kebetulan Undang-Undangnya sedang disidangkan di Mahkamah Konstitusi.

Ke depan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Sehingga ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan: "Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang..." dihapuskan, untuk kemudian dintegrasikan ke dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi.[51]

Pembedaan ini sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa memang sejak sebelumnya Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Karena itu, ketika sepakat diadopsinya ide pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, maka ketentuan lama berkenaan dengan kewenangan Mahkamah Agung itu dituangkan dalam rumusan ketentuan Pasal 24A. Lagi pula, memang ada negara lain yang dijadikan salah satu sumber inspirasi oleh para anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ketika merumuskan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi ini, yakni Mahkamah Konstitusi Korea Selatan. Dalam konstitusi Korea Selatan, kewenangan *judicial review* (*constitutional review*) atas undang-undang memang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kewenangan *judicial*

[51] Ni'matul Huda, *UUD 1945 & Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, Hlm. 257.

review atas peraturan di bawah Undang-Undang diberikan kepada Mahkamah Agung.[52]

Bahkan, seperti juga terjadi di semua negara-negara lain yang sebelumnya menganut sistem supremasi parlemen dan kemudian berubah menjadi negara demokrasi, fungsi pengujian Undang-Undang ditambah fungsi-fungsi penting lainnya itu selalu dilembagakan ke dalam fungsi lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di luar organ Mahkamah Agung. Kecenderungan seperti dapat dilihat di semua negara eks komunis yang sebelumnya menganut prinsip supremasi parlemen lalu kemudian menjadi demokrasi, selalu membentuk Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung. Tentu ada juga model-model kelembagaan Mahkamah Konstitusi yang berbeda dari satu negara ke negara lain.[53] Ada negara yang mengikuti model Venezuella dimana Mahkamah Konstitusinya berada dalam lingkungan Mahkamah Agung, ada pula negara yang tidak membentuk lembaga yang tersendiri, melainkan menganggapnya cukup mengaitkan fungsi mahkamah ini sebagai salah satu tambahan fungsi

---

[52] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, Hlm. 189-190.

[53] Jimly Ashiddiqie mengelompokkan model Mahkamah Konstitusi yang ada ke dalam 6 model, yaitu model Austria/Jerman, model Perancis, model Belgia, model Amerika Serikat, model Venezuella, dan model negara yang menganut prinsip supremasi parlemen. Model yang terakhir ini tidak selalu terkait dengan ideologi komunisme yang menganut paham supremasi parlemen secara struktural. Selain negara komunis, ada pula negara yang menganut paham supremasi parlemen secara simbolik seperti Inggris dan Belanda dengan doktrin '*Queen in Parliament*' ataupun '*King in Parliament*' yang menyebabkan timbulnya pengertian bahwa undang-undang sebagai produk parlemen yang '*supreme*' itu tidak dapat diganggu gugat oleh hakim. Karena itu, peninjauan terhadap undang-undang hanya boleh dilakukan melalui prosedur '*legislative review*', dan bukan melalui '*judicial review*.' Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi...,Op.Cit.*, Hlm. 4. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhry, *Mahkamah Konstitusi: Ketentuan UUD, UU dan Peraturan Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002.

Mahkamah Agung yang sudah ada. Amerika Serikat dan semua negara yang dipengaruhinya menganut pandangan seperti ini. Akan tetapi, sampai sekarang, di seluruh dunia terdapat 78 negara yang melembagakan bentuk organ Konstitusi ini sebagai lembaga tersendiri di luar Mahkamah Agung.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda, baik Perda Propinsi maupun Perda Kabupaten atau Kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isinya sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda Propinsi, dan Perda Kabupaten atau Perda Kota.[54]

Dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu Perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah. Untuk itu, pengujian Perda seharusnya tidak dilakukan oleh Pemerintah, tetapi harus dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui proses pengujian peraturan perundang-undangan. Pemerintah

[54] Jimly Asshiddiqie, *Perihal...,Loc.Cit.*, Hlm 111.

sebaiknya melakukan *executive preview* seperti yang diatur dalam Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 187 UU No. 32 Tahun 2004.[55]

Ketika dilakukan perubahan UUD 1945 pada tahun 2001 khususnya terhadap Pasal 24 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian berubah menjadi Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C, kewenangan Mahkamah Agung mengalami penambahan, antara lain menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1)). Konsekuensi yuridis adanya perubahan UUD 1945 khususnya yang mengatur tentang Mahkamah Agung, maka sejumlah Undang-Undang yang mengatur kekuasaan kehakiman dan Mahkamah Agung mengalami perubahan, yakni UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman berubah menjadi UU No. 4 Tahun 2004, dan UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung berubah menjadi UU No. 5 Tahun 2004.

Di dalam Pasal 11 ayat (2) hurub b UU No. 4 Tahun 2004 jo Pasal 31 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004 ditegaskan Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Adapun alasan Mahkamah Agung menyatakan tidak sahnya suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ada 2 (dua) macam: (1) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau (2) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Kemudian dalam Pasal 31 ayat (4) UU No. 5 Tahun 2004 ditegaskan bahwa peraturan

[55] *Ibid.*

perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tidak mempunyai kekuatan mengikat.[56]

Menurut Bagir Manan sesuai dengan sifat hak menguji yang tidak berlaku surut (*non retroaktif*), maka "menyatakan tidak sah" mengandung arti, ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak dinyatakan tidak sah. Segala akibat hukum, dan hak, serta kewajiban hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelum suatu ketentuan dinyatakan tidak sah, tetap berlaku dan wajib dilaksanakan.[57]

Secara teknis pengertian "menyatakan tidak sah" berbeda dengan "menyatakan batal". Menyatakan batal (*van rechtswege nietig, null and void*), mengandung makna ketentuan tersebut dianggap tidak pernah ada. Segala akibat hukum yang timbul harus dianggap tidak pernah ada, dan semua keadaan harus dipulihkan pada keadaan semula.[58]

Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satu jenis peraturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Daerah dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hirarkinya. Artinya, Peraturan Daerah telah resmi menjadi salah satu peraturan

---

[56]Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan tersebut. Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya. Lihat Pasal 6 Peraturan MA RI No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil.

[57] Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, Hlm. 129.

[58]*Ibid.*, Hlm. 129-130.

perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, Peraturan Daerah dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan. Jika dilihat dari sisi pandang kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional, khususnya pada sub-sistem peraturan perundang-undangan atau substansi hukum.[59]

Mengingat kedudukannya tersebut, penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah tunduk kepada aturan-aturan dan proses-prosedur yang ditetapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Di samping itu, pengembangannya harus tetap berjalan di atas prinsip-prinsip dasar pengembangan hukum nasional pada umumnya, seperti prinsip dasar negara konstitusi dan negara hukum, prinsip kerakyatan, kesejahteraan, kesatuan, dan seterusnya, serta mengikuti asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.[60]

Apabila dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Agung tersebut di atas, maka pengujian terhadap Perda secara tegas menjadi kompetensi Mahkamah Agung, akan tetapi pengujian oleh Mahkamah Agung tidak sampai pada keputusan membatalkan, tetapi hanya menyatakan tidak sah karena Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

---

[59] Abdul Bari Azed, "Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Peran dan Fungsi DPRD di Bidang Legislasi", dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, SH, LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, Hlm. 363.

[60] *Ibid.*

Mengikutsertakan Mahkamah Agung melaksanakan pengawasan represif atas Perda mengandung segi-segi positif. *Pertama*, membatasi wewenang pejabat administrasi negara yang lebih tinggi tingkatannya, untuk mencampuri pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggungjawab pemerintah daerah yang lebih rendah. *Kedua*, putusan diambil alih sebuah badan netral yang tidak mungkin mempunyai kepentingan atas pembatalan atau penolakan pembatalan suatu keputusan Pemerintah Daerah atau salah satu alat kelengkapan pemerintahan daerah. *Ketiga*, pertimbangan-pertimbangan sebagai dasar putusan semata-mata berdasarkan pertimbangan hukum yang lebih menjamin obyektifitas isi suatu putusan.[61]

Dibalik segi-segi positif tersebut, memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian secara materiil juga mengandung beberapa kelemahan.[62] *Pertama*, waktu yang dibutuhkan mungkin lama. Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil tidak memberikan kepastian waktu kapan permohonan keberatan akan diperiksa dan berapa lama putusan akan dikeluarkan. Hal tersebut berbeda dengan proses pengujian di Mahkamah Konstitusi, karena Pasal 34 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah mengatur secara jelas kapan sidang pertama dimulai, yakni paling lambat 14 hari setelah permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

Kedua, sifat putusan MA. Di dalam Pasal 6 Peraturan MA RI No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil ditegaskan bahwa apabila Mahkamah

---

[61] Bagir Manan, *Hubungan... Op.Cit.*, Hlm. 185.
[62] *Ibid.*, Hlm. 186.

Agung mengabulkan permohonan keberatan, Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya. Ketentuan ini menimbulkan berbagai masalah:

a) Mengurangi arti kepastian hukum putusan MA. Sebab dapat timbul penafsiran bahwa karena belum dicabut, Perda yang bersangkutan tetap berlaku.
b) Dapat terjadi konflik antara (putusan) MA dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan, seandainya pencabutan tidak dilaksanakan (dilakukan).[63]

Ketiga, dasar putusan MA terbatas. Dasar putusan MA dalam melakukan pengawasan represif melalui wewenang menguji peraturan perundang-undangan tingkat daerah (juga peraturan perundang-undangan lain) lebih sempit dari dasar yang diberikan pada pejabat administrasi negara. Menurut UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004 pengujian hanya dilakukan atas dasar "bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya". Secara "harfiah" tidak ada tempat bagi MA untuk menguji kalau Perda bertentangan dengan konvensi yang bersifat nasional, hukum pada umumnya dan kepentingan umum.[64]

---

[63] Pasal 8 ayat (2) Peraturan MA RI No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil menegaskan bahwa dalam hal 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan MA tersebut dikirim kepada Badan atau pejabat Tata UsahaNegara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut ternyata pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

[64] Bagir Manan, *Hubungan... Op.Cit.*, Hlm. 187.

Setelah adanya amandemen Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, seharusnya pengujian Perda tidak lagi dilakukan Pemerintah Pusat tetapi sudah bergeser menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian dapat disimpulkan pengaturan pembatalan Perda oleh Pemerintah menurut UU No. 32 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 24A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta tidak sinkron dengan UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004.

Perbedaan pengujian produk hukum daerah antara Mahkamah Agung dengan Pemerintah dapat dilihat pada tabel 11 di bawah ini.

Tabel 11

Pengujian Produk Hukum Daerah oleh MA dan Pemerintah[65]

No.	Kategori	Mahkamah Agung	Pemerintah
1.	Jenis *review*	*Judicial review*	*Executive review*
2.	Bentuk *review*	Permohonan keberatan	1. Pengawasan preventif terhadap Raperda APBD, pajak dan retribusi daerah, serta tata ruang. 2. Pengawasan represif terhadap Perda
3.	Lembaga yang melakukan *review*	Mahkamah Agung	Departemen Dalam Negeri dibantu oleh: a. Departemen Keuangan b. Departemen PU c. Departemen Hukum dan HAM
4.	Sifat kewenangan lembaga yang melakukan *review*	Pasif → menunggu datangnya permohonan dari pemohon	Aktif → melakukan pengawasan, evaluasi terhadap seluruh produk hukum daerah yang dikeluarkan.

[65] Yance Arizona, "Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif", Desember 2007, www.legalitas.org. diakses 29 April 2008., Hlm. 11-12.

5.	Kapasitas lembaga	Menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan yang timbul di bawah undang-undang terhadap undang-undang	Dalam rangka pengawasan dan pembinaan
6.	Dasar hukum kewenangan pengujian	a. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 b. Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4/2004 c. Pasal 31 ayat (1) sampai ayat (5) UU No. 5/2004 d. PERMA No. 1/2004	a. Pasal 114 ayat (1) sampai ayat (4) UU No. 22/1999 b. Pasal 145 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) jo Pasal 136 ayat (4) jo Pasal 218 ayat (1) huruf b UU No. 32/2004
7.	Standar pengujian	a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi b. pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku	a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi b. bertentangan dengan kepentingan umum
8.	Lama waktu *review*	Permohonan keberatan diajukan ke MA paling lambat 180 hari sejak ditetapkannya peraturan perundang-undangan	a. Perda disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. b. Bila Perda dibatalkan, maka Perpres pembatalan harus sudah ditetapkan paling lama 60 (enampuluh) hari sejak diterimanya Perda.
9.	Waktu eksekusi	Paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan yang mengabulkan permohoan keberatan Perda, Perda harus dicabut oleh DPRD bersama Kepala Daerah	Paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkannya pembatalan Perda, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda, selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda tersebut.
10.	Bentuk hukum pembatalan	Putusan Mahkamah Agung	Peraturan Presiden
11.	Upaya hukum	Tidak dapat diajukan peninjauan kembali	Mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung

Bagaimana kalau Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum? Belum pernah ada kesepakatan hukum atau ilmiah mengenai pengertian dan lingkup kepentingan umum. Pengertian dan lingkup kepentingan umum banyak ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan. Akan tetapi, untuk kepentingan

pengawasan produk hukum daerah Pemerintah tidak memberikan rambu-rambu yang tegas apa yang dimaksud dengan kepentingan umum. Di dalam Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Menurut Pasal 1 Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, menyebutkan yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah: suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau kepentingan pembangunan. Menurut Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat, yakni kegiatan pembangunannya dilakukan dan dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan mencari keuntungan.

Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Menurut Pasal 5 Peraturan Presiden No.

65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dinyatakan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi: a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitas; b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; c. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana; e. Tempat pembuangan sampah; f. Cagar alam dan cagar budaya; g. Pembangkit transmisi, distribusi tenaga listrik.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa ukuran yang dapat dipergunakan untuk menentukan kepentingan umum. *Pertama*; dibutuhkan orang banyak. *Kedua*; setiap orang dapat menikmati dan memperoleh manfaat tanpa ada pembatasan karena kondisi individual seseorang. *Ketiga*; harus dalam rangka kesejahteraan umum baik dalam arti materiil maupun spiritual.[66]

Menurut Maria S.W. Soemardjono, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi "peruntukannya" juga harus dapat dirasakan "kemanfaatannya" (*socially profitable* atau *for public use*, atau *actual use by the public*). Dan agar unsur kemanfaatan itu dapat dipenuhi, artinya dapat

[66] Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, Hlm. 141.

dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogianya melalui penelitian terpadu.[67]

Menurut Burger (et.al), tidak terdapat perbedaan pokok antara "bertentangan dengan undang-undang" dan "bertentangan dengan kepentingan umum". Bertentangan dengan undang-undang, secara umum menunjukkan sifat lebih objektif dan lebih eksak. Sedangkan pembatalan atas dasar "bertentangan dengan kepentingan umum", sifat subyektif (subyektivitas) memainkan peran lebih besar.[68] Menurut H.D. Van Wijk, Undang-Undang harus dilihat sebagai fiksasi (*fixatie*) kepentingan umum.[69]

Kalau Perda bertentangan dengan kepentingan umum, maka salah satu landasan yang dapat dipergunakan adalah dasar-dasar atau asas atau nilai yang menjadi dasar bermasyarakat dan bernegara, atau kebijakan-kebijakan negara, dan dasar-dasar keadilan yang umum. Dalam kategori ini, Perda tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar negara, bertentangan dengan kebijakan nasional seperti diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, kesusilaan, nilai-nilai keadilan, dan berbagai bentuk kemaslahatan atau yang berguna untuk umum. Perkataan "umum" tidak sekedar diartikan dengan orang banyak, melainkan dan terutama dalam arti kesempatan bagi masyarakat memperoleh manfaat seluas-luasnya tanpa syarat-syarat yang terlalu memberatkan. Jadi, ada beberapa ukuran yang dapat dipergunakan untuk menentukan kepentingan umum. Pertama, dibutuhkan orang banyak.

---

[67] Lihat dalam Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, Hlm. 69.

[68] Bagir Manan, *Hubungan..., Op.Cit.*, Hlm. 189.

[69] *Ibid.*

Kedua, setiap orang dapat menikmati dan memperoleh manfaat tanpa ada pembatasan karena kondisi individual seseorang. Ketiga, harus dalam rangka kesejahteraan umum baik dalam arti materiil maupun spiritual.[70]

Di Belanda, pengertian "bertentangan dengan kepentingan umum" dikembangkan dalam yurisprudensi. Berdasarkan yurisprudensi, "bertentangan dengan kepentingan umum", termasuk bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di luar undang-undang (*wet*). Tetapi penafsiran di atas menurut keadaan sebelum 1983. Sejak 1983, rumusan Grondwet tidak lagi mempergunakan istilah "bertentangan dengan undang-undang" tetapi "bertentangan dengan hukum". Perubahan ini, tentu akan mengubah pula pengertian "bertentangan dengan kepentingan umum" yang selama ini berlaku.[71]

Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Penegasan ini masih sangat abstrak sehingga dalam pelaksanaannya Pemerintah memiliki ruang yang sangat leluasa untuk menafsirkannya.

Bagaimana kalau Perda bertentangan dengan hal-hal dasar yang bukan kaidah hukum, seperti Pancasila, asas-asas umum pemerintahan yang layak, asas-asas hukum? Dimanakah harus diletakkan kalau Perda

---

[70] Bagir Manan, *Menyongsong..., Loc.Cit.*, Hlm. 140-141.
[71] Bagir Manan *Hubungan..., Op.Cit.*, Hlm. 189-190.

bertentangan dengan hukum yang tidak tertulis seperti hukum adat, kebiasaan ketatanegaraan atau yurisprudensi.

Untuk memecahkan persoalan di atas, menurut Bagir Manan perlu ada semacam pengelompokkan yang dapat dijadikan pegangan untuk melaksanakan pengawasan represif atas dasar bertentangan dengan hukum dan kepentingan umum. Pengelompokan tersebut adalah:

(1) Bertentangan dengan hukum, akan mencakup:
   (a) Bertentangan dengan semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
   (b) Bertentangan dengan Hukum Adat yang hidup dan diakui;
   © Bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum yang lahir dari yurisprudensi;
   (d) Bertentangan dengan kaidah-kaidah kebiasaan ketatanegaraan yang berlaku umum.
(2) Bertentangan dengan kepentingan umum akan mencakup:
   (a) Bertentangan dengan prinsip-prinsip umum yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 (di luar Dasar Negara);
   (b) Bertentangan dengan Pancasila sebagai Dasar Negara;
   © Bertentangan dengan asas-asas hukum yang berlaku;
   (d) Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak;
   (e) Bertentangan dengan asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik;
   (f) Bertentangan dengan kebijaksanaan umum pemerintahan yang lebih atas tingkatannya;
   (g) Bertentangan dengan keputusan-keputusan pemerintah tingkat lebih atas yang tidak tergolong sebagai peraturan perundang-undangan;
   (h) Bertentangan dengan kepentingan dan menimbulkan kerugian pada Daerah lain. [72]

Pembatalan karena bertentangan dengan kepentingan umum mempunyai sifat yang lain. Setiap keputusan berhubung dengan luasnya perkembangan pengertian pembatalan ini dapat dibatalkan apabila keputusan itu merugikan suatu kepentingan, yang ditinjau dari segi tepat-guna

[72] *Ibid.*, Hlm. 190.

(*doelmatigheid*) dinilai lebih tinggi dari pada kepentingan yang termaksud dalam keputusan itu.[73]

Menurut Oppenheim,[74] dalam pembatalan karena bertentangan dengan kepentingan umum, harus melihat suatu sarana hukum yang harus dipergunakan untuk mencapai lebih dari satu tujuan, yakni untuk pemeliharaan hukum yang tidak tertulis dalam undang-undang dan untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang ditilik dari segi "*doelmatigheid*" yang murni harus dinilai lebih tinggi dari pada kepentingan yang dibina oleh peraturan atau keputusan yang dibatalkan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dengan telah dilakukannya amandemen UUD 1945 yang memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1), maka pengujian produk hukum daerah seharusnya hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Adapun pembatalan produk hukum daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dapat dilakukan oleh Pemerintah.

Oleh karena lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 sebelum dilakukannya amandemen UUD 1945, maka pengaturan pengawasan (pembatalan) produk hukum daerah yang dilakukan oleh Pemerintah masih dapat dibenarkan karena memang belum ada ketegasan di dalam UUD 1945.[75] Akan tetapi

---

[73] *Ibid.*, Hlm. 56.
[74] *Ibid.*, Hlm. 58.
[75] Meskipun Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sudah mengatur kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

setelah adanya amandemen UUD 1945 yang secara tegas mengatur kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, seharusnya kewenangan pengujian produk hukum daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 disesuaikan dengan ketentuan dalam UUD 1945.

UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pengawasan produk hukum daerah secara sama, yakni dilakukan oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung. Sementara itu, UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004 juga membuka pintu pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang melalui Mahkamah Agung. Sebagaimana terlihat dalam praktek di lapangan, di satu sisi Pemerintah (eksekutif) membatalkan produk hukum daerah (Lihat Tabel 1 di atas), pada sisi yang lain Mahkamah Agung juga menerima permohonan *judicial review* sejumlah produk hukum daerah baik yang dimohonkan oleh kelompok masyarakat, LSM, kelompok pengusaha, anggota partai politik maupun perseorangan (Lihat Tabel 8, 9, dan 10). Bagaimana seandainya keputusan Pemerintah dan Mahkamah Agung berbeda dalam melakukan pengujian terhadap produk hukum daerah? Keputusan siapa yang harus ditaati? Dapatkah produk hukum daerah yang sudah dibatalkan Pemerintah dimajukan ke Mahkamah Agung untuk dilakukan pengujian secara materiil? Hal tersebut akan menimbulkan masalah karena dianutnya dualisme model pengawasan terhadap produk hukum daerah, yakni oleh Pemerintah dan

Mahkamah Agung. Untuk itu, harus ada ketegasan lembaga mana yang tepat untuk melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah.

3. Permasalahan ketiga yang diteliti mengenai implementasi pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah selama tahun 2002-2006 apakah telah sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perhatian Pemerintah terhadap Perda sejalan dengan rekomendasi pelbagai pihak. Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia dalam rekomendasinya mengemukakan 5 (lima) permasalahan pokok yang dihadapi dunia usaha di Indonesia yaitu: a) perpajakan, b) kepastian dan penegakan hukum, c) ketenagakerjaan, d) infrastruktur fisik, dan e) otonomi daerah. Dalam permasalahan otonomi daerah, hal yang paling disorot adalah mengenai Perda – khususnya Perda yang mengatur tentang pungutan daerah (pajak, retribusi, dan bermacam bentuk pungutan daerah). Demikian juga JETRO (*Japan External Trade Organization*) menyampaikan permasalahan investasi di Indonesia yang diformulakan sebagai 3L dan 1I yaitu: *law, labour, local* dan *investment policy*; yang juga terkait lokal di antaranya menyangkut soal Perda.[76]

Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah sering dituding kalangan pengusaha dan investor potensial sebagai biang keladi ekonomi biaya tinggi yang berujung pada tidak kompetitifnya iklim usaha di Indonesia dan rendahnya investasi baru. Sejumlah produk hukum daerah yang dikeluarkan

[76] P. Agung Pambudhi, "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi", dalam *Jurnal Jentera*, Edisi 14 – tahun IV, Oktober-Desember 2006, Hlm. 33.

oleh Pemerintah Daerah selama berlangsungnya otonomi daerah, dinilai kalangan bisnis memberatkan dunia usaha dan tidak berpihak pada iklim investasi. Kebijakan berupa pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak pro bisnis dianggap sebagai alasan mengapa investor enggan berinvestasi di daerah tersebut.[77]

Tudingan itu tidak sepenuhnya salah mengingat rendahnya laju pertumbuhan investasi di masa-masa awal pelaksanaan desentralisasi yang kebetulan bersamaan dengan masa berakhirnya krisis ekonomi. Tudingan itu diperkuat lagi dengan kenyataan bahwa pada masa-masa tersebut banyak muncul Peraturan Daerah (Perda) yang "aneh-aneh" dan jelas-jelas bertentangan dengan prinsip daya saing perekonomian.[78]

Dari data yang tersaji pada tabel 1 di atas menunjukkan bahwa selama kurun waktu 2002 s/d 2006 bagian terbesar dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan berkaitan dengan pungutan daerah, yakni 64 Perda Pajak Daerah dan 461 Perda Retribusi Daerah. Dari sejumlah Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dibatalkan tersebut mengandung kelemahan-kelemahan, seperti kriteria penyusunan pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak memperhatikan batasan-batasan sebuah Perda pajak daerah dan retribusi daerah, yang menjadi kendala tersendiri bagi iklim investasi. Dengan banyaknya pungutan berupa pajak daerah dan retribusi daerah akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi, biaya marginal produksi akan mahal, karena besarnya pungutan tadi akan diperhitungkan pengusaha sebagai biaya

[77] Bambang PS Brodjonegoro, "Menciptakan Perekonomian Daerah yang Kompetitif", *Kompas*, 1 April 2006.
[78] *Ibid.*

produksi, *output* produk yang ditawarkan ke pasar harganya akan mahal dibandingkan dengan produk sejenis, sehingga produk tersebut tidak memiliki daya saing yang baik di pasar.[79]

Keberadaan Perda-Perda seperti itulah yang menjadi justifikasi bahwa desentralisasi seolah-olah tidak bermanfaat atau bahkan mengganggu upaya pemulihan perekonomian nasional yang memang tidak mudah.

Banyak Pemerintah Daerah yang membuat Peraturan Daerah berupa pajak daerah, padahal yang dijadikan objek pajak bukanlah kewenangan Pemerintah Daerah. Misalnya, beberapa daerah membuat Peraturan Daerah tentang pajak produksi hasil bumi yang tidak diatur dalam UU No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Urusan ini sengaja memang tidak dilimpahkan sebagai kewenangan daerah karena jika dikenakan pajak akan menghambat kegiatan ekspor impor. Bila dimasukkan sebagai kewenangan daerah akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi yang berujung komoditas hasil bumi dari Indonesia tidak kompetitif untuk ekspor. Di samping itu, ada juga beberapa pajak daerah yang mengatur tentang pengenaan pajak yang mana objek pajak tersebut merupakan objek pajak Pusat, seperti pada sektor perkebunan dan manufaktur yang sebelumnya sudah termasuk dalam objek PBB sektor perkebunan dan PPN. Akan terjadi *double tax* jika Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah tersebut dibiarkan akan sangat tidak diinginkan dunia usaha manapun.

Dari data produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri sejak 2002 s/d 2006 di atas persoalan yang paling banyak

[79] *Ibid.*

mendominasi adalah tidak adanya kejelasan standar pelayanan Pemerintah Daerah dalam Perda. Struktur tarif pungutan pajak atau retribusi daerah tidak diformulasikan secara jelas. Hal ini fatal karena menyangkut biaya yang harus dibayar subjek pungutan. Beberapa Perda yang dibatalkan dalam kriteria ini menyerahkan pengaturan tarif pada peraturan di bawah Perda yaitu peraturan atau keputusan kepala daerah. Secara substansial hal ini bertentangan dengan ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2000 dan PP No. 65 Tahun 2001 dan PP No. 66 Tahun 2001 yang mensyaratkan bahwa hal mengenai tarif harus jelas dideskripsikan dalam Perda. [80]

Persoalan lain yang berkaitan dengan pembatalan Perda adalah adanya pelanggaran filosofi prinsip pungutan, karena tidak ada jasa langsung yang diberikan Pemerintah Daerah kepada pribadi atau badan yang melakukan kegiatan usaha tersebut, padahal sebuah retribusi harus ada jasa langsung yang diberikan oleh Pemerintah Daerah yang menerbitkan.

Misalnya pada 2002, Perda yang mengatur urusan ternak paling banyak dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000. Memberikan identitas/kepemilikan ternak untuk mengetahui perkembangan/populasi ternak di daerah maupun ijin pengeluaran hewan ternak tidak layak dikenakan retribusi sebab merupakan urusan umum pemerintahan seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum. Pemungutan retribusi seharusnya dikenakan pada saat pemeriksaan kesehatan hewan ternak di laboratorium atau klinik hewan bukan pada saat hewan dikeluarkan dari

[80] P. Agung Pambudhi, "Peraturan Daerah..., *Op.Cit.*, Hlm. 43.

daerah, karena akan mengakibatkan ekonomi biaya tinggi yang bertentangan dengan kebijakan nasional.

Pada 2003, Perda yang mengatur tentang hasil hutan paling banyak dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Kegiatan pungutan atas ijin pemanfaatan hasil hutan kayu telah dikenakan pungutan Pusat antara lain PSDH, PBB, PPN. Pengenaan pungutan terhadap kegiatan peredaran kayu bulat, kayu gergajian dan kayu olahan tidak seharusnya dikenakan retribusi sebab tidak ada jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pribadi/badan yang melakukan kegiatan dimaksud, dan retribusi peredaran kayu tumpang tindih dengan objek pungutan Pusat. Di samping itu, pungutan daerah terhadap peredaran hasil hutan akan merintangi arus perdagangan antar daerah dan eksport/impor serta berdampak pada ekonomi biaya tinggi.

Pada 2004, Perda yang mengatur urusan ketenagakerjaan merupakan produk hukum daerah yang paling banyak dibatalkan, karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Rekomendasi dokumen keimigrasian di bidang ketenagakerjaan dan penerbitan Ijin Kerja Tenaga Asing merupakan kewenangan pemerintah dan

atas Tenaga Kerja Asing telah dikenakan pungutan Pusat antara lain PNBP. Di samping itu, pemberian kartu pencari kerja, wajib lapor, sertifikasi dan akreditasi lembaga latihan kerja, ijin kerja lembur, kerja malam wanita, ijin penyimpangan waktu kerja bagi tenaga kerja, pendaftaran perjanjian kerja dan permohonan PHK, pengesahan PKWT, peraturan perusahaan dan buku akte pengawasan ketenagakerjaan tidak layak dikenakan pungutan.

Selain urusan ketenagakerjaan, urusan ijin industri dan perdagangan yang diatur dalam 20 Perda juga dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri, PP No. 25 Th. 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Menurut berbagai peraturan tersebut, waktu ijin usaha industri dan perdagangan seharusnya berlaku selama usaha industri masih menjalankan usahanya, sehingga tidak boleh dibatasi waktunya.

Pada 2005, produk hukum daerah yang banyak dibatalkan mengatur urusan perikanan karena bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 8 Tahun 1983 tentang PPN BJ dan PP BM sebagaimana telah diubah dengan UU No. 18 Tahun 2000, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan. Menurut beberapa peraturan tersebut, ijin usaha perikanan berlaku selama perusahaan

melakukan kegiatan usaha perikanan dan pengenaan pungutan terhadap pengusahaan perikanan ditetapkan berdasarkan tarif per Groos Tonage (GT) dikalikan ukuran GT kapal menurut jenis kapal yang dipergunakan bukan berdasarkan besarnya modal yang diinvestasikan terhadap usaha perikanan. Pengenaan retribusi ijin usaha pembudidayaan ikan didasarkan atas sarana pembudidayaan ikan per meter2/tahun duplikasi dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Disamping itu, pengenaan tarif terhadap surat keterangan membawa ikan menyebabkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat lalu lintas jasa dan barang antar daerah.

Selain urusan perikanan, produk hukum daerah yang juga banyak dibatalkan adalah yang mengatur urusan hutan dan perkebunan, dibatalkan karena bertentangan dengan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, serta PP No. 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Menurut beberapa peraturan tersebut, retribusi perijinan dan pengaturan pengelolaan hasil hutan dan atau ikutannya tidak termasuk dalam golongan retribusi yang ditetapkan, penerbitan ijin pemanfaatan hasil hutan lindung adalah kewenangan pemerintah pusat. Terhadap hasil hutan yang diperoleh dari hutan negara telah dikenakan provisi sumber daya hutan (PSDH). Pungutan atau pemeriksaan mutu hasil perkebunan adalah bersifat pajak bukan retribusi jasa umum serta pemerintah

dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan eksport/impor. Disamping itu, tidak ada jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah yang memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi.

Urusan lain yang juga banyak dibatalkan adalah urusan ijin usaha, perusahaan dan pertambangan, karena bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri, PP No 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran dan Penerimaan Negara Bukan Pajak dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Menurut beberapa peraturan tersebut, ijin usaha industri berlaku selama perusahaan industri yang bersangkutan beroperasi sehingga pengenaan retribusi terhadap perpanjangan ijin usaha industri tidak dapat diberlakukan. Kegiatan usaha di sektor pertambangan umum telah dikenakan iuran tetap/*landrent* dan iuran eksplorasi dan eksploitasi/*royalty* sehingga tidak seharusnya dikenakan lagi pungutan. Dan pengambilan bahan galian Golongan A serta Golongan B merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

Pada 2006, produk hukum daerah yang paling banyak dibatalkan mengatur tentang urusan dispensasi jalan dan angkutan jalan, karena bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dan

PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan. Penggunaan jalan oleh umum harus sesuai dengan kelas jalan dan setiap kendaraan bermotor yang dioperasikan di jalan harus sesuai dengan peruntukkannya, memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan serta sesuai dengan kelas jalan yang dilalui. Disamping itu, sistem pembiayaan prasarana jalan sudah dilakukan pungutan kepada pengguna jalan melalui Pajak Kendaraan Bermotor dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.

Penerapan pajak dan retribusi daerah atas lalu lintas perdagangan dalam negeri selain membebani biaya sehingga tidak kompetitif, juga mengindikasikan telah terjadinya disintegrasi wilayah Indonesia dari aspek perekonomian.

Implikasi dari banyaknya Peraturan Daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah adalah ekonomi biaya tinggi. Selain menghambat usaha bisnis di daerah, juga menyebabkan birokrasi di daerah menjadi panjang yang menyebabkan ongkos produksi menjadi tinggi yang berujung pada daya saing.

Selain pelbagai pungutan pajak dan retribusi daerah, perusahaan di pelbagai kabupaten/kota di Indonesia juga dibebani sumbangan yang bersifat wajib dengan nama Perda yang beragam: "sumbangan pihak ketiga" (SPK), "sumbangan wajib kepada Pemda", dan lain-lain. Meskipun sumbangan semestinya bersifat sukarela, namun pada kenyataannya Perda kategori ini tidak berbeda dengan pajak karena adanya struktur tarif sumbangan dan sanksi

apabila tidak membayar sumbangan.[81] Pada tahun 2004 ada 12 Perda yang mengatur sumbangan pihak ketiga kepada Pemda yang dibatalkan oleh Pemerintah, dan pada tahun 2005 ada 4 Perda yang dibatalkan.

Apabila dilihat dari karakteristik produk hukum daerah yang dibatalkan tersebut, terdapat dua kategori besar permasalahan yang terjadi. *Kategori pertama*, adalah Perda-Perda sebenarnya merupakan pelaksanaan dari undang-undang mengenai pajak dan retribusi daerah, tetapi Perda-Perda tersebut memberikan penafsiran yang salah terhadap UU tersebut. [82] Dari data produk hukum daerah yang dibatalkan yang tersaji di atas, dapat diketahui bahwa yang paling sering tidak ditaati oleh Pemerintah Daerah dalam mengatur pajak daerah adalah mengatur objek pajak yang bukan wewenangnya seperti yang diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000. Sedangkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang retribusi daerah, adalah tidak dipenuhinya kriteria yang harus dipenuhi yaitu ketentuan bahwa retribusi harus memberikan jasa langsung kepada pihak yang dikenai retribusi.

Kategori kedua, adalah Perda-perda yang memang dibuat untuk menciptakan pajak atau retribusi baru yang tidak ada dalam UU yang berlaku. Kategori ini dampaknya lebih besar daripada kategori pertama dan akhirnya memicu reaksi publik bahwa otonomi daerah dan desentralisasi hanya menciptakan raja-raja kecil yang sibuk memungut dari perusahaan yang berlokasi di daerahnya. Dari ketegori ini, muncullah jenis pungutan, seperti sumbangan wajib, pajak ekspor (retribusi terhadap hasil bumi daerah yang

[81] *Ibid.*, Hlm. 44
[82] Bambang PS Brodjonegoro, "Menciptakan ..., *Loc.Cit.*

dijual ke laur daerah), pajak komoditas daerah tertentu dan bertentangan dengan UU pajak nasional), serta retribusi tenaga kerja.[83]

Para pengusaha daerah dan investor potensial serentak mengeluhkan keberadaan Perda-Perda semacam ini. Mereka sebenarnya tidak mengeluhkan besarnya jumlah yang harus dibayar, tetapi lebih kepada ketidakpastian mengenai besarnya jumlah yang harus dibayar dan kerumitan administrasi yang ditimbulkan oleh begitu banyaknya jenis pungutan dan pajak. Dari sisi Pemerintah Daerah, keberadaan Perda-Perda tersebut tanpa mereka sadari telah menurunkan daya saing perekonomian lokal.[84]

Menurut Faisal Basri, munculnya permasalahan di daerah berkaitan dengan banyaknya Perda yang dipandang 'bermasalah', boleh jadi disebabkan oleh lemahnya kerangka pengaturan di dalam implementasinya. Bagaimanapun, otonomi membutuhkan jangkar pengaman untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang efektif bagi kemakmuran rakyat sebesar-besarnya secara keseluruhan.[85]

Lebih lanjut Faisal Basri menyatakan, ekses dalam bentuk berlomba-lomba meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak terlepas dari format otonomi daerah yang berat sebelah. UU No. 22 Tahun 1999 nyata-nyata memberikan kewenangan (otoritas) yang sangat luas kepada pemerintah kabupaten/kota dan provinsi. Sebaliknya, UU No. 25 Tahun 1999

---

[83] *Ibid.*

[84] *Ibid.*

[85] Efektivitas pemerintahan antara lain diukur dari kemampuannya memenuhi pelayanan masyarakat dan mendorong pendayagunaan seluruh potensi sumber daya secara optimal bagi kesejahteraan rakyat. Lihat dalam Faisal H. Basri, "Prospek Investasi Di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 22-No.5 – Tahun 2003, Hlm. 7.

tidak memberikan kewenangan sama sekali bagi daerah untuk menarik pajak-pajak yang selama ini sepenuhnya ditarik oleh Pemerintah Pusat. Di sinilah masalahnya. UU No. 25 Tahun 1999 cenderung hanya lebih menguntungkan daerah yang kaya sumber daya alam.[86]

Hal senada juga disampaikan oleh Bambang PS Brodjonegoro, permasalahan utama dalam kaitan ini adalah sangat terbatasnya sumber-sumber penerimaan pajak yang diserahkan ke daerah (lemahnya *local taxing power*) dan masih dikuasainya sumber pajak besar oleh Pemerintah Pusat. Ketiadaan *grand design* yang jelas bisa dianggap sebagai penyebab munculnya ketidakpuasan daerah seperti dalam kasus PAD ini. Apabila ada *grand design* yang tegas mengatakan bahwa desentralisasi di Indonesia lebih ditekankan pada desentralisasi pengeluaran dan otonomi daerah dalam mengelola anggaran dengan dana perimbangan sebagai sumber pembiayaannya, kemungkinan tidak akan banyak protes dari Pemerintah Daerah. Kebanyakan Pemerintah Daerah beranggapan bahwa desentralisasi fiskal berarti desentralisasi di sisi pengeluaran dan penerimaan. Dengan kata lain, Pemerintah Pusat juga harus mengalihkan sebagian kewenangan perpajakannya kepada Pemerintah Daerah. Ketidakjelasan ini akhirnya mendorong sebagian Pemerintah Daerah untuk berupaya sendiri menambah PADnya dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.[87]

---

[86] *Ibid.*

[87] Bambang PS Brodjonegoro, *Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah Di Indonesia*, Pidato pada upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam

Pajak-pajak daerah provinsi dan kabupaten/kota tergolong pajak-pajak yang penerimaannya relatif kecil dibandingkan dengan pajak-pajak yang ditarik Pemerintah Pusat, seperti pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, dan pajak bumi bangunan. Menurut UU No. 34 Tahun 2000, Pemerintah Provinsi mempunyai empat jenis pajak daerah, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai tujuh jenis pajak. Namun, total penerimaan pajak-pajak itu menyumbang kurang dari 10 persen total penerimaan APBD.

Dengan dominasi dana perimbangan (dana alokasi umum, bagi hasil, dana alokasi khusus) dalam APBD, praktis kebanyakan daerah di Indonesia menggantungkan nasibnya pada besarnya alokasi dana perimbangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tersebut. Dalam kondisi keuangan negara yang masih berat, muncul permasalahan baru dalam APBD, yaitu kurangnya dana APBD sendiri sebagai akibat keterbatasan dana perimbangan.

Kondisi ini akhirnya memaksa banyak daerah, yang tidak terlalu berupaya melakukan efisiensi, mencari sumber penerimaan melalui "inovasi" dalam PAD yang bertentangan dengan UU No. 34 Tahun 2000.[88]

Menurut Faisal Basri, terlalu naif untuk mengatakan bahwa otonomilah yang menjadi biang keladi dari memburuknya iklim investasi. Teramat banyak indikator yang menunjukkan bahwa penyumbang terbesar

---

bidang Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006, Hlm. 6. Lihat juga Tjip Ismail, *Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Paradigma Pajak Daerah di Indonesia*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005. Dibukukan dengan judul *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta, 2008, Hlm. 190-194.

[88] Bambang PS Brodjonegoro, "Menciptakan...,*Loc.Cit.*

dari kemerosotan investasi di Indonesia pasca krisis adalah Pemerintah Pusat. Tidak sedikit kebijakan pemerintah yang justru mengganggu dunia usaha. Salah satu contohnya adalah peningkatan bea masuk untuk produk yang dihasilkan oleh industri hulu yang mematikan industri hilir. Contoh lain adalah merajalelanya penyelundupan sehingga mematikan industri lokal.[89]

Pungutan yang dikutip oleh instansi-instansi di Pusat masih terus berlangsung dan sangat boleh jadi jauh lebih besar daripada yang dipungut oleh daerah. Dalam hal lamanya pengurusan berbagai macam ijin, instansi-instansi di Pusat juga cenderung lebih panjang ketimbang di daerah. Dengan demikian, pembenahan mendasar di Pusat akan memberikan kontribusi yang jauh lebih berarti bagi perbaikan iklim usaha dan investasi di tanah air.

Menurut Agung Pambudhi, akar persoalan dari pelbagai jenis kebermasalahan Perda tersebut setidaknya bersumber pada beberapa hal berikut: 1) substansi peraturan perundang-undangan di atas Perda; 2) proses penyusunan Perda; 3) kemauan politik kekuasaan daerah; 4) kapasitas sumber daya manusia (SDM); dan 5) pengawasan pemerintah dan *civil society* (masyarakat warga).[90]

Melalui UU No. 34 Tahun 2000 (Pasal 2 ayat (4)) Daerah diberi keleluasaan untuk membuat pajak daerah lainnya sepanjang memenuhi kriteria: a) bersifat pajak dan bukan retribusi; b) objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di

[89] Faisal H. Basri, *Op.Cit.*, Hlm. 8
[90] P. Agung Pambudhi, "Peraturan Daerah..., *Op.Cit.*, Hlm. 44.

wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan; c) objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; d) objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan/atau objek pajak Pusat; e) potensinya memadai; f) tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif; g) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan h) menjaga kelestarian lingkungan.

Sedangkan dalam hal retribusi, Pasal 18 ayat (4) UU No. 34 Tahun 2000 memberikan kewenangan pada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengatur jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam UU sesuai dengan kewenangan otonominya.

Atas dasar ketentuan tersebut, Pemerintah Daerah membuat Perda pungutan-pungutan baru selain daftar jenis pungutan yang diatur dalam UU. Meskipun legal, sayangnya Perda yang menentukan pungutan baru tersebut dalam beberapa hal tidak mengindahkan prasyarat yang diatur UU untuk pembuatan suatu pungutan baru sebagaimana disebutkan di atas. Hasilnya, Perda pungutan-pungutan baru menunjukkan kecenderungan bermasalah.[91]

Menurut Tjip Ismail, pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan sendiri jenis pajak daerah melalui Perda tersebut tidak sesuai dengan sistem kedaulatan negara kesatuan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 23A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan UU. Oleh karena itu UU No. 34 Tahun 2000 yang mengatur hal tersebut harus direvisi agar tidak mendelegasikan penetapan jenis pajak daerah kepada

[91] Tjip Ismail, *Pengaturan..., Loc. Cit.*, Hlm. 190.

daerah karena akan dapat membahayakan negara kesatuan. Seharusnya jenis pajak daerah ditetapkan secara *closed list* oleh UU. Pendelegasian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan pajak daerahnya sendiri akan menimbulkan kesewenangan daerah untuk menetapkan pajak daerahnya dengan melanggar rambu-rambu kriteria pajak daerah yang telah dirumuskan dalam UU.[92]

Dalam hal pengawasan Perda, UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 34 Tahun 2000 menerapkan sistem pengawasan represif. Sistem pengawasan represif ini membawa konsekuensi berlakunya Perda-Perda yang kemungkinan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kepentingan umum, sebelum adanya pembatalan dari Pemerintah Pusat. Juga terbuka kemungkinan bahwa Pemerintah Daerah tidak mengirimkan Perda ke Pemerintah Pusat.

Bahkan faktanya Perda-Perda yang sudah terlanjur dilaksanakan di lapangan, pada prakteknya amat sulit untuk dibatalkan oleh Pemerintah Daerah karena beberapa alasan mulai alasan politis, teknis, maupun terkait anggaran yang sudah ditetapkan. Meskipun demikian, sistem pengawasan represif ini mempercepat Pemerintah Daerah untuk menjalankan kebijakannya sendiri tanpa harus menunggu persetujuan Pemerintah Pusat apabila menggunakan sistem pengawasan preventif.[93]

Kelemahan lain dari sistem pengawasan dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah lebarnya rentang kendali manajemen Pemerintah Pusat melakukan

---

[92] *Ibid.*

[93] P. Agung Pambudhi, "Peraturan Daerah..., *Op.Cit.*, Hlm. 47.

pengawasan represif terhadap seluruh Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota yang amat berat karena banyaknya jumlah daerah. Akibatnya Pemerintah mengalami kesulitan untuk pengawasan yang antara lain bisa berupa evaluasi Perda, koordinasi dengan Pemda, penetapan SK Pembatalan dalam waktu satu bulan yang tersedia. Implikasinya, sangat mungkin ada Perda yang belum sempat dievaluasi dalam rentang waktu tersebut. Selain persoalan dalam sistem pengawasan represif tersebut, ada kelemahan Pemerintah dalam memastikan apakah keputusan Pemerintah atas pembatalan Perda diikuti oleh Pemerintah Daerah atau tidak.[94]

Sejak tahun 2001 sampai saat ini monitoring implementasi tersebut tidak ada. Konsekuensinya ada beberapa Perda yang telah dibatalkan Pemerintah masih tetap berlaku sampai saat ini. Kondisi tersebut menciptakan ketidakpastian bagi subjek pungutan daerah.

Persoalan lainnya adalah lemahnya sosialisasi pembatalan Perda ke daerah-daerah lain di Indonesia. Yang dilakukan Pemerintah terbatas pada pemberitahuan pembatalan tersebut kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Akibatnya selama ini masih bermunculan terus Perda-Perda baru dari berbagai daerah yang mempunyai substansi sama dengan Perda-Perda yang telah dibatalkan oleh Pemerintah.[95]

Agung Pambudhi mengusulkan, dalam hal penyusunan Perda, perlu menerapkan RIA (*Regulatory Impact Assestment*) yang prinsipnya adalah menimbang manfaat (*benefit*) dan biaya (*cost*) yang akan ditimbulkan sebelum

---

[94] *Ibid.*
[95] *Ibid.*, Hlm. 50.

menerbitkan Perda. *Benefit and cost analysis* tersebut tidak hanya diterapkan untuk membuat suatu Perda baru, namun juga bisa diterapkan untuk evaluasi Perda yang sudah efektif berjalan.[96]

Dalam proses RIA, pelibatan *stakeholder* utama Perda merupakan prasyarat penting, sehingga dengan RIA, pendekatan partisipatoris juga sekaligus diterapkan. Melalui RIA itu juga, dapat disinergikan dengan upaya peningkatan kapasitas SDM penyusunan Perda, baik dalam hal penguasaan substansi hal-hal yang diatur dalam Perda maupun dalam aspek teknis kemampuan *legal drafting*.[97]

Salah satu upaya untuk menjaga agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional adalah dipegangnya prinsip bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya dalam menetapkan kebijakan daerah sepanjang menyangkut bidang pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga Daerah, yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya adalah didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, ada beberapa hal yang patut dicatat dalam kaitan upaya harmonisasi produk hukum Pusat dan Daerah, antara lain, yakni:[98]

1. Pengaturan substansi hukum di Daerah harus dapat memperkuat sendi-sendi negara berdasarkan konstitusi dan negara hukum, sendi kerakyatan (demokrasi), dan sendi kesejahteraan sosial, dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik;

---

[96] *Ibid.*, Hlm. 51-52.
[97] *Ibid.*
[98] Abdul Bari Azed, "Harmonisasi...", *Op.Cit.*, Hlm. 364-366.

2. Pengaturan substansi produk legislasi Daerah harus diupayakan sedemikian rupa agar tetap berada di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi-kondisi kekhususan atau keistimewaan daerah, keberadaan dan penerapan hukum agama dan hukum adat, serta kearifan lokal yang akan lebih memperkaya sistem hukum nasional,harus mendapat tempat yang wajar dalam pengembangan hukum di daerah.
3. Dari segi pembuatannya, kedudukan Peraturan Daerah, baik Perda Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang, dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibanding dengan peraturan dengan ruang lingkup wilayah pemberlakuan yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda (Provinsi/Kabupaten/Kota). Karena itu, sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.
4. Pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan hukum, termasuk badan legislatif Daerah, mutlak dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi yang menjadi tanggungjawabnya sepanjang yang menyangkut pngaturan bidang pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga Daerah, dengan memperhatikan prinsip-prinsip manajemen pada umumnya guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas, serta profesionalisme. Untuk bidang legislasi koordinasi antara legislatif dan eksekutif sangat penting untuk ditingkatkan;
5. Pemberdayaan legislasi daerah tidak akan efektif jika tidak disertai dengan upaya pengembangan budaya hukum atau peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaannya pembatalan Perda setelah dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada satupun yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden, semuanya masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Dari hasil penelitian ditemukan sebanyak 554 produk hukum daerah yang telah dibatalkan keputusan pembatalannya tidak ada yang tepat waktu dari yang ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 34 Tahun 2000 (1 bulan sejak diterimanya Perda) maupun UU No. 32 Tahun 2004 (paling lama 60 hari sejak

diterimanya Perda). Hal itu berarti implementasi pembatalan produk hukum daerah sejak 2002-2004 dari segi waktu pembatalannya bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 34 Tahun 2000. Dan sejak 2004-2006 penetapan pembatalan produk hukum daerah juga bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004 karena masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan dari segi waktu pembatalannya bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Oleh karena pembatalan produk hukum daerah juga masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, praktis tidak akan pernah ada Kepala Daerah yang dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung karena menurut ketentuan Pasal 145 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 yang diuji secara materiil oleh Mahkamah Agung adalah Peraturan Presiden. Dari pengaturan tentang pengawasan produk hukum daerah di atas secara jelas menunjukkan bahwa Pemerintah (eksekutif) tidak konsisten dengan Undang-Undang yang telah dibentuk (UU No. 32 Tahun 2004). Hal ini menegaskan bahwa Pemerintah kurang serius menyiapkan desain otonomi daerah, sehingga banyak menimbulkan kekacauan baik dalam dataran normatif maupun implementasinya.

Alat uji (dasar hukum) yang dipergunakan untuk menilai produk hukum daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagian besar masih menggunakan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri yang dikeluarkan pada masa Pemerintahan Orde Baru. Adapun Undang-Undang

yang dipergunakan untuk menilai: (a) UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan; (b) UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan; (c) UU No. 13 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan; (d) UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah; (e) UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian; (f) UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya AlamHayati dan Ekosistemnya; (g) UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; (h) UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran; (i) UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian; (j) UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan; (k)UU No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai;[99] (l) UU No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri; (m) UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Peraturan Pemerintah yang dipergunakan untuk menilai: (a) PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan; (b) PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan; (c) PP No. 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi; (d) PP No. 4 Tahun 1994 tentang Persyaratan dan Tatacara Pengesahan Akta Pendirian dan Perubahan Anggaran Dasar Koperasi; (e) PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri; (f) PP No. 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak; (g) PP No. 15 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengakhiran Kegiatan Usaha

[99] Telah diubah dengan UU No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Pada 14 April 2009 Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pasal 66A ayat (1) UU No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang semua provinsi penghasil tembakau tidak dimasukkan sebagai provinsi yang berhak memperoleh cukai hasil tembakau. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 54/PUU-VI/2008.

Asing dalam Bidang Perdagangan; (h) PP No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan.[100] Keputusan Presiden yang dijadikan dasar untuk menilai Perda yakni, (a) Keputusan Presiden No. 5 Tahun 1994 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha; (b) Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol; (c) Keputusan Presiden No. 21 Tahun 2001 tentang Penyediaan dan Pelayanan Pelumas. Keputusan Menteri yang digunakan untuk menilai yakni Keputusan Menteri Perindustrian No. 289/MPP/Kep/10/2001 tentang Ketentuan Standar Pemberian surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).

Meskipun UU, PP, Keppres dan Kepmen tersebut di atas masih dinyatakan berlaku tetapi belum disesuaikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pasca Orde Baru yang bernafaskan otonomi seluas-luasnya, sehingga tidak tepat lagi dijadikan dasar hukum untuk membatalkan. Dapatkah Perda dibatalkan karena alasan bertentangan dengan Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri?

Ketika UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa seluruh urusan pemerintahan kecuali yang telah ditentukan menjadi urusan Pemerintah Pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama) menjadi kewenangan daerah, maka seharusnya semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan

[100] Pada Agustus 2004 Mahkamah Agung telah mengabulkan permohonan uji materiil PP No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan yang dimohonkan oleh Forum Deklarasi Balikpapan (Asosiasi Kepala Daerah yang memiliki pelabuhan) karena PP tersebut dipandang bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Lihat dalam Ni'matul Huda, *Otonomi ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 148. Lihat juga *Kompas* 11 Agustus 2004.

menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah.[101] Untuk itu, harus dikaji kembali apakah peraturan perundang-undangan tersebut di atas masih relevan untuk dijadikan alat uji terhadap produk hukum daerah.

Pengawasan terhadap bentuk-bentuk peraturan sebagai produk eksekutif atau *executive acts* sangat perlu diawasi baik prose pembentukannya maupun pelaksanaannya dalam praktik. Pengawasan itu penting agar tidak menimbulkan ketidakadilan ataupun menimbulkan ketidakharmonisan antar norma hukum yang pada gilirannya dapat pula menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan hukum.

Pemerintah juga pernah menggunakan dasar hukum Pasal 31 UUD 1945 untuk menguji Peraturan Daerah Kota Medan No. 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Penyelenggaraan Sekolah Swasta dan Kursus Pendidikan Luar Sekolah yang Diselenggarakan Masyarakat (DIKLUSEMAS). Padahal lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan terhadap UUD 1945 hanyalah Mahkamah Konstitusi. Hal ini menampakkan bahwa Pemerintah (eksekutif) dalam membatalkan produk hukum daerah sangat tidak konsisten dengan aturan yang berlaku bahkan sudah memasuki kompetensi lembaga negara yang lain.

Dari analisis di atas dapat disimpulkan bahwa pengaturan dan implementasi hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah pasca Orde Baru sangat kacau. Kekacauan secara normatif terlihat: *Pertama*, adanya inkonsistensi antara ketentuan Pasal 145

[101] Lihat penegasan Pasal 237 UU No. 32 Tahun 2004 beserta Penjelasannya.

UU No. 32 Tahun 2004 dengan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 jo UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004. *Kedua*, inkonsistensi antara ketentuan Pasal 185 jo Pasal 186 dengan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004. *Ketiga*, inkonsistensi antara UU No. 34 Tahun 2000 jo PP No. 65 Tahun 2001 jo PP No. 66 Tahun 2001 dengan UU No. 32 Tahun 2004. *Keempat*, inkonsistensi antara ketentuan PP No. 79 Tahun 2005 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam implementasinya juga menimbulkan masalah karena: *pertama*, tidak ada produk hukum daerah yang dibatalkan dengan Peraturan Presiden. *Kedua*, batas waktu pembatalannya semuanya sudah kadaluarsa dari waktu yang ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004. *Ketiga*, alat uji (dasar hukum) yang dipakai untuk menilai produk hukum daerah adalah peraturan perundang-undangan yang sebagian besar diproduk pada masa Orde Baru dan sudah tidak cocok dengan semangat otonomi daerah, dan bahkan menggunakan UUD 1945, Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri untuk menguji Perda.

C. Upaya-upaya Pemerintah Memantau Perda

Ketika terjadi '*booming*' Perda pada permulaan pelaksanaan otonomi daerah yang didasarkan pada kewenangan Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, kemudian disusul dengan UU No. 34 Tahun 2000, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (DJPKPD) telah melakukan tindakan proaktif yaitu meminta kepada

Gubernur, Walikota, dan Bupati seluruh Indonesia agar mengirimkan Perdanya kepada DJPKPD. Hal ini dinyatakan di dalam Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah atas nama Menteri Keuangan Nomor: S-37/MK.7/2001 tertanggal 4 Desember 2001.

Setelah diterbitkannya surat tersebut, memang terlihat daerah-daerah mulai mengirimkan Perdanya kepada DJPKPD, walaupun ada juga pemerintah daerah yang sudah mengirimkan Perdanya sebelum diterbitkannya surat dimaksud. Berdasarkan pemantauan, selama kurun waktu Agustus 2001 sampai Januari 2003 terdapat 9 (sembilan) provinsi dan 83 Kabupaten/Kota yang telah menyampaikan Perda dengan jumlah masing-masing adalah 27 Perda Provinsi dan 861 Perda Kabupaten/Kota. Provinsi dan kabupaten/kota yang tidak mengirimkan atau menyampaikan Perdanya secara langsung adalah 21 dari 30 jumlah Provinsi seluruh Indonesia dan 287 dari 370 jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia atau persentase masing-masing adalah 70% dan 77,6%. Data tersebut memperlihatkan bahwa kesadaran daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk memenuhi amanat UU berkaitan dengan kewajiban mengirim atau menyampaikan Perdanya kepada Menteri Keuangan masih relatif rendah.[102]

Usaha untuk memperoleh Perda juga dilakukan melalui surat permintaan Perda secara tersendiri yang dikirimkan langsung kepada Bupati/Walikota yang bersangkutan. Surat permintaan ini dilakukan sehubungan dengan adanya keluhan dari dunia usaha yang diwakili oleh

[102] Tjip Ismail, "Kebijakan Pengawasan Atas Perda Pajak dan Retribusi Daerah Dalam Menunjang Iklim Investasi Yang Kondusif", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 22-No.5 – Tahun 2003, Hlm.30.

asosiasi atau dari lembaga tertentu tentang terbitnya Perda yang kelayakannya masih perlu dipertanyakan. Selain itu, sebagai bagian dari usaha komprehensif guna memperoleh Perda juga telah dilakukan pengumpulan Perda langsung ke lapangan.

Guna mengantisipasi kemungkinan terbitnya Perda yang di kemudian hari ternyata bermasalah karena bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merasa perlu untuk melakukan pemantauan secara lebih dini. Pemantauan dilakukan dengan cara mencari informasi tentang hal tersebut dari sejak masih dalam bentuk Rancangan Perda melalui jajaran Departemen Keuangan di daerah. Hal itu direalisasikan melalui penerbitan Instruksi Menteri Keuangan Nomor 2/IMK/2002 yang ditujukan kepada Direktur Jenderal Pajak, Direktur Jenderal Anggaran, Direktur Jenderal Bea dan Cukai, serta Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah untuk melakukan pemantauan terhadap Rancangan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diperkirakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menyampaikan hasil informasi tersebut kepada Menteri Keuangan dengan tembusan Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Instruksi Menteri Keuangan tersebut selanjutnya ditindaklanjuti oleh Direktur Jenderal Anggaran dengan menerbitkan Surat Edaran Nomor SE-40/A/2002 yang ditujukan kepada para Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran di seluruh Indonesia untuk lebih proaktif melakukan pemantauan terhadap Rancangan Perda

tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan menyampaikan informasi kepada Direktur Jenderal Anggaran apabila Rancangan Perda tersebut diperkirakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[103]

Secara regular, tim Departemen Keuangan melakukan pengkajian Perda tentang Pajak Daerah dan Rertibusi Daerah. Kegiatan pengkajian ini dilakukan oleh Tim Pengkajian Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Rertibusi Daerah sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 263/KMK.07/2002 tertanggal 4 Juni 2002 tentang Pembentukan Tim Pengkajian Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Rertibusi Daerah sebagai Bahan Pertimbangan Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri, dengan tugas sebagai berikut:

1. Melakukan pengkajian atas Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Rertibusi Daerah;
2. Mempersiapkan pertimbangan Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri berdasarkan hasil pengkajian Perda dimaksud;
3. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas tersebut kepada Menteri Keuangan.[104]

Keanggotaan Tim Pengkajian ini meliputi para aparat baik di lingkungan maupun di luar lingkungan Departemen Keuangan. Para aparat dalam lingkungan Departemen Keuangan meliputi Biro Hukum dan Humas; Direktorat Pendapatan Daerah; Direktorat Peraturan Perpajakan; Direktorat Jenderal Pajak; Direktorat Penerimaan dan Peraturan Kepabeanan dan Cukai; Direktorat Jenderal Bea dan Cukai; dan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan. Sementara itu, aparat dari luar Departemen Keuangan meliputi

[103] *Ibid.*, Hlm. 31.
[104] *Ibid.*

Biro Hukum dan Humas, Sekretariat Jenderal Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral; Biro Hukum dan Organisasi; Sekretariat Jenderal Departemen Perindustrian dan Perdagangan; Biro Hukum dan Ortala; Sekretariat Jenderal Departemen Pertanian; Biro Perencanaan dan Keuangan; Sekretariat Jenderal Departemen Kehutanan; Biro Hukum dan KSLN; Sekretariat Jenderal Departemen Perhubungan; serta Biro Kauangan, Sekretariat Jenderal Departemen Kelautan dan Perikanan.

Namun demikian, mengingat luasnya cakupan Perda yang dibahas, dalam pelaksanaan kegiatan pengkajian Perda juga dilibatkan instansi-instansi lain di luar instansi-instansi tersebut di atas yaitu Departemen Tenaga Kerja; Kementrian Pariwisata dan Kebudayaan; Departemen Kesehatan; serta Badan Pertanahan Nasional (BPN).[105]

Rekomendasi Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan adanya sejumlah Perda yang dipandang bermasalah, adalah: (1) Tumpang tindih dengan pajak pusat; (2) Pungutan retribusi yang tidak sesuai dengan prinsip retribusi; (3) Menimbulkan duplikasi dengan pungutan daerah; (4) Menghambat arus lalu lintas barang; (5) Berakibat meningkatnya beban subsidi pemerintah. Rekomendasi Menteri Keuangan tersebut disampaikan dalam surat rekomendasi Menteri Keuangan berikut ini.

[105] *Ibid.*

Tabel 12

Surat-surat Rekomendasi Pembatalan Perda

oleh Menteri Keuangan RI s/d April 2005[106]

No	No. Surat	Tanggal	Jumlah Perda			Total
			Pajak	!	Retribusi	
1.	S-486/MK.07/2001	2 Nov.2001	4	!	64	68
2.	S-523/MK.07/2001	12 Des 2001	2	!	10	12
3.	S-70/MK.07/2002	14 Mar 2002	2	!	38	40
4.	S-26/MK.7/2002	18 Des 2002	7	!	45	52
5.	S-006/MK.07/2003	17 Jan 2003	1	!	0	1
6.	S-184/MK.7/2003	20 Mei 2003	1	!	0	1
7.	S-018/MK.07/2003	30 Jun 2003	0	!	33	33
8.	S-025/MK.7/2003	29 Agt 2003	1	!	2	3
9.	S-030/MK.7/2003	12 Nov 2003	1	!	0	1
10.	S-011/MK.7/2004	14 Apr 2004	1	!	0	1
11.	S-015/MK.7/2004	7 Jun 2004	4	!	42	46
12.	S-023/MK.7/2004	2 Sept 2004	1	!	0	1
13.	S-024/MK.7/2004	2 Sept 2004	1	!	9	10
14.	S-026/MK.7/2004	8 Sept 2004	0	!	5	5
15	S-028/MK.7/2004	9 Sept 2004	0	!	1	1
16.	S-029/MK.7/2004	9 Sept 2004	2	!	9	11
17.	S-030/MK.7/2004	9 Sept 2004	0	!	17	17
18.	S-01/MK.10/2004	23 Nov 2004	0	!	5	5
19.	S-02/MK.10/2004	23 Nov 2004	0	!	3	3

[106] Tjip Ismail, *Pengaturan..., Op.Cit.*, Hlm. 124-125.

20.	S-002/MK.10/2004	27 Jan 2005	0	! 32	32
21.	S-017/MK.10/2004	8 Mar 2005	2	! 20	22
22.	S-018/MK.10/2004	15 Mar 2005	1	! 17	18
23.	S-023/MK.10/2004	14 Apr 2005	1	! 24	25
TOTAL			32	376	408

Praktek di lapangan menunjukkan bahwa tidak semua Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang direkomendasikan untuk dibatalkan oleh Departemen Keuangan ditindaklanjuti dengan pembatalan Perda oleh Departemen Dalam Negeri. Di sisi lain, terdapat beberapa Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak direkomendasikan dibatalkan oleh Departemen Keuangan (Perda yang dianggap tidak bermasalah) malah dibatalkan oleh Departemen Dalam Negeri.[107] Hal itu menunjukkan kurangnya koordinasi antardepartemen dalam melaksanakan fungsi mengevaluasi Perda.

Tidak tertibnya evaluasi Perda oleh Pemerintah bermula dari tidak lengkapnya dan segeranya Perda disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Pemerintah setelah Perda disahkan di daerah. Tidak tertibnya pendokumentasian Perda ini terjadi karena 3 (tiga) hal, yaitu:[108]

a. Ketidaktahuan Pemerintah Daerah bahwa ada kewajiban mereka untuk menyerahkan Perda kepada Pemerintah Pusat.
b. Keengganan Pemerintah Daerah menyerahkan Perda kepada Pemerintah Pusat karena tidak adanya sanksi bagi Daerah yang tidak menyerahkannya.

[107] Wawancara Yance Arizona dengan Direktur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Departemen Keuangan pada tanggal 7 Agustus 2007. Dikutip dari tulisan Yance Arizona, "Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif", Desember 2007, Hlm. 6, dalam www.legalitas.org. diakses 29 April 2008.

[108] *Ibid.*

c. Untuk menghindari sanksi berupa pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat karena bila Perda tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh Pemerintah Pusat maka Perda tersebut akan dibatalkan.

Di sisi lain, Pemerintah dalam melakukan pendokumentasian dan evaluasi Perda juga masih bermasalah, diantaranya: a) tidak adanya mekanisme yang sederhana dalam pengumpulan Perda, misalnya penyampaian Perda, status evaluasi Perda dan *database* Perda secara elektronik yang dapat diakses oleh banyak pihak; b) efisiensi waktu dalam melakukan evaluasi Perda, sehingga Perda yang telah disampaikan kepada Pemerintah dapat segera diketahui hasil evaluasinya oleh Pemerintah Daerah. Keterlambatan penyampaian hasil evaluasi Perda ini menunjukkan bahwa kompetensi Pemerintah dalam melakukan evaluasi Perda masih lemah.[109]

Guna meningkatkan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan, Tjip Ismail mengusulkan langkah-langkah untuk meningkatkan kinerja dalam mengevaluasi Perda sebagai berikut:[110]

1. Melibatkan instansi terkait lain yang sebelumnya tidak terlibat, untuk meningkatkan hasil kajian Perda yang komprehensif dan akurat yang secara substansial telah dilandasi oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Perda dimaksud.
2. Melakukan kerjasama dengan lembaga donor untuk melakukan studi mengenai pembuatan sistem prosedur pengkajian Perda yang lebih akurat dan sistematis serta pembuatan Buku Manual yang dapat dipergunakan sebagai pedoman pengkajian Perda secara lebih akurat. Di samping itu perlu pula dibuat Buku Manual untuk Pemerintah Daerah dalam membuat Perda pajak dan retribusi daerah yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.

---

[109] *Ibid.*
[110] Tjip Ismail, "Kebijakan..., *Op.Cit.*, Hlm. 32.

3. Selain itu, dalam rangka memperkuat Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan bagi daerah perlu dilakukan revisi UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, antara lain memuat:
    a. Mekanisme pengiriman, *monitoring*, dan pembatalan Perda pungutan pajak dan retribusi daerah serta sanksi bagi Daerah dan Pusat bilamana tidak melaksanakan kewajiban sesuai dengan ketentuan;
    b. Legitimasi instansi yang berwenang melakukan pembatalan Perda;
    c. Pengaturan *tax sharing* Pemerintah Pusat dan Daerah;
    d. Pembatasan kewenangan Daerah untuk membuat pungutan pajak dan retribusi yang merugikan iklim usaha dan stabilitas makro ekonomi.

Menurut Moh. Mahfud, MD.,[111] untuk menyelesaikan masalah banyaknya Perda yang dianggap bertentangan dengan landasan dan kerangka politik hukum nasional, ada tiga langkah yang dapat dilakukan, yakni: *pertama*, pembuatan Program Legislasi Daerah (Prolegda) melalui penelitian dan penyaringan Rancangan Perda secara ketat, *kedua*, pembentukan *Desk* Perda di Departemen Dalam Negeri yang ditugasi untuk meneliti dan menentukan 'nasib' setiap Perda dalam 60 hari sejak disampaikan ke Pusat, dan *ketiga*, pengajuan uji materi (*judicial review*) kepada MA oleh masyarakat atau warga negara yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan atau menilai ada Perda yang isinya melampaui batas proporsional.

Mengingat tugas Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah semakin berat, maka pembentukan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah memerlukan perhatian yang serius.

---

[111] Moh. Mahfud MD., "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional", makalah yang disampaikan pada Seminar *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen*, yang diselenggarakan oleh badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM tanggal 29-31 Mei 2006 di Mercure Accor Hotel, Jakarta.

Proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsep rancangan Perda merupakan hal yang harus ditempuh. Pengharmonisan adalah merupakan upaya untuk menyelaraskan sesuatu, dalam hal ini Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis dalam suatu hierarki maupun dengan asas peraturan perundang-undangan agar tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa Perda merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Pengharmonisan dilakukan untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.[112] Di samping itu, pengharmonisan peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah adanya pembatalan oleh Pemerintah atau pun diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada Kekuasaan Kehakiman yang kompeten. Pengharmonisasian akan menjamin proses pembentukan rancangan Peraturan Daerah dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Adapun aspek-aspek apa yang perlu diharmonisasikan, setidaknya ada dua aspek yaitu yang berkaitan dengan konsepsi materi muatan dan teknik penyusunannya.

Menurut Abdul Bari Azed, potensi timbulnya ketidaktertiban dalam pembangunan hukum dan pembuatan produk legislasi di daerah perlu menjadi perhatian utama. Dalam kaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah, hal ini dapat menimbulkan ketidakserasian atau disharmoni antara Peraturan Daerah

[112] A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU Dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi*, makalah "Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Yogyakarta, Oktober 2005.

dengan peraturan tingkat pusat, atau antara Peraturan Daerah yang satu dengan daerah yang lain. Di bidang hukum, seringkali ditemukan adanya suatu kondisi ketidakharmonisan atau ketidaksinkronan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan yang lain, baik yang sifatnya sederajat maupun yang di bawahnya. Ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan timbul karena satu dan lain sebab, antara lain:[113]

1. Kebijaksanaan-kebijaksanaan antar instansi Pemerintah Pusat yang saling bertentangan;
2. Adanya perbedaan antara kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
3. Adanya rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kurang tegas atau jelas dan mengunang perbedaan penafsiran; dan
4. Adanya benturan antara wewenang instansi-instansi Pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Pemerintah harus terus menerus melakukan supervisi kepada Daerah dan melakukan kerjasama dengan berbagai pihak dalam bentuk pembekalan atau pendampingan kepada daerah dalam pembentukan produk hukum daerah secara intensif, agar kesalahan dalam pembuatan produk hukum daerah tidak terus menerus berulang. Demikian pula, Pemerintah harus konsisten melaksanakan berbagai peraturan yang sudah diamanatkan oleh UU Pemerintahan Daerah.

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara kita memerlukan satu kesatuan sistem pengawasan administratif (*executive review*) yang terkoordinasikan di bawah satu kesatuan tanggungjawab kelembagaan. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga negara yang tersendiri yang berfungsi sebagai koordinator dan sekaligus menjadi pusat informasi hukum yang menyeluruh

[113] Abdul Bari Azed, "Harmonisasi...",*Loc.Cit.*, Hlm. 364.

dan dapat diandalkan dalam rangka pembaruan, penataan, dan pembinaan sistem hukum Indonesia yang dapat mengabdi kepada upaya pencapaian tujuan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sekiranya dapat dipertimbangkan, baik sekali untuk menggabungkan keberadaan Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM dengan Komisi Hukum Nasional yang ada sekarang, menjadi suatu komisi yang dapat diberi nama Komisi Hukum Indonesia (KHI). Dengan terbentuknya komisi ini, Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Komisi hukum Nasional dilebur menjadi satu, dan terhadap Badan Legislasi DPR RI juga perlu diadakan perubahan yang diperlukan.[114]

Lebih lanjut Jimly mengatakan, Komisi Hukum Indonesia ini diusulkan secara struktural berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, tetapi dalam menjalankan tugasnya secara fungsional bertanggungjawab kepada DPR. Fungsi komisi ini diusulkan meliputi fungsi sebagai (i) pusat koordinasi informasi hukum, (ii) pusat koordinasi perancangan hukum, dan (iii) pusat koordinasi pemasyarakatan hukum. Lingkup tugasnya tidak hanya berkenaan dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat atau tingkat nasional saja, tetapi juga peraturan-peraturan tingkat daerah, serta bertindak pula sebagai pusat koordinasi informasi tentang putusan-putusan pengadilan, dan keputusan-keputusan pejabat administrasi negara.[115] Dapat ditambahkan, Komisi ini juga dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah untuk memantau proses perencanaan,

[114] Jimly Asshiddiqie, *Perihal...,Op.Cit.*, Hlm. 279.
[115] *Ibid.*

pembentukan dan pelaksanaan produk hukum daerah, serta bekerjasama dengan perguruan tinggi atau lembaga swadaya masyarakat setempat yang memiliki perhatian terhadap penyelenggaraan otonomi daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah menguraikan, mengkaji dan menganalisis hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Pemerintah Pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Yang dikontrol adalah norma hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah melalui produk hukum daerahnya sepanjang untuk kepentingan nasional yang objektif
2. Hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Orde Baru (ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999) dilakukan melalui pengawasan represif yang berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri (*executive review*), dan pengajuan keberatan kepada Pemerintah (*administratief beroep*) dan mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, model pengawasan yang dilakukan Pemerintah ada empat macam. *Pertama*, pengawasan preventif dibedakan menjadi dua macam. (1) terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan

RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu *dievaluasi* oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota (*executive preview*). (2) pengesahan dari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD. *Kedua*, pengawasan represif yang berupa pembatalan terhadap semua Perda oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden (*executive review).* *Ketiga*, pengawasan represif yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur berupa pembatalan (*executive review*) terhadap Raperda APBD dan peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD yang ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota tanpa mengindahkan hasil evaluasi dari Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota. *Keempat*, upaya hukum *judicial review* terhadap Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukum daerah ke Mahkamah Agung.

3. Menurut ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah undang-undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Peraturan Daerah hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pemerintah Pusat (eksekutif) sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menilai dan membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, pembatalan terhadap produk hukum daerah yang diatur

dalam UU No. 32 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Selama kurun waktu 2002-2006 ditemukan ada 554 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri, dengan perincian sebagai berikut.
   a. Ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 ada 339 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri, yang terdiri dari 35 Perda pajak, 289 Perda Retribusi, 11 Perda non pungutan, dan 4 Keputusan Kepala Daerah.
   b. Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 ada 215 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri, yang terdiri dari 29 Perda pajak, 172 Perda retribusi, 3 Perda non pungutan, dan 11 Keputusan Kepala Daerah.

   Dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan tidak ada satu pun yang waktu pembatalannya tepat waktu sebagaimana ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 34 Tahun 2000 (satu bulan sejak diterimanya Perda) dan UU No. 32 Tahun 2004 (enam puluh hari sejak diterimanya Perda).
5. Dari 215 produk hukum daerah yang dibatalkan pada masa berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada satupun yang dibatalkan dengan Peraturan Presiden, semuanya menggunakan dasar hukum Keputusan Menteri Dalam Negeri. Padahal sejak lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tanggal 15 Oktober 2004, pembatalan produk hukum daerah harus dengan Peraturan Presiden. Implementasi pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah Pusat belum

sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

6. Alat uji (dasar hukum) yang dipergunakan untuk menilai produk hukum daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagian besar masih menggunakan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri yang dikeluarkan pada masa Pemerintahan Orde Baru yang sentralistik, dan belum disesuaikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pasca Orde Baru yang bernafaskan otonomi seluas-luasnya, sehingga tidak tepat lagi dijadikan dasar hukum untuk membatalkan. Bahkan Pemerintah juga menggunakan dasar hukum Pasal 31 UUD 1945 untuk menguji Peraturan Daerah. Hal itu tentu bukan kompetensi Pemerintah, tetapi kompetensi Mahkamah Konstitusi.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dirumuskan di atas, maka dapat disarankan sebagai berikut:

1. Oleh karena UUD 1945 telah melimpahkan wewenang pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung, maka sebaiknya pengawasan produk hukum daerah atas dasar alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

2. Pemerintah Pusat sebaiknya hanya melakukan pengujian terhadap produk hukum daerah atas dasar alasan bertentangan dengan kepentingan umum dengan ruang lingkup yang jelas dan tegas.
3. Pemerintah Pusat sebaiknya hanya melakukan pengawasan preventif (*executive preview*) secara terbatas pada rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, serta memberikan pengesahan terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD.
4. Perlu segera dilakukan penyempurnaan terhadap UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 34 Tahun 2000, yakni dengan mengalihkan kewenangan pembatalan peraturan daerah kepada Mahkamah Agung agar terjadi sinkronisasi dengan UUD 1945.
5. Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah perlu diperluas cakupannya, tidak hanya pada Peraturan Daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah, tetapi pada semua Peraturan Daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.
5. Perlu segera dilakukan revisi terhadap UU No. 34 Tahun 2000 dengan mengatur secara tegas jenis-jenis pajak dan retribusi daerah yang boleh dipungut oleh daerah, serta memberikan sanksi kepada daerah yang tidak mau mengirimkan produk hukum daerahnya atau Raperda yang akan disusun dengan sanksi yang tegas.
6. Pelimpahan kewenangan pengawasan produk hukum daerah oleh Pemerintah Pusat yang dilimpahkan kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur harus

secara tegas diatur dalam Undang-Undang supaya batas kewenangan masing-masing menjadi jelas.

7. Penetapan pembatalan Perda tidak tepat apabila dalam bentuk Peraturan Presiden karena tindakan yang dilakukan Pemerintah (eksekutif) bukanlah mengatur tetapi menetapkan, sehingga lebih tepat dalam bentuk Keputusan Presiden.
8. Pemerintah harus secara intensif melakukan supervisi kepada Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan otonomi daerah, khususnya dalam pembentukan produk hukumnya agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kondusif bagi investasi di daerah.
9. Untuk mengefektifkan pemantauan terhadap produk hukum daerah diusulkan Pemerintah perlu membentuk jaringan yang berbasis IT di setiap daerah, dan bekerjasama dengan perguruan tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang memiliki perhatian terhadap otonomi daerah dan pemerintahan daerah untuk memudahkan pemantauan Pemerintah maupun masyarakat terhadap produk hukum daerahnya.
10. Sebaiknya seluruh pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan di bawah satu atap Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian perlu ada amandemen Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Tesis dan Disertasi

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI)*, Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-negara Asia*, Cetakan I, Pondok Edukasi, Bantul, 2003.

Abdul Gaffar Karim dkk. (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerjasama dengan Pusataka Pelajar, Yogyakarta, 2003

A.W. Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II,* Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1992

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.

Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000.

Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.

Al Chaidar, Zulfikar Salahuddun, Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi,* Madani Press, Jakarta, 2000.

Algra, N.E., et al., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, Belanda – Indonesia*, Binacipta, Jakarta, 1983.

Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.

Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.

_____, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945,* UNISKA, Jakarta, 1993

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

_____, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, 1995.

_____, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

_____, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

Batley, Richard dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, 1991.

Boerhanoeddin Soetan Batoetah, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Binacipta, Jakarta, 1983.

Bonar Simorangkir et al., *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000

Cappelleti, Mauro., *Judicial Review in the Contemporary World*, the Bobbs-Merril Company Inc., 1979

Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli (Editors), *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills/London/New Delhi, 1983.

Cohen, John M. dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999.

C. Smith, Brian., *Decentralization: the Territorial Dimention of the State*, George Allen & Unwin, London, 1985.

Cox, Archibald, *The Role of The Supreme in American Government*, Oxford University Press, 1979.

De Guzman, Raul P. & Mila A. Referma, *Decentralization Towards Democratization and Development*, Eropa Secretariat, 1993.

Gunther, Gerald., *Constitution Law, Cases and Materials*, 10th edition, The Foundation Press, Inc. Mineola, New York, 1980.

Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974.

Haedar Nashir, *Gerakan Islam Syari'at, Reproduksi Salafiah Ideologis di Indonesia*, Disertasi Program Doktor Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2006.

_____, *Gerakan Islam Syari'at: Reproduksi Salafiyah Idoelogis di Indonesia*, Pusat Studi Agama dan Peradaban (PSAP) Muhammadiyah, Jakarta, 2007.

Hart, Sir William O. – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973.

Held, David, *Demokrasi & Tatanan Global, Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

Ibrahim R., *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2003.

Indra J. Piliang dkk. (Editor), *Otonomi Daerah Evaluasi & Proyeksi*, Cetakan Pertama, Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Jakarta, 2003.

Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.

_____, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.

Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, kerjasama Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

_____, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

_____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006

_____, *Perihal Undang-undang*, Konstitusi Press kerjasama dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006.

_____, dan M. Ali Safa'at dalam *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006

_____, *Pokok-pokok Hukum Tata negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.

Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2006

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Edisi 1, Cetakan 1, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.

Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya, 2006

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1945.

_____, *Pure Theory of Law*, Berkely: University California Press, 1978.

Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978.

MacAndrews, Colin. dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003

Maddick, Henry., *Democracy, Decentralization an Development*, reprinted London, Asia Publishing House, 1966. Diterjemahkan bebas dengan judul *Desentralisasi dalam Praktek*, Cetakan I, Pustaka Kendi, Yogyakarta, 2004.

MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003.

Mardiasmo, *Otonomi& Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2002.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

_____, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Martin H. Hutabarat dkk. (Penyunting), *Hukum Dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

Mawhood, Philip, *Local Government in the Third World*, John Wisley and Sons, Chicester, UK, 1983.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.

M. Laica Marzuki dalam *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cet. Pertama, 1998.

_____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.

M. Nasroen, *Masalah Sekitar Otonomi*, J.B. Wolters, Jakarta, 1951.

M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992

Muhammad Fauzan, *Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, disertasi doktor Ilmu Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, UNPAD, Bandung, 2005.

_____, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, Kerjasama PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006.

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

_____, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

_____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

_____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.

Osborne, David-Ted Goebler, *Reinventing Government,* A Plume Book, New York, 1993.

Padmo Wahjono (Penghimpun), *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, 1984.

Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.

RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979.

Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

Rienow, Robert, *Introduction to Government,* Alfred A. Knoof, New York, 1996.

R. Brewer, Alan-Cariras, *Judicial Review in Comparation Law*, Cambrige University Press, 1989.

R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, t.t.

Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1986.

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

Sadu Wasistiono, dkk., *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Fokusmedia, Bandung, 2006

Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, 2003.

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

Simorangkir, Bonar, et al., *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000.

Situmorang, Victor, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993

Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.

Soetandyo Wignosubroto dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development Yayasan Tifa, 2005.

S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.

Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materiil di Indonesia,* Alumni, Bandung, 1982.

_____, dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali Ke UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.*

Stroink, F.A.M., *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, diterjemahkan Ateng Syafrudin, Refika Aditama, Bandung, 2006.

Strong, C.F., *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.

SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.

Syamsuddin Haris (Editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*, Cetakan Kedua, LIPI Press, Jakarta, 2004.

Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2002.

Syaukani HR, *Menolak Kembalinya Sentralisasi Memantapkan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Komunal, Jakarta, 2004.

Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam Dari Indonesia Hingga Nigeria*, Pustaka Alfabet, Jakarta, 2004.

Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, SH, LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

Tjip Ismail, *Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Paradigma Pajak Daerah di Indonesia*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

_____, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta, 2008.

Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Peradaban, Jakarta, 2002.

Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

Van Apeldoorn, L.J., *Pendahuluan Ilmu Hukum*, terjemahan Oetarid Sadino, Cet. 22, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985.

Wheare, K.C., *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1953.

_____, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, 1971.

Peorwadarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976.

B. Makalah, Pidato Pengukuhan, dan Laporan Penelitian

A. A. Oka Mahendra, "Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU Dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi", makalah "*Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*", Yogyakarta, Oktober 2005.

A. Hamid S. Attamimi, *UUD 1945-TAP MPR Undang-undang (Kaitan Norma Ketiganya)*, Jakarta, 31 Desember 1981.

Bagir Manan, "Peningkatan Fungsi kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif", Makalah pada *Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro*, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000.

Bambang Permadi Soemantri Brodjonegoro, *Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah Di Indonesia*, Pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar tetap dalam bidang Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Jakarta, 18 Maret 2006.

Bambang Poernomo, "Penegakan Hukum Perda Untuk Pembangunan Daerah Melalui Pajak dan Retribusi", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Fakultas Hukum UNISRI Surakarta dalam rangka Dies Natalis UNISRI ke XXIV, Sabtu, 19 Juni 2004.

Bhenyamin Hoessein, "Otonomi Daerah: *Review* Implementasi dan Prospek Ke Depan", makalah yang disampaikan dalam "*Temu Refleksi Politik dan*

Pemerintahan Dalam Negeri Tahun 2003 dan Proyeksi Tahun 2004", yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri 15 Januari 2004 di Sasana Bhakti Praja Departemen Dalam Negeri Jakarta.

Jazim Hamidi dkk.,Laporan Hasil Akhir Penelitian Kompetitif dengan judul *Rekayasa Model Pembuatan Peraturan Daerah Berbasis Syariat Islam*, Institut Agama Islam Cipasung, Tasikmalaya, 2003.

Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, tema "*Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*", diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

J.B. Kristiadi, "Otonomi Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Globalisasi", makalah Seminar "*Perwujudan Otonomi Daerah Dalam Rangka Memantapkan Pemerintah Daerah Menyongsong Era Globalisasi dan Abad 21*", yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal PUOD Departemen Dalam Negeri RI, Jakarta, 1997.

Moh. Fajrul Falaakh, dkk., *Kajian Tentang Peninjauan Ketetapan MPR/S 1960-2002*, Laporan Akhir Tim UGM Kajian "Peninjauan Ketetapan MPR/S 1960-2002", Yogyakarta, 2003.

Moh. Mahfud MD., "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional", makalah yang disampaikan pada Seminar *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen*, yang diselenggarakan oleh badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)

Departemen Hukum dan HAM tanggal 29-31 Mei 2006 di Mercure Accor Hotel, Jakarta.

Paulus Effendi Lotulung dkk., "Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Wewenang MA dalam Melaksanakan Hak Uji Materiil (*Judicial Review*)", Laporan Akhir, 1999/2000.

St. Munadjat Danusaputro, *Le Conseil d'etat Dalam Tinjauan Peradilan Administrasi RI*, ceramah dalam Simposium "Peradilan Tata Usaha Negara", Binacipta, 1977, Hlm. 235.

C. Jurnal, Majalah, dan Koran

UNISIA, No. 36/XXI/IX/1998

UNISIA,No. 39/XXII/III/1999

Varia Peradilan No. 172, Januari, 2000.

Jurnal Hukum, No. 18 Vol. 8 - 2001

Jurnal Hukum No. 23 Vol. 10. Mei 2003.

Jurnal Hukum, No. 22 Vol. 10 – 2003.

Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 22-No.5 – Tahun 2003.

Jurnal Konstitusi, Volume 1 No. 1, Juli 2004.

Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol. 1, Edisi Kedua, 2004

Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa - Volume 14, Nomor 1 Maret 2006.

Jurnal Hukum Jentera, Edisi 14 – tahun IV Oktober-Desember 2006.

Development Policies Review, Sage Publication, London, Vol. 4, 1986

Journal Facta Universitatis, Series: Law and Politics, Vol. 1.No.2, 1998.

Pilar Analisis Ekonomi & Bisnis,No. 19/Th.IV/10-23 Oktober 2001.

Gatra, No. 26 Tahun VII, 19 Mei 2001.

Tempo, 14 Mei 2006.

Kompas, Jumat, 8 Mei 1998

Republika, 30 Agustus 1998.

Jateng Pos, 17 November 1999.

Kompas, 17 Mei 2000.

Kompas, 6 September 2001.

Kompas, 10 September 2001

Kompas, 26 November 2001

Sinar Harapan, 8 November 2002.

Suara Pembaruan, 8 November 2002.

Pikiran Rakyat, 8 November 2002.

Kompas, 24 Maret 2004.

Kompas, 4 Agustus 2004.

Kompas, 11 Agustus 2004

Kompas, 6 September 2004

Kompas, 8 September 2004.

Kompas, 18 September 2004.

Kompas, Sabtu, 1 April 2006.

Kompas, 5 Juli 2006.

Kompas, 13 Oktober 2006.

D. Kamus

Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

E. Aturan dasar dan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952).

Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4737).

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

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

F. Data Elektronik

Yance Arizona, "Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif", Desember 2007, dalam www.legalitas.org. diakses 29 April 2008.

BIODATA PENELITI

Ni'matul Huda, lahir di Blitar Jawa Timur, 2 Pebruari 1964. Menyelesaikan pendidikan kesarjanaan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta tahun 1988 dan Program Magister Ilmu Hukum di Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung 1997. Mengawali karir sebagai staf pengajar tetap yayasan pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tahun 1990.

Saat ini jabatan akademik di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia adalah Lektor Kepala dengan pangkat/golongan Pembina I/IVb. Di Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pernah menjabat Ketua Departemen Hukum Tata Negara (1995-1998); Kepala Pusat Pendidikan dan Latihan Laboratorium (1998-2000); Kepala Pusat Studi Hukum (2000-2002); Kepala Bidang Administrasi dan Keuangan Program Magister (S2) Ilmu Hukum UII (2001-2003); Ketua Pengarah Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (sejak 2000-sekarang).

Prestasi yang pernah diraih adalah Dosen Teladan I Tingkat Universitas Islam Indonesia Tahun 1999. Pada tahun yang sama berhasil meraih predikat Dosen Teladan I Tingkat Kopertis Wilayah V Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tahun 2005, meraih Juara I Dosen Tetap Produktif dalam Karya Ilmiah di Lingkungan Universitas Islam Indonesia. Tahun 2007, Dosen Teladan dan Dosen Tetap Produktif dalam Karya Ilmiah di Lingkungan Universitas Islam Indonesia. Tahun 2008, Juara 1

Lomba Karya Tulis Dalam Rangka Lima Tahun Mahkamah Konstitusi RI; dan Penerima Hibah Penulisan Buku Teks dari DIKTI DEPDIKNAS, Jakarta.

Buku yang sudah ditulis: (1) *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, Kerjasama Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999; (2) *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Keenam (2006), Rajawali Pers, Jakarta, (bersama Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH, MSi. dan Jazim Hamidi, SH, MHum.); (3) *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua (2004), FH UII Press, Yogyakarta; (4) *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review,* Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005; (5) *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005; (6) *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga, Rajawali Pers, Jakarta, 2007; (7) *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007; (8) *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007; (9) *UUD & Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008; (10) *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.

Adapun penelitian individu yang pernah dilakukan: (1) *Penyelesaian Status Hukum Tanah Kraton Yogyakarta Setelah Diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY*, LP-UII, Yogyakarta, 1996. (2) *Penyelenggaraan Koordinasi antara Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi DIY dengan Keraton Yogyakarta dalam Pengaturan Pertanahan*, Tesis, Pascasarjana, UNPAD, Bandung, 1997. (3)

Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada DATI II di Propinsi DIY, LP-UII, Yogyakarta, 1997. (4) *Implementasi Pasal 11 UUD 1945 dalam Ratifikasi Perjanjian Internasional*, LP-UII, Yogyakarta, 1998. (5) *Eksistensi dan Masa Depan Pemerintah DIY dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, LP-UII, Yogyakarta, 1999. (6) *Pembatalan PERDA Kabupaten Blitar oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Rangka Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, LP-UII, Yogyakarta, 2004. (7) *Pembatalan PERDA Propinsi Riau No. 9 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Dispensasi Penggunaan Jalan Bagi Kendaraan Bermotor yang Tidak Terdaftar oleh Menteri Dalam Negeri*, Jurusan HTN FH-UII, Yogyakarta, 2004.

Sebagai Ketua Tim Peneliti: "*Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012/PUU-IV/2006 Mengenai Pengujian UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta*", kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2007.

Sebagai Tim Ahli Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia dalam Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2007.

LAMPIRAN 1:

DAFTAR PERDA YANG DIBATALKAN

OLEH MENDAGRI TAHUN 2002

No	Prop/Kab/ Kota	Perda/Kepts. KDH	Kepts.Mendagri	Alasan Pembatalan
1.	Kab. Bengkulu Selatan	a. Perda No. 21 Th. 2000 ttg Retribusi Kartu Ternak	-Keputusan Mendagri No. 14 Th. 2002. (10-5-2002)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
		b. Perda No. 23 Th. 2000 ttg Retribusi Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak Dan Bahan Asal Hewan Ternak Keluar Daerah	-Keputusan Mendagri No. 15 Th. 2002. (10-5-2002)	Ibidem
		c. Perda No. 22 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Pengeluaran Hewan Ternak Keluar Kab. Bengkulu Selatan	-Keputusan Mendagri No. 16 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
		d. Perda No. 25 Th. 2000 ttg Retribusi Membawa Hasil Perkebunan Keluar Daerah Kab. Bengkulu Selatan	-Keputusan Mendagri No. 17 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
		e. Perda No. 06 Th. 2001 ttg Pajak Produksi Minyak Sawit Kasar (Crude Palm Oil/CPO) Dan Biji Sawit Dalam Kab. Bengkulu Selatan	-Keputusan Mendagri No. 18 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
		f. Perda No. 08 Th. 2001 ttg Retribusi Produksi Kayu Atas Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Tanah Milik	-Keputusan Mendagri No. 19 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
		g. Perda No.10 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Kepemilikan Gergaji Rantai	-Keputusan Mendagri No. 20 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
2.	Kab. Pasaman	Perda No. 2 Th. 2001 ttg Retribusi Asal Komoditas	Keputusan Mendagri No. 21 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
3.	Kab. Bondowoso	Perda No. 10 Th. 2000 ttg Retribusi Identitas Temak	Keputusan Mendagri No. 22 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
4.	Kab. Aceh Timur	Perda No. 17 Th. 2001 ttg Retribusi Hasil Usaha Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 23 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
5.	Kota Sukabumi	Perda No. 3 Th. 2000 ttg Retribusi Kebersihan/ Pemeliharaan Jalan	Keputusan Mendagri No. 24 Th. 2002 (10-5-2002)	Ibidem
6.	Propinsi Riau	Perda No. 9 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Dispensasi Penggunaan Jalan Bagi Kendaraan Bermotor Yang Tidak Terdaftar	Keputusan Mendagri No. 30 Th. 2002 (19-6-2002)	Ibidem
7.	Kab. Aceh Singkil	Perda No. 7 Th. 2000 ttg Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Kab.	Keputusan Mendagri No. 31 Th. 2002 (19-6-2002)	Ibidem

		Aceh Singkil		
8.	Kota Samarinda	Perda No. 12 Th. 2000 ttg Ketentuan Pengusahaan Pertambangan Umum Dalam Wilayah Kota Samarinda	Keputusan Mendagri No. 32 Th. 2002 (19-6-2002)	Bertentangan dng UU No. 11 Th. 1967 ttg Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan
9.	Kab. Kampar	Perda No. 23 Th. 2000 ttg Sumbangan Wajib Pengusaha Perkebunan Kepada Pemerintah Daerah Kab. Kampar	Keputusan Mendagri No. 33 Th. 2002 (19-6-2002)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
10.	Kab. Berau	Perda No. 11 Th. 2002 ttg Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet Di Kab. Berau	Keputusan Mendagri No. 39 Th. 2002 (9-9-2002)	Bertentangan Pasal 8 PP No. 25 Th. 2000 dan tidak sesuai dng Keputusan Mahkamah Agung Reg. Nomor 03 P/HUM/2001 Perkara Hak Uji Material.
11.	Kab. Bima	Perda No. 16 Th. 2000 ttg Pajak Pengeluaran Hasil bumi, Hutan, Laut, Perindustrian, Hewan Dan Hasil Alam Lainnya	Keputusan Mendagri No. 42 Th. 2002 (22-10-20020	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
12.	Kab. Kuningan	a. Perda No. 6 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Dispensasi Penggunaan Jalan Daerah b. Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Bongkar Atau Muat Barang c. Perda No. 23 Th. 2000 ttg Retribusi Pelayanan Administrasi Pengelolaan Kayu Milik	Keputusan Mendagri No. 44 Th. 2002 (3-12-2002) Keputusan Mendagri No. 45 Th. 2002 (3-12-2002) Keputusan Mendagri No. 46 Th. 2002 ((3-12-2002)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan & UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ. -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 Ibidem

LAMPIRAN 2:

DAFTAR PERDA/KEPUTUSAN KEPALA DAERAH YANG DIBATALKAN OLEH MENDAGRI TAHUN 2003

No	Prov/Kab/ Kota	Perda/Keputusan KDH	Kepts.Mendagri & Waktu Pembatalan	Alasan Pembatalan
1.	Kab. Sanggau	a. Perda No. 9 Th. 2001 ttg Retribusi Peredaran Kayu dan Hasil Hutan Ikutan b. Perda No. 15 Th. 2000 ttg Tata Cara Pemungutan Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 1 Th. 2003 (23-1-2003) Keputusan Mendagri No. 32 Tahun 2003 (3-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan -Bertentangan dg UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, dan PP No. 34 Th. 2002 ttg Tata Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
2.	Kab. Ketapang	Perda No. 26 Th. 2000 ttg Pengelolaan Hutan dan Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 3 Tahun 2003 (28-1-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan
3.	Kab. Indramayu	a. Perda No. 25 Th. 2002 ttg Pajak Pengolahan Minyak Dan Gas Bumi b. Perda No. 11 Th. 2001 ttg Retribusi Dispensasi Bongkar Muat Barang	Keputusan Mendagri No. 13 Th. 2003 (10-3-2003) Keputusan Mendagri No. 33 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan UU No. 25 Th. 2000 ttg Program Pembangunan Nasional. -Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ dan UU No. 18 Th. 1997
4.	Kota Padang-sidimpuan	Perda No. 08 Th. 2003 ttg Batas Jumlah Dan Nama Kecamatan, Kelurahan Serta Desa Dalam Daerah Kota Padangsidimpuan	Keputusan Mendagri No. 23 Th. 2003 (1-7-2003)	-Bertentangan dng Pasal 6 ayat (3) UU No. 4 Th. 2001 ttg Pembentukan Kota Padang-sidimpuan dan Kepentingan Umum karena penentuan batas wilayah Kota dan Kab. merupakan kewenangan Menteri Dalam Negeri.
5.	Kab. Simalungun	a. Perda No. 16 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pemanfaatan Kayu Pada Tanah Milik Perkebunan Negara, Perkebunan Swasta dan Perkebunan Milik Perorangan. b. Perda No. 26 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pendirian Depot Lokal, Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak Untuk Umum, Pemasaran Bahan Bakar Khusus Serta Pengumpulan Dan Penyaluran Pelumas Bekas c. Perda No. 28 Th. 2001 ttg Retribusi Lalu Lintas Produksi Perikanan Dan Peternakan di Kab. Simalungun	Keputusan Mendagri No. 27 Th. 2003 (3-9-2003) Keputusan Mendagri No. 28 Th. 2003 (3-9-2003) Keputusan Mendagri No. 29 Th. 2003 (3-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 , PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah, dan Keppres No. 21 Th. 2001 ttg Penyediaan dan Pelayanan Pelumas -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah

		d. Perda No. 39 Th. 2001 ttg Kontribusi Perusahaan Perkebunan Negara Dan Perusahaan Perkebunan Swasta Kepada Pemerintah Kab. Simalungun	Keputusan Mendagri No. 30 Th. 2003 (3-9-2003)	Ibidem
		e. Perda No. 33 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Usaha Media Film, Video Dan Sejenisnya, Media Luar Ruang, Media Elektronik Dan Media Buku	Keputusan Mendagri No. 31 Th. 2003 (3-9-2003)	Ibidem
6.	Kab. Bekasi	Perda No. 24 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Penggunaan Jalan Kab. Bekasi	Keputusan Mendagri No. 34 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 ttg LLAJ,UU No. 18 Th. 1997
7	Kab. Bondowoso	Perda No. 10 Th. 2000 ttg Kartu Identitas Ternak	Keputusan Mendagri No. 35 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
8.	Kab. Magetan	a. Perda No. 23 Th 2000 ttg Retribusi Kepemilikan Kartu Ternak	Keputusan Mendagri No. 36 Th. 2003 (9-9-2003)	Ibidem
		b. Perda No. 24 Th. 2000 ttg Retribusi Pemeliharaan Jalan	Keputusan Mendagri No. 37 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ dan UU No. 18 Th. 1997
9.	Kab. Probolinggo	a. Perda No. 03 Th. 2001 ttg Kartu Ternak	Keputusan Mendagri No. 38 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 4 Th. 2001 ttg Izin Dispensasi Penggunaan Jalan Kab. Probolinggo	Keputusan Mendagri No. 39 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ dan UU No. 18 Th. 1997
		c. Perda No. 06 Th. 2001 ttg Penebangan Pohon Yang Tumbuh Diluar Kawasan Hutan Dalam Kab. Probolinggo	Keputusan Mendagri No. 40 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
10	Kab. Kediri	Perda No. 18 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Dispensasi Kelas jalan	Keputusan Mendagri No. 41 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ dan UU No. 18 Th. 1997
11	Kab. Pasuruan	Perda No. 18 Th. 2001 ttg Kartu Ternak	Keputusan Mendagri No. 42 Th. 2003 (9-9-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
12	Kab. Kapuas	a. Perda No. 10 Th. 2000 ttg Pungutan Daerah Atas Pengangkutan Dan Atau Penjualan Kayu Keluar Daerah Kab. Kapuas	Keputusan Mendagri No. 43 Th. 2003 (9-9-2003)	Ibidem
		b. Perda No. 16 Th. 2000 ttg Pungutan Daerah Atas Kegiatan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Kab. Kapuas	Keputusan Mendagri No. 44 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ UU No. 18 Th. 1997
		c. Perda No. 14 Th. 2000 ttg Pungutan Daerah Atas Pengangkutan Dan atau Penjualan Hasil Pertanian	Keputusan Mendagri No. 45 Th. 2003 (9-9-2003)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

		Dan Industri Keluar Wilayah Kab. Kapuas		
13	Prop. Kalimantan Selatan	Perda No. 1 Th. 2000 ttg Larangan Minuman Beralkohol	Keputusan Mendagri No. 46 Th. 2003 (11-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1995 ttg Izin Usaha Industri, dan PP No. 25 Th. 2000 dan Keppres No. 3 Th. 1997 ttg Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.
14	Kab. Tapin	Perda No. 05 Th. 2000 ttg Sumbangan Pihak Ketiga Atas Hasil Tambang Batubara Yang Dibawa Keluar Dari Areal Pertambangan	Keputusan Mendagri No. 47 Th. 2003 (11-9-2003)	-Bertentangan dng kepentingan umum, karena sumbangan bersifat sukarela dan tidak ada unsur paksaan, dan tidak dibenarkan menetapkan besaran sumbangan yang dibayar oleh pihak ketiga
15	Kab. Gianyar	Perda No. 7 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Penebangan Kayu dan Bambu Rakyat	Keputusan Mendagri No. 48 Th. 2003 (11-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
16	Kab. Tanggamus	a. Perda No. 3 Th. 2000 ttg Retribusi Pembinaan Asosiasi Pedagang Pengumpul Hasil Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 49 Th. 2003 (11-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 7 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Usaha Alat Mesin Pertanian	Keputusan Mendagri No. 50 Th. 2003 (11-9-2003)	Ibidem
		c. Perda No. 20 Th 2000 ttg Izin Bongkar Muat Barang Di Wilayah Kab. Tanggamus	Keputusan Mendagri No. 51 Th. 2003 (11-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ dan UU UU No. 18 Th. 1997
		d. Perda No. 38 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Pemilikan dan Penggunaan Gergaji Rantai	Keputusan Mendagri No. 52 Th. 2003 (11-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
17	Kab. Cilacap	a. Perda No. 1 Th. 2003 ttg Kepelabuhan	Keputusan Mendagri No. 53 Th. 2003 (15-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 21 Th. 1992 ttg Pelayaran, PP No. 81 Th. 2000 ttg Kenavigasian dan PP No. 69 Th. 2001 ttg Kepelabuhan
		b. Perda No. 09 Th. 2001 ttg Pajak Televisi	Keputusan Mendagri No. 81 Th. 2003 (30-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
18	Kota Samarinda	Perda No. 18 Th. 2000 ttg Perubahan Pertama Perda Kotamadya Tingkat II Samarinda No. 15 Th 1998 ttg Retribusi Peme-riksaan Alat Pemadam Kebakaran	Keputusan Mendagri No. 54 Th. 2003 (18-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
19	Kota Ternate	a. Perda No. 06 Th. 2000 ttg Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah Dan Air Permukaan	Keputusan Mendagri No. 55 Th. 2003 (18-9-2003)	Ibidem
		b. Perda No. 16 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pemasukan Dan Pengeluaran Hewan ternak, Hasil Hewan Ternak Dari Dan Ke Daerah Kota Ternate Serta Jasa Pemeriksaan Dan Pengobatan Hewan Ternak	Keputusan Mendagri No. 56 Th. 2003 (18-9-2003)	Ibidem

20	Kab. Buol	a. Perda No. 06 Th. 2001 ttg Retribusi Pengairan	Keputusan Mendagri No. 57 Th. 2003 (18-9-2003)	Ibidem
		b. Perda No. 40 Th. 2002 ttg Retribusi Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit	Keputusan Mendagri No. 58 Th. 2003 (18-9-2003)	Ibidem
21	Kab. Bantaeng	a. Perda No. 13 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Registrasi Dan Pencapan Hewan	Keputusan Mendagri No. 59 Th. 2003 (18-9-2003)	Ibidem
		b. Perda No. 17 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Usaha Media Penerangan Elektronik	Keputusan Mendagri No. 65 Th. 2003 (18-9-2003)	Ibidem
		c. Perda No. 07 Th. 2001 ttg Retribusi Izin dan Pengawasan Ternak Keluar Daerah	Keputusan Mendagri No. 89 Th. 2003 (30-9-2003)	Ibidem
22	Kab. Blora	Perda No. 16 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Usaha Angkutan	Keputusan Mendagri No. 60 Th. 2003 (18-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan Keppres No. 5 Th. 1994 ttg Pedoman Penyeder-hanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha
23	Kab. Sawahlunto/ Sijunjung	a. Perda No. 18 Th. 2001 ttg Pemberian Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu	Keputusan Mendagri No. 61 Th. 2003 (18-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, dan PP No. 34 Th. 2002 ttg Tata Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.
		b. Perda No. 19 Th. 2001 ttg Izin Pemanfaatan Kayu	-Keputusan Mendagri No. 62 Th. 2003 (18-9-2003)	Ibidem
		c. Perda No. 12 Th. 2001 ttg Retribusi Pemeliharaan Jalan	-Keputusan Mendagri No. 101 Th. 2003 (28-10-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ.
24	Kab. Ogan Komering Ilir	a. Perda No. 20 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Lalu Lintas Hasil Buah-Buahan/Hortikultura Dan Buah Kelapa Sawit Dalam Kab. Ogan Komering Ilir	Keputusan Mendagri No. 63 Th. 2003 (18-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 22 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Dispensasi Jalan Angkutan Berat/ Khusus Kab. Ogan Komering Ilir	Keputusan Mendagri No. 64 Th. 2003 (18-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ,UU No. 18 Tn. 1997
25	Prop. Jawa Timur	Perda No. 9 Th. 2002 ttg Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Keputusan Mendagri No. 67 Th. 2003 (24-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
26	Kab. Sumenep	Perda No. 07 Th. 2002 ttg Izin Penebangan Dan Pengangkutan Kayu Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 68 Th. 2003 (24-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 , PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
27	Kab. Bangkalan	Perda No. 5 Th. 2002 ttg Izin Penebangan Dan Pengangkutan Kayu Rakyat	Keputusan Mendagri No. 69 Th. 2003 (24-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997

28	Kab. Sragen	Perda No. 10 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Tebang Dan Izin Angkut Kayu Desa/Hutan Rakyat Dan Kayu Olahan	Keputusan Mendagri No. 70 Th. 2003 (24-9-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
29	Kab Purbalingga	Perda No. 10 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Penebangan Dan Pengangkutan Kayu	Keputusan Mendagri No. 71 Th. 2003 (24-9-2003)	Ibidem
30	Kab. Kepulauan Sangihe dan Talaud	Perda No. 07 Th. 2002 ttg Izin Pemasukan Minuman Keras Dan Retribusinya	Keputusan Mendagri No. 72 Th. 2003 (24-9-2003)	-Bertentangan dng Keppres No. 3 Th. 1997 ttg Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, dan Perda Propinsi Sulawesi Utara No. 6 Th. 2001 ttg Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol
31	Kota Manado	a. Perda No. 05 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pemasukan Dan Peredaran Minuman Beralkohol Dalam Kota Manado b. Perda No. 9 th. 2002 ttg Pajak Undian	Keputusan Mendagri No. 73 Th. 2003 (24-9-2003) Keputusan Mendagri No. 146 Th. 2003 (30-12-2003)	-Bertentangan dng Keppres No. 3 Th. 1997 ttg Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, dan Perda Propinsi Sulawesi Utara No. 6 Th. 2001 ttg Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
32	Kab. Lampung Barat	a. Perda No. 08 Th. 2001 ttg Pengendalian Penebangan dan Peremajaan Tanaman Kelapa b. Perda No. 10 Th. 2002 ttg Pajak Huller	Keputusan Mendagri No. 74 Th. 2003 (24-9-2003) Keputusan Mendagri No. 145 Th. 2003 (30-12-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 Ibidem
33	Kab. Lubuk Linggau	Perda No. 13 Th. 2001 ttg Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, Non Kayu Pada Tanah Milik/Hutan Rakyat	Keputusan Mendagri No. 75 Th. 2003 (24-9-2003)	Ibidem
34	Kab. Asahan	Perda No. 6 Th. 2001 ttg Program Pembangunan Daerah (PROPEDA)	Keputusan Mendagri No. 76 Th. 2003 (24-9-2003)	-Membatalkan Angka 2 Pada Kegiatan Pokok Program Pembangunan Daerah Perda Kab. Asahan No. 6 Th. 2001 No. 6 Th. 2001 ttg Program Pembangunan Daerah (PROPEDA)
35	Kab. Musi Banyuasin	Perda No. 47 th. 2002 ttg Retribusi Izin Pengangkutan Barang Di Darat, Laut, Sungai Dan danau Dalam Kab. Musi Banyuasin	Keputusan Mendagri No. 77 Th. 2003 (24-9-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
36	Kab. Gunungkidul	Perda No. 05 Th. 2002 ttg Izin Pemilikan, Retribusi Izin Penjualan, Dan Pembelian Ternak Di Kab. Gunungkidul	Keputusan Mendagri No. 78 Th. 2003 (30-9-2003)	Ibidem
37	Kab. Tabanan	a. Perda No. 05 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Pemanfaatan Sumber-Sumber Air b. Perda No. 22 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Usaha	Keputusan Mendagri No. 79 Th. 2003 (30-9-2003) Keputusan Mendagri No. 80	Ibidem -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan Peraturan

		Penjualan Dan Penyewaan VCD, LD, DVD dan Sejenisnya	Tahun 2003 (30-9-2003)	Pemerintah No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah
38	Kota Palu	Perda No. 23 Th. 2001 ttg Retribusi Perdagangan Eksport Melalui Penerbitan Certificate off Origin (CoO) Atau Surat Keterangan Asal Barang (SKA)	Keputusan Mendagri No. 82 Th. 2003 (30-9-2003)	Ibidem
39	Kab. Banggai	Perda No. 31 Th. 2001 ttg Retribusi Perizinan Pengusahaan Sarana Produksi Pertanian Kab. Banggai	Keputusan Mendagri No. 83 Th. 2003 (30-9-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
40	Kab. Pontianak	Perda No. 19 Th. 2001 ttg Retribusi Peredaran Hasil Hutan Dan Hasil hutan Ikutan	Keputusan Mendagri No. 84 Th. 2003 (30-9-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan.
41	Kota Waringin Barat	Perda No. 15 Th. 2002 ttg Retribusi Pengangkutan, Hasil Hutan, Pertanian, Perkebunan, Perikanan dan Industri	Keputusan Mendagri No. 85 Th. 2003 (30-9-2003)	Ibidem
42	Kota Banjarbaru	Perda No. 09 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pengambilan/Pemanfaatan Hasil hutan Ikutan, Hasil Hutan Diluar Kawasan Hutan dan Hasil Kayu Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 86 Th. 2003 (30-9-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, dan PP No. 34 th. 2002 ttg Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.
43	Kab. Hulu Sungai Selatan	Perda No. 13 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Usaha Industri Penggergajian Kayu	Keputusan Mendagri No. 87 Th. 2003 (30-9-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
44	Kab. Solok	Perda No. 14 Th. 2001 ttg Pemberian Dan Retribusi Izin Usaha Industri Peng-gergajian Kayu Hulu (Sawmill)	Keputusan Mendagri No. 88 Th. 2003 (30-9-2003)	Ibidem
45	Kab. Kuantan Singingi	a. Perda No. 22 Th. 2001 ttg Retribusi A ngkutan Hasil Alam b. Perda No. 29 Th. 2001 ttg Retribusi Ijin Pemanfatan Kayu	Keputusan Mendagri No. 90 Th. 2003 (30-9-2003) Keputusan Mendagri No. 91 Th. 2003 (30-9-2003)	Ibidem Bertentangan dng UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, dan PP No. 34 th. 2002 ttg Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.
46	Kab. Lampung Timur	Perda No. 09 th. 2002 ttg Retribusi Lalu lintas Ternak dan Hasil Ikutannya	Keputusan Mendagri No. 92 Th. 2003 (30-9-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
47	Kab. Tulungagung	Perda No. 49 Th. 2001 ttg retribusi Kartu Identitas Ternak dan Perubahan Kepemilikan Ternak	Keputusan Mendagri No. 97 Th. 2003 (28-10-2003)	Ibidem
48	Kab. Indragiri Hulu	a. Perda No. 13 Th. 2002 ttg Retribusi Pemakaian Jalan Dalam Wilayah Kab. Indragiri Hulu b Perda No. 16 Th. 2002 ttg Dispensasi Penggunaan Jalan Dalam Wilayah Kab.	Keputusan Mendagri No. 98 Th. 2003 (28-10-2003) Keputusan Mendagri No. 99 Th. 2003	Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan dan UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ. Ibidem

		Indragiri Hulu	(28-10-2003)	
49	Kab. Indragiri hilir	Perda No. 26 Th. 2001 ttg Perubahan Atas Perda No. 59 Th. 2000 ttg Retribusi Pemakaian Jalan Dalam Kab. Indragiri Hilir	Keputusan Mendagri No. 100 Th. 2003 (28-10-2003)	Ibidem
50	Kab. Tanjung Jabung	Perda No. 19 Th. 2001 ttg Tonase Dan Portal	Keputusan Mendagri No. 102 Th. 2003 (28-10-2003)	Ibidem
51	Kab. Bojonegoro	a. Perda No. 13 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pemberian Kartu Ternak Yang Dimiliki atau Dipelihara b. Perda No. 20 Th. 2001 ttg Retribusi Pemakaian Jalan Kabupaten c. Perda No. 6 Th. 2001 ttg Pajak Pembuatan Film	Keputusan Mendagri No. 103 Th. 2003 (28-10-2003) Keputusan Mendagri No. 104 Th. 2003 (28-10-2003) Keputusan Mendagri No. 147 Th. 2003	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. -Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan dan UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ. -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
52	Kab. Ciamis	a. Perda No. 17 Th. 2001 ttg Retribusi Penggunaan Jalan Dan Bongkar Muat Barang b. Perda No. 10 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Tata Usaha Hasil Hutan Milik	Keputusan Mendagri No. 105 Th. 2003 (28-10-2003) Keputusan Mendagri No. 113 Th. 2003 (4-11-2003)	Ibidem Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan.
53	Kab. Bone	a. Perda No. 4 Th. 2000 ttg Retribusi Hasil-Hasil Bumi dan Perairan yang Diperdagangkan Keluar Daerah b. Perda No. 5 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Dan Pengawasan Ternak Keluar Daerah	Keputusan Mendagri No. 106 Th. 2003 (28-10-2003) Keputusan Mendagri No. 107 Th. 2003 (28-10-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 Ibidem
54	Kab. Lombok Barat	Perda No. 16 Th. 2001 ttg Retribusi Kartu Pemilikan ternak	Keputusan Mendagri No. 108 Th. 2003 (28-10-2003)	Ibidem
55	Kab. Cilegon	Perda No. 1 Th. 2001 ttg Kepelabuhan Di Kota Cilegon	Keputusan Mendagri No. 112 Th. 2003 (4-11-2003)	Bertentangan dng UU No. 21 Th. 1992 ttg Pelayaran, PP No. 81 Th. 2000 ttg Kenavigasian dan PP No. 69 Th. 2001 ttg Kepelabuhanan
56	Kab. Lombok Tengah	Perda No. 16 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Air Irigasi Tanaman	Keputusan Mendagri No. 114 Th. 2003 (4-11-2003)	Bertentangan dng UU No. 11 Th. 1974 ttg Pengairan, UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 23 Th. 1982 ttg Irigasi
57	Kab. Pelalawan	Perda No. 08 Th. 2001 ttg Retribusi Angkutan Hasil Alam	Keputusan Mendagri No. 115 Th. 2003 (4-11-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997.
58	Prop.Nusa Tenggara Barat	a. Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Jasa Atas Pekerjaan b. Perda No. 10 Th. 2001 ttg Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah	Keputusan Mendagri No. 119 Th. 2003 (17-11-2003) Keputusan Mendagri No. 120 Th. 2003 (17-11-2003)	Ibidem Ibidem

59	Kota Bitung	a. Perda No. 5 Th. 2003 ttg Retribusi Pertambangan Kota Bitung	Keputusan Mendagri No. 133 Th. 2003 (30-12-2003)	-Bertentangan dng UU No. 11 Th. 1967 ttg Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 18 Th. 1997 dan Keppres No. 5 Th. 1994 ttg Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha
		b. Perda No. 6 Th. 2003 ttg Retribusi Ketenagalistrikan Kota Bitung	Keputusan Mendagri No. 134 Th. 2003 (30-12-2003)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 20 Th. 2002 ttg Ketenagalistrikan, dan Keppres No. 5 Th. 1994 ttg Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha.
60	Kab. Tebo	a. Perda Nc. 20 Th. 2001 ttg Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 135 Th. 2003 (30-12-2003)	Bertentangan dng UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, dan PP No. 34 th. 2002 ttg Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
		b. Perda No. 21 Th. 2001 ttg Izin Pemungutan Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 136 Th. 2003 (30-12-2003)	Ibidem
		c. Perda No. 24 th. 2001 ttg Retribusi Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 137 Th. 2003 (30-12-2003)	Ibidem
61	Kab. Muaro Jambi	Perda No. 21 Th. 2002 ttg Retribusi Hasil Hutan (RHH)	Keputusan Mendagri No. 138 Th. 2003 (30-12-2003)	Ibidem
62	Kab. Tuban	Perda No. 9 Th. 2003 ttg Kepelabuhan	Keputusan Mendagri No. 139 Th. 2003 ttg Pembatalan Ketentuan Pasal 1 Huruf K, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 31 dan 35 Perda Kab. Tuban No. 9 Th. 2003 (30-12-2003)	Bertentangan dng UU No. 21 Th. 1992 ttg Pelayaran, PP No. 81 Th. 2000 ttg Kenavigasian dan PP No. 69 Th. 2001 ttg Kepelabuhan.
63	Kab. Gresik	a. Keputusan Bupati No. 82 Th. 2001 ttg Ijin Pemakaian Dermaga PT. PLN Pembangkitan Jawa dan Bali 2 Unit Pembangkitan Gresik	Keputusan Mendagri No. 111 Th. 2003 (4-11-2003)	Bertentangan dng UU No. 21 Th. 1992 ttg Pelayaran, dan Peraturan Pemerintah No. 69 Th. 2001 ttg Kepelabuhan.
		b. Perda No. 19 Th. 2001 ttg Kepelabuhan Di Kab. Gresik	Keputusan Mendagri No. 141 Th. 2003 (30-12-2003)	Bertentangan dng UU No. 21 Th. 1992 ttg Pelayaran, PP No. 81 Th. 2000 ttg Kenavigasian dan PP No. 69 Th. 2001 ttg Kepelabuhan.
64	Kota Waringin Timur	Perda No. 16 Th. 2001 ttg Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan dan Hasil Hutan Kab. Kotawaringin Timur	Keputusan Mendagri No. 142 Th. 2003 (30-12-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, dan PP No. 34 th. 2002 ttg Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelo-

				laan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
65	Kab. Lampung Selatan	Perda no. 14 Th. 2000 ttg Pemeriksaan Kesehatan Lalu Lintas Temak Di kab. Lampung selatan	Keputusan Mendagri No. 143 Th. 2003 (30-12-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
66	Kab. Sintang	Perda No. 9 th. 2002 ttg Retribusi Kelengkapan Administrasi kapal Di Perairan Daratan	Keputusan Mendagri No. 144 Th. 2003 (30-12-2003)	Bertentangan dng UU No. 21 Th. 1992 ttg Pelayaran, Peraturan Pemerintah No. 81 Th. 2000 ttg Kenavigasian dan Peraturan Pemerintah No. 69 Th. 2001 ttg Kepelabuhan
67	Kota Mataram	Perda No. 11 Th. 2001 ttg Pajak Atas Pengiriman Barang Antar Pulau	Keputusan Mendagri No. 148 Th. 2003 (30-12-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
68	Kab Seruyan	Keputusan Bupati No. 27 Th. 2003 ttg Penetapan Perubahan Dana Retribusi Pembangunan Daerah Berdasarkan Keputusan Bupati Seruyan No. 39 Th. 2003 ttg Penetapan Perubahan Besamya Dana Kontribusi Pembangunan Daerah (DKPI) yang Berlaku Di Kab. Seruyan Berdasarkan Perda Kab. Kotawaringin Timur No. 16 Th. 2001	Keputusan Mendagri No. 140 Th. 2003 (30-12-2003)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, karena tidak ada jasa yang diberikan Pemerintah Daerah serta terhadap kayu bulat dan kayu olahn telah dikenakan PBB, PSDH, PPN dan PPh.

LAMPIRAN 3:

DAFTAR PERDA/KEPUTUSAN KEPALA DAERAH

YANG DIBATALKAN OLEH MENDAGRI TAHUN 2004

No.	Prov/Kab/ Kota	Perda/Keputusan KDH	Keputusan Mendagri & Wkt Pembatalan	Alasan Pembatalan
1.	Kab. Tanjung Jabung Barat	a. Perda No. 10 Th. 2002 ttg Leges	Keputusan Mendagri No. 1 Th. 2004 ttg Pembatalan Pasal 10 Huruf P Angka 5 (6-1-2004)	Bertentangan dng UU No. 20 Th. 1997 ttg Penerimaan Negara Bukan Pajak, UU No. 22 Th. 1999 ttg Pemerintahan Daerah, dan PP No. 26 Th. 1999 ttg Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Kehakiman
		b. Perda No. 46 Th. 2001 ttg Retribusi Pengiriman/ Surat Keterangan Asal (SKA) Hasil Perikanan	Keputusan Mendagri No. 138 th. 2004 (27-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
2.	Kab. Kuantan Singingi	a. Perda No. 4 Th. 2003 ttg Retribusi Izin Pemakaian Alat Berat Swasta	Keputusan Mendagri No. 2 Th. 2004 (6-1-2004)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 ttg Jalan, UU No. 8 Th. 1983 ttg Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 5 Th. 2003 ttg Retribusi Izin Penjualan, Pemilikan dan Pengguna Gergaji Mesin	Keputusan Mendagri No. 3 Th. 2004 (6-1-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		c. Perda No. 13 Th. 2001 ttg Retribusi Pemeriksaan Hewan/Temak, Hasil Ternak dan Hasil Ikutannya.	Keputusan Mendagri No. 136 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
3	Kab Serang	a. Perda No. 2 Th. 2003 ttg Retribusi Kegiatan Usaha Perikanan dan Kelautan	Keputusan Mendagri No. 4 Th. 2004 (6-1-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan Keppres No. 5 Th. 1994 ttg Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha
		b. Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Kayu	Keputusan Mendagri No. 128 Th. 2004 (27-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
		c. Perda No. 8 Th. 2001 ttg Retribusi Pemeriksaan Hewan Temak, Hasil Ternak Dan Hasil Ikutannya.	Keputusan Mendagri No. 129 Th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
4	Kab. Bojonegoro	a. Perda No. 12 Th. 2003 ttg Perubahan Perda Kab. Bojonegoro No. 17 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Angkut Kayu Olahan dan Kayu Dari Tempat Penimbunan Kayu	Keputusan Mendagri No. 5 Th. 2004 (6-1-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, dan PP No. 34 Th. 2002 ttg Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan

		b. Perda No. 14 Th. 2001 ttg Retribusi Penggunaan Tempat Menaikan Dan Menurunkan Ternak Di Pasar Hewan Dan Tempat Lain	Keputusan Mendagri No. 111 th. 2004 (27-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		c. Perda No. 10 Th. 2001 ttg Retribusi Retribusi Pemeriksaan Ternak Besar Betina Bertanduk Tidak Produktif Dengan Tanda Pemeriksaan (CAPS)	Keputusan Mendagri No. 112 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
5	Kab. Barito Selatan	Perda No. 03 Th. 2003 ttg Retribusi Daerah Atas Penjualan Hasil Pertanian dan Industri Keluar Wilayah Kab. Barito Selatan	Keputusan Mendagri No. 6 Th. 2004 (6-1-2004)	Bertentangan dng UU No. 8 Th. 1983 ttg Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dng UU No. 18 Th. 2000, Undang-Undang No. 18 Th. 1997
6	Kab. Kotabaru	a. Perda No. 14 Th. 2002 ttg Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu dan Hasil Hutan Bukan Kayu	Keputusan Mendagri No. 7 Th. 2004 (6-1-2004)	-Bertentangan dng UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, dan PP No. 34 Th. 2002 ttg Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
		b. Perda No. 07 Th. 2003 ttg Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 187 Th. 2004 (5-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah
7	Kab. Banjarbaru	Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Penumpukan Barang	Keputusan Mendagri No. 8 Th. 2004 (6-1-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
8	Kab. Manggarai	Perda No. 7 Th. 2002 ttg Retribusi Trayek dan Izin Operasi	Keputusan Mendagri No. 9 Th. 2004 (6-1-2004)	Bertentangan dng UU No. 14 Th. 1992 ttg LLAJ dan UU No. 18 Th. 1997
9	Kota Kupang	Perda No. 10 Th. 2002 ttg Retribusi Pasar	Keputusan Mendagri No. 10 Th. 2004 (6-1-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
10	Kota Jayapura	Perda No. 16 Th. 2002 ttg Retribusi Pemasukan Produksi Hasil Hutan dan Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 11 Th. 2004 (6-1-2004)	Ibidem
11	Kab. Sorong	a. Perda No. 40 Th. 2002 ttg Retribusi Kartu Ternak	Keputusan Mendagri No. 12 Th. 2004 (6-1-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 44 Th. 2002 ttg Retribusi Pemasukan dan Pengeluaran Hewan/ Ternak	Keputusan Mendagri No. 13 Th. 2004 (6-1-2004)	Ibidem
		c. Perda No. 49 Th. 2002 ttg Retribusi Pemasukan dan Pengeluaran Atas Tanaman Pangan Serta Hasil Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Ke Dan	Keputusan Mendagri No. 14 Th. 2004 (6-1-2004)	Ibidem

		Dari Kab. Sorong		
12	Kab. Musi Banyuasin	a. Perda No. 19 Th. 2002 ttg Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 19 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
		b. Perda No. 32 Th. 2002 ttg Usaha Pertambangan Umum Di Kab. Musi Banyuasin	Keputusan Mendagri No. 116 th. 2004 (27-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
13	Kab. Bekasi	Perda No. 5 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Di Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 20 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
14	Kota Banjar Baru	a. Perda No. 10 Th. 2002 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 21 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 7 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Usaha Ketenagalistrikan Untuk Kepentingan Sendiri	Keputusan Mendagri No. 109 th. 2004 (27-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		c. Perda No. 4 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Industri dan Perdagangan	Keputusan Mendagri No. 226 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 5 Th. 1984 ttg Perindustrian, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 13 Th. 1995 ttg Izin Usaha Industri PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
15	Kota Manado	a. Perda No. 12 Th. 2002 ttg Retribusi Pengawasan Norma Keselamatan dan Kesehatan Kerja	Keputusan Mendagri No. 22 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 16 Th. 2002 ttg Retribusi Penempatan dan Perlindungan Hubungan Kerja Tenaga Kerja	Keputusan Mendagri No. 23 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		c. Perda No. 10 Th. 2002 ttg Retribusi Pengamanan Dan Pengawasan Serta Pembinaan Agribisnis	Keputusan Mendagri No. 141 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
16	Kota Bitung	a. Perda No. 13 Th. 2001 ttg Retribusi Ketenagakerjaan Kota Bitung	Keputusan Mendagri No. 24 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 14 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Berjualan Keliling dan Berjualan Di Tempat Tertentu Dalam Kota Bitung	Keputusan Mendagri No. 36 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		c. Perda No. 17 Th. 2002 ttg Retribusi Jasa Pelayanan Di Bidang Perkoperasian, Pengusaha Kecil dan Menengah Di Kota Bitung	Keputusan Mendagri No. 108 th. 2004 (27-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th. 2000.
		d. Perda No. 16 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Pengelolaan Perfilman Di Kota Bitung	Keputusan Mendagri No. 50 Th. 2004 (11-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 8 Th. 1983 ttg Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, UU No. 18 Th. 1997
		e. Perda No. 19 Th. 2001 ttg	Keputusan	- Bertentangan dng UU No. 18

		Retribusi Daerah Di Sektor Industri dan Perdagangan	Mendagri No. 51 Th. 2004 (11-2-2004)	Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan PP No. 25 Th. 2000.
17	Kota Bontang	Perda No. 6 Th. 2002 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 25 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
18	Kota Makasar	a. Perda No. 3 Th. 2002 ttg Pengaturan dan Pemungutan Retribusi Usaha Di Bidang Perindustrian dan Perdagangan Di Kota Makassar b. Perda No. 5 Th. 2002 ttg Pengaturan dan Pemungutan Retribusi Ketenagakerjaan Dalam Wilayah Kota Makassar c. Perda No. 8 Th. 2003 ttg Penyertaan Modal Daerah Dalam Rangka Pembentukan Perseroan Terbatas (PT) Jangkar Utama Perdana Dan Penetapan Jalan Lingkar Tengah Sebagai Jalan Khusus Serta Pengenaan Tarif Retribusi Jasa Usaha	Keputusan Mendagri No. 26 Th. 2004 (11-2-2004) Keputusan Mendagri No. 53 Th. 2004 (11-2-2004) Keputusan Mendagri No. 166 th. 2004 (23-8-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th. 2000 -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah. -Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 ttg Jalan
19	Kab. Mamuju	Perda No. 9 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 27 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
20	Kota Tangerang	Perda No. 13 Th. 2002 ttg Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 180 Th. 2004 (6-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
21	Kab. Ogan Komering Ulu	Perda No. 5 Th. 2001 ttg Penerimaan Sumbangan PT Semen Baturaja Kepada Pemerintah Kab. Ogan Komering Ulu	Keputusan Mendagri No. 29 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
22	Kab. Sawahlunto/ Sijunjung	a. Perda No. 13 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pemakaian Alat Berat Swasta b. Perda No. 9 Th. 2001 ttg Retribusi Pemangkalan Hasil Bumi	Keputusan Mendagri No. 30 Th. 2004 (11-2-2004) Keputusan Mendagri No. 139 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, dan UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ
23	Kab. Lampung Barat	Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Tandan Buah Segar Kelapa Sawit	Keputusan Mendagri No. 31 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
24	Kab. Ciamis	Perda No. 22 Th. 2001 ttg Izin Usaha Jasa Traktor	Keputusan Mendagri No. 33 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
25	Kab. Ketapang	a. Perda No. 9 Th. 2001 ttg Pungutan Terhadap Hasil Produksi Tandan Buah Segar	Keputusan Mendagri No. 34 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem

		b. Perda No. 10 Th. 2001 ttg Pungutan Tyerhadap Hasil Produksi Minyak Sawit (CPO) dan Inti Sawit	Keputusan Mendagri No. 35 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
26	Kab. Maluku Utara	a. Perda No. 18 Th. 2002 ttg Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dan Pemeriksaan Mutu Hasil Laut b. Perda No. 17 Th. 2002 ttg Retribusi Pengusahaan Perikanan	Keputusan Mendagri No. 107 th. 2004 (27-2-2004) Keputusan Mendagri No. 145 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem Ibidem
27	Kab. Gowa	a. Perda No. 15 Th. 2001 ttg Retribusi Penjualan Hasil Perkebunan b. Perda No. 20 Th. 2001 ttg Pembinaan Usaha Industri dan Usaha Perdagangan	Keputusan Mendagri No. 37 Th. 2004 (11-2-2004) Keputusan Mendagri No. 54 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th. 2000.
28	Kab. Manggarai	Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Usaha Perfilman	Keputusan Mendagri No. 38 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
29	Kab. Kepulauan Riau	Perda No. 6 Th. 2002 ttg Tenaga kerja Lokal	Keputusan Mendagri No. 39 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
30	Kota Batam	Perda No. 19 Th. 2001 ttg Pengaturan, Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol Kota Batam	Keputusan Mendagri No. 40 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th. 2000 dan Keppres No. 3 Th. 1997 ttg Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol
31	Kota Dumai	a. Perda No. 15 Th. 2000 ttg Wajib Latih Tenaga Kerja Bagi Perusahaan b. Perda No. 14 Th. 2000 ttg Pembinaan Kesejahteraan Buruh Di Wilayah Kota Dumai	Keputusan Mendagri No. 41 Th. 2004 (11-2-2004) Keputusan Mendagri No. 171 Th. 2004 (6-10-20040	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
32	Kab. Kerinci	Perda No. 11 Th. 2002 ttg Retribusi Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 42 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
33	Kab. Serang	Perda No. 11 Th. 2002 ttg Perpanjangan Izin Penggunaan Tenaga Kerja Asing	Keputusan Mendagri No. 43 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
34	Kota Bandung	a. Perda No. 19 Th. 2002 ttg Retribusi Ketenagakerjaan b. Perda No. 31 Th. 2001 ttg Penyelenggaraan Usaha Kepariwisataan	Keputusan Mendagri No. 44 Th. 2004 (11-2-2004) Keputusan Mendagri No. 114 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
35	Kab. Sukoharjo	Perda No. 32 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Keselamatan dan	Keputusan Mendagri No. 45	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003

		Kesehatan Kerja	Th. 2004 (11-2-2004)	ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
36	Kab. Blitar	a. Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pemakaian Peralatan Kerja Tertentu	Keputusan Mendagri No. 46 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 23 Th. 2000 ttg Retribusi Kartu Ternak	Keputusan Mendagri No. 96 th. 2004 (12-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		c. Perda No. 24 Th. 2000 ttg Pemeriksaan Daging Yang Berasal Dari Luar Daerah dan Dipasarkan Di Kab. Blitar	Keputusan Mendagri No. 97 th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
37	Kota Samarinda	Perda No. 10 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 47 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
38	Kab. Kutai	Perda No. 12 Th. 2001 ttg Pemberian Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Warga Negara asing Pendatang	Keputusan Mendagri No. 48 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
39	Kota Banjarmasin	a. Perda No. 7 Th. 2002 ttg Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 49 Th. 2004 (11-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah
		b. Perda No. 5 Th. 2001 ttg Izin Penumpukan Barang dan Pergudangan	Keputusan Mendagri No. 186 Th. 2004 (6-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan UU No. 13 Th. 1980 ttg Jalan.
40	Kota Bengkulu	Perda No. 6 Th. 2002 ttg Retribusi Ijin Usaha Peternakan dan Peredaran Sarana Produksi Peternakan.	Keputusan Mendagri No. 119 th. 2004 ((27-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
41	Kota Gorontalo	a. Perda No. 23 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Usaha Perfilman	Keputusan Mendagri No. 52 Th. 2004 (11-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 8 Th. 1983 ttg Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, UU No. 18 Th. 1997.
		b. Perda No. 13 Th. 2000 ttg Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Daerah Kab. Gorontalo	Keputusan Mendagri No. 88 Th. 2004 (12-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
		c. Perda No. 65 Th. 2000 ttg Retribusi Pengamanan, Pengawasan Dan Pembinaan Usaha Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 135 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
		d. Perda No. 16 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Jasa Ketatausahaan	Keputusan Mendagri No. 143 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
		e. Perda No. 20 Th. 2001 ttg Retribusi Pengamanan, Pengawasan Dan Pembinaan Peternakan	Keputusan Mendagri No. 144 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
43	Kab. Maluku Tenggara	a. Perda No. 02 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Peredaran dan	Keputusan Mendagri No. 55	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th.

		Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	Th. 2004 (11-2-2004)	2000 dan Keppres No. 3 Th. 1997 ttg Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.
		b. Perda No. 06 Th. 2002 ttg Retribusi Izin kerja Tenaga Asing	Keputusan Mendagri No. 56 Th. 2004 (11-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
44	Kota Mataram	a. Perda No. 10 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Usaha Perfilm-an dan Rekaman Video	Keputusan Mendagri No. 57 Th. 2004 (11-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 8 Th. 1983 ttg Pajak Pertam-bahan Nilai Barang dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 7 Th. 2002 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 211 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 20 Th. 1997 ttg Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, PP No. 92 Th. 2000 ttg Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
		c. Perda No. 8 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Keselamatan dan Kesehatan Kerja	Keputusan Mendagri No. 212 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
		d. Perda No. 22 Th. 2001 ttg Retribusi Perizinan Di Bidang Angkutan Jalan	Keputusan Mendagri No. 239 Th. 2004 (7-10-20040	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
45	Kab. Tapanuli	a. Perda No. 26 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Bongkar Muat Barang	Keputusan Mendagri No. 58 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 18 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Usaha Industri, Perdagangan dan Gudang	Keputusan Mendagri No. 74 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
45	Kab. Solok	a. Perda No. 13 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Di Bidang Pertanahan.	Keputusan Mendagri No. 59 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 12 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Usaha Di Bidang Kehutanan dan Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 76 Th. 2004 (12-2-20040	Ibidem
46	Kab. Aceh Tengah	a. Perda No. 35 Th. 2001 ttg Retribusi Pemeriksaan Ternak Keluar Daerah Kab. Aceh Tengah	Keputusan Mendagri. No. 60 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 36 Th. 2001 ttg Retribusi Surat Kepemilikan Ternak	Keputusan Mendagri No. 61 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
47	Kab. Garut	Perda No. 8 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Izin Penggunaan Jalan Diluar Kepentingan Lalu Lintas	Keputusan Mendagri No. 62 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan dan UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ.
48	Kab. Sragen	Perda No. 16 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Angkut Hasil	Keputusan Mendagri No. 63	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997

		Perkebunan	Th. 2004 (11-2-2004)	
49	Kab. Gresik	a. Perda No. 8 Th. 2001 ttg Retribusi Jalan Kabupaten	Keputusan Mendagri No. 64 Th. 2004 (11-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan dan UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ.
		b. Perda No. 5 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Gangguan	Keputusan Mendagri No. 102 th. 2004 (19-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah, dan Keppres No. 5 Th. 1994 ttg Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha.
		c. Perda No. 39 Th. 2000 ttg Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Kab. Gresik	Keputusan Mendagri No. 103 th. 2004 (19-2-2004)	-Bertentangan dng kepentingan umum, karena sumbangan bersifat sukarela dan tidak ada unsur paksaan, dan tidak dibenarkan mengukur besarnya sumbangan berdasarkan jenis usaha dan volume hasil usaha
		d. Perda No. 10 Th. 2001 ttg Pajak Parkir	Keputusan Mendagri No. 104 th. 2004 (19-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		e. Perda No. 8 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 105 th. 2004 (19-2-2004)	Ibidem
50	Kab. Pontianak	a. Perda No. 20 Th. 2001 ttg Retribusi Pengganti Nilai Tegakan	Keputusan Mendagri No. 65 Th. 2004 (11-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 23 Th. 2001 ttg Retribusi Pemeriksaan Ternak	Keputusan Mendagri No. 120 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
51	Kab. Morowali	a. Perda No. 57 Th. 2001 ttg Retribusi Pemotongan Hewan Ternak Kab. Morowali	Keputusan Mendagri No. 66 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 59 Th. 2001 ttg Tempat Pendaratan Kapal Kab. Morowali	Keputusan Mendagri No. 82 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
		c. Perda No. 66 Th. 2001 ttg Izin Pemilikan dan Penggunaan Gergaji Rantai Kab. Morowali	Keputusan Mendagri No. 121 Th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
		d. Perda No. 68 Th. 2001 ttg Penarikan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Daerah Kab. Morowali	Keputusan Mendagri No. 122 Th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
52	Kab. Luwu Utara	a. Perda No. 39 Th. 2001 ttg Retribusi Pemakaian dan Perlengkapan Jalan Daerah Kab. Luwu Utara	Keputusan Mendagri No. 67 Th. 2004 (11-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan dan UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ.
		b. Perda No. 40 Th. 2001 ttg Retribusi Pengaturan dan Pengendalian Kendaraan Tidak Bermotor Kab. Luwu Utara	Keputusan Mendagri No. 81 Th. 2004 (12-2-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997

53	Kab. Simalungun	a. Perda No. 25 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Untuk Usaha Sendiri dan Kepentingan Umum	Keputusan Mendagri No. 28 Th. 2004 (11-2-2004)	Ibidem
		b Perda No. 15 Th. 2001 ttg Retribusi Pemungutan Hasil Hutan Non Kayu	Keputusan Mendagri No. 70 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 22 Th. 2001 ttg Retribusi Tanda Daftar Gudang	Keputusan Mendagri No. 71 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
		c. Perda No. 24 Th. 2001 ttg Retribusi Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian Industri.	Keputusan Mendagri No. 72 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
		d. Perda No. 41 Th. 2001 ttg Perizinan Usaha Pengelolaan Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 73 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
54	Kota Binjai	Perda No. 17 Th. 2001 ttg Retribusi Wajib Pendaftaran dan Pemeriksaan Kendaraan Tidak Bermotor Di Kota Binjai	Keputusan Mendagri No. 75 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
55	Kota Pangkal Pinang	Perda No. 09 Th. 2000 ttg Sumbangan Wajib Pengusaha Sarang Burung Walet dan Pelestariannya	Keputusan Mendagri No. 77 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
56	Kab. Lampung Timur	a. Perda No. 10 Th. 2000 ttg Retribusi Atas Izin Peruntukan Penggunaan Tanah	Keputusan Mendagri No. 78 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 07 Th. 2000 ttg Pajak Reklame	Keputusan Mendagri No. 232 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
57	Kab. Garut	a. Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Pela-yanan Izin Bongkar Muat Barang	Keputusan Mendagri No. 79 Th. 2004	Ibidem
		b. Perda No. 9 Th. 2001 tig Retribusi Pelayanan Izin Pengelolaan Kayu Milik	Keputusan Mendagri No. 80 Th. 2004	Ibidem
58	Kab. Deli Serdang	a. Perda No. 28 Th. 2000 ttg Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pihak Pemerintah	Keputusan Mendagri No. 83 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 27 Th. 2000 ttg Pajak Produksi Hasil Tanaman Perkebunan Negara/Daerah, Perusahaan Perkebunan Swasta dan Perkebunan Rakyat Di Kab. Deli Serdang	Keputusan Mendagri No. 123 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
59	Kab. Asahan	Perda No. 29 Th. 2000 ttg Sumbangan Wajib Peru-sahaan Perkebunan Negara/ Daerah dan Perusahaan Perkebunan Swasta Di Daerah Asahan	Keputusan Mendagri No. 84 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
60	Kab. Toba Samosir	a. Perda No. 16 Th. 2001 ttg Pemberian Sumbangan Pihak Ketiga Kepada	Keputusan Mendagri No. 85 Th. 2004	Ibidem

		Pemerintah Kab. Toba Samosir b. Perda No. 6 Th. 2001 ttg Retribusi Pengawasan dan Pemeriksaan Kuali-tas Air	(12-2-2004) Keputusan Mendagri No. 125 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
61	Kab. Sumbawa	a. Perda No. 20 Th. 2001 ttg Pajak Pengiriman Barang/ Bahan b. Perda No. 33 Th. 2001 ttg Retribusi Pendaftaran Ternak	Keputusan Mendagri No. 86 Th. 2004 (12-2-2004) Keputusan Mendagri No. 89 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem Ibidem
62	Kab. Timor Tengah Utara	Perda No. 38 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pengeluaran Ternak dan Kulit	Keputusan Mendagri No. 87 Th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
63	Kab. Bima	a. Perda No. 15 Th. 2000 ttg Kontribusi Sisa Hasil Usaha Koperasi b. Perda No. 7 Th. 2001 ttg Usaha Perikanan	Keputusan Mendagri No. 90 th. 2004 (12-2-2004) Keputusan Mendagri No. 110 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem Ibidem
64	Kab. Sidenreng Rappang	Perda No. 31 Th. 2001 ttg Partisipasi Dan Sumbangan Pihak Ketiga	Keputusan Mendagri No. 91 th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
65	Kab. Banggai	Perda No. 12 Th. 2001 ttg Pajak Pengeluaran Hasil Bumi, Hasil Laut, Hasil Peternakan dan Hasil Industri	Keputusan Mendagri No. 92 th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
66	Kab. Tasikmalaya	a. Perda No. 32 th. 2000 ttg Retribusi Pmberian Izin dan Biaya Pembongkar-an Reklame Dalam Wil. Kab. Tasikmalaya b. Perda No. 34 Th. 2000 ttg Retribusi Penggunaan Bon Kontan Perusahaan/ Toko Dalam Wil. Kab. Tasikmalaya c. Perda No. 6 Th. 2002 ttg Iuran Wajib Atas Usaha Komoditas Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 93 th. 2004 (12-2-2004) Keputusan Mendagri No. 94 th. 2004 (12-2-2004) Keputusan Mendagri No. 115 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem Ibidem Ibidem
67	Kab. Jombang	Perda No. 4 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Penggunaan Jalan	Keputusan Mendagri No. 95 th. 2004 (12-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, dan UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ.
68	Kab. Flores	Perda No. 2 Th. 2000 ttg Sumbangan Atas Pengum-pulan Dan Atau Pengeluaran Hasil Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Perikanan Dan Hasil Laut, Kehutanan Dan Hasil Perindustrian	Keputusan Mendagri No. 98 th. 2004 (12-2-2004)	Bertentangan dng kepentingan umum, sebab sumbangan bersifat sukarela dan tidak terdapat unsur pemaksaan
69	Kota Palu	a. Perda No. 6 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Rumah Kost/ Pemondokan	Keputusan Mendagri No. 101 th. 2004	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997

			(12-2-2004)	
		b. Perda No. 1 Th. 2003 ttg Perubahan Atas Perda Kota Palu No. 20 Th. 2001 ttg Retribusi Perdagangan Antar Pulau Melalui Penerbitan Surat Keterangan Komoditi Antar Pulau	Keputusan Mendagri No. 191 Th. 2004 (6-10-2004)	Ibidem
		c. Perda No. 3 Th. 2003 ttg Perubahan Atas Perda Kota Palu No. 23 Th. 2001 ttg Retribusi Perdagangan Ekspor Melalui Penerbitan Certificate of Origin (CoO) Atau Surat Keterangan Asal Barang (SKA)	Keputusan Mendagri No. 192 Th. 2004 (6-10-2004)	Ibidem
		d. Perda No. 11 Th. 2003 ttg Retribusi Perdagangan Impor Melalui Penerbitan Angka Pengenal Impor (API) Dan Barang Impor	Keputusan Mendagri No. 193 Th. 2004 (6-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th. 2000
		e. Perda No. 4 Th. 2003 ttg Perubahan Atas Perda Kota Palu No. 19 Th. 2001 ttg Retribusi Tanda Daftar Gudang (TDG)	Keputusan Mendagri No. 221 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 5 Th. 1984 ttg Perindustrian, UU No. 18 Th. 1997. PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah,dan PP No. 13 Th. 1995 ttg Izin Usaha Industri.
		f. Perda No. 5 Th. 2003 ttg Perubahan Atas Perda Kota palu No. 9 Th. 2001 ttg Retribusi Surat Izin Usaha Industri (SIUI)	Keputusan Mendagri No. 222 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
		g. Perda No. 9 Th. 2003 ttg Retribusi Tanda Daftar Keagenan/Distributor Barang Dan Jasa Produksi Dalam Dan Luar Negeri	Keputusan Mendagri No. 229 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
70	Propinsi Sulawesi Tengah	Perda No. 02 Th. 2000 ttg Retribusi Peme-riksaan, Pengukuran Dan Pengujian Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 99 th. 2004 (12-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
71	Kab. Poso	Perda No. 30 Th. 2001 ttg Izin Pemilikan Dan Penggunaan Gergaji Rantai (Chain Saw)	Keputusan Mendagri No. 100 th. 2004 (12-2-2004)	Ibidem
72	Kab. Rembang	Perda No. 9 Th 2002 ttg Izin Bongkar Muat	Keputusan Mendagri No. 113 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
73	Kab. Karo	a. Perda No. 24 Th. 2001 ttg Pajak Usaha Peman-faatan Hasil Bumi	Keputusan Mendagri No. 117 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 41 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pemanfaatan Kayu Pada Tanah Milik	Keputusan Mendagri No. 118 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
74	Kab. Tapanuli Selatan	Perda No. 11 Th. 2001 ttg Pajak Produksi Hasil Tanaman dan Hortikultura	Keputusan Mendagri No. 124 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
75	Prop. Jambi	a. Perda No. 8 Th. 2001 ttg	Keputusan	Bertentangan dng kepen-tingan

		Sumbangan Wajib Pembangunan Propinsi (SWPP) Jambi Dari Sektor Kehutanan b. Perda No. 9 Th. 2001 ttg Sumbangan Wajib Pembangunan Propinsi (SWPP) Jambi Dari Sub Sektor Perkebunan	Mendagri No. 126 th. 2004 (27-2-2004) Keputusan Mendagri No. 127 th. 2004 (27-2-2004)	umum karena sumbangan bersifat sukarela dan tidak terdapat unsur pemaksaan Ibidem
76	Prov. Jawa Barat	a. Perda No. 23 Th. 2000 ttg Penebangan Pohon Pada Perkebunan Besar Di Jawa Barat b. Perda No. 24 Th. 2000 ttg Usaha Pengolahan Teh	Keputusan Mendagri No. 130 th. 2004 (27-2-2004) Keputusan Mendagri No. 131 th. 2004 (27-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 Ibidem
77	Kab. Bandung	Perda No. 22 Th. 2000 ttg Retribusi Peme-riksaan Hewan/ Ternak Dan Hasil Ikutannya	Keputusan Mendagri No. 132 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
78	Kab. Cianjur	Perda No. 03 Th. 2000 ttg Retribusi Pabrik Pengolahan Hasil produksi The Rakyat	Keputusan Mendagri No. 133 th. 2004 (27-2-2004)	Ibidem
79	Kab. Indramayu	a. Perda No. 12 Th. 2001 ttg Retribusi Dispensasi Jalan b. Perda No. 5 Th. 2002 ttg Ketenagalistrikan c. Perda No. 6 Th. 2003 ttg Retribusi Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 134 th. 2004 (27-2-2004) Keputusan Mendagri No. 140 th. 2004 (27-2-2004) Keputusan Mendagri No. 176 Th. 2004 (6-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan dan UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ. -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
80	Kab. Indragiri	Perda No. 6 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Usaha Perfilman	Keputusan Mendagri No. 137 th. 2004 (27-2-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
81	Kota Medan	Perda No. 12 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Penyelenggaraan Sekolah Swasta Dan Kursus Pendidikan Luar Sekolah Yang Diselenggarakan Masyarakat (DIKLUSEMAS)	Keputusan Mendagri No. 148 th. 2004 (12-3-2004)	Bertentangan dng jiwa dan semangat Pasal 31 Undang-Undang 1945, UU No. 18 Th. 1997
82	Kab. Tanah datar	Perda No. 4 Th. 2002 ttg Retribusi Sertifikasi Kepemilikan Dan Pas Ternak	Keputusan Mendagri No. 149 th. 2004 (12-3-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
83	Kab. Bangka	Perda No. 08 Th. 2003 ttg Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 170 th. 2004 (6-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
84	Kab. Ogan Komering Ilir	a. Perda No. 15 Th. 2001 ttg Pajak Perusahaan Industri Daerah Dalam Kab. Ogan Komering Ilir b. Perda No. 16 Th. 2001 ttg	Keputusan Mendagri No. 172 th. 2004 (6-10-2004) Keputusan	Ibidem -Bertentangan dng UU No. 13

		Retribusi Izin Tanda Daftar Perusahaan, Izin Usaha Perdagangan, Izin Usaha Industri Dan Izin Tanda Daftar Gudang	Mendagri No. 198 Th. 2004 (7-10-2004)	Th. 1982 ttg Wajib Daftar Perusahaan, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah, dan Kepmen Perindustrian No. 289/MPP/ Kep/10/2001 ttg Ketentuan Standar Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) berlaku sepanjang usaha yang bersangkutan masih berjalan.
85	Kab. Lahat	a. Perda No. 28 Th. 2001 ttg Pajak Pendaftaran Perusahaan	Keputusan Mendagri No. 173 th. 2004 (6-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 29 Th. 2001 ttg Pajak Hasil Bumi	Keputusan Mendagri No. 200 Th. 2004 97-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 8 Th. 1983 ttg Pajak Pertambahan Nilai dan Jasa dan Pajak Atas Barang Mewah, PP No. 65 Th. 2001 ttg Pajak Daerah.
		c. Perda No. 34 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Pemanfaatan Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 237 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997,UU No. 20 Th. 1997 ttg Penerimaan Negara Bukan Pajak, PP No. 22 Th. 1997 ttg Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
86	Prop. Sumatera Utara	Perda No. 4 Th. 2003 ttg Retribusi Pelayanan Jasa Pengujian Dan Sertifikasi Mutu Barang	Keputusan Mendagri No. 174 th. 2004 (6-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan PP No. 25 Th. 2000
87	Kab. Sumedang	Perda No. 6 Th. 2002 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 175 Th. 2004 (6-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan.
88	Kota Cimahi	Perda No. 29 Th. 2003 ttg Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 177 Th. 2004 (6-10-2004)	Ibidem
89	Kab. Karawang	a. Perda No. 11 Th. 2001 ttg Retribusi Tera dan Tera Ulang Alat Ukur	Keputusan Mendagri No. 178 Th. 2004 (6-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th. 2000
		b. Perda No. 22 Th. 2001 ttg Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 179 Th. 2004 (6-10-2004)	- Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
90	Kab. Jepara	Perda No. 15 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Penyimpangan Waktu Kerja dan Waktu Istirahat Bagi Perusahaan	Keputusan Mendagri No. 181 Th. 2004 (6-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
91	Kota Magelang	Perda No. 20 Th. 2001 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 182 Th. 2004 (6-10-2004)	Ibidem
92	Kab. Jember	Perda No. 12 Th. 2003 ttg Retribusi Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 183 Th. 2004 (6-10-2004)	Ibidem

93	Prop. Kalimantan Tengah	a. Perda No. 7 Th. 2002 ttg Pengujian Mutu Mata Dagangan Ekspor b. Perda No. 4 Th. 2002 ttg Tertib Pemanfaatan Jalan dan Pengendalian Muatan	Keputusan Mendagri No. 185 Th. 2004 (6-10-2004) Keputusan Mendagri No. 242 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 Ibidem
94	Kab. Sambas	Perda No. 11 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Penyelenggaraan Usaha Perfilman	Keputusan Mendagri No. 188 Th. 2004 (6-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 13 Th. 1995 ttg Izin usaha Industri.
95	Kab. Murung Raya	a. Perda No. 22 Th. 2003 ttg Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan Di Kab. Murung Raya b. Perda No. 18 Th. 2003 ttg Retribusi Pemakaian Jalan Dan Bongkar Muat Barang Di Kab. Murung Raya	Keputusan Mendagri No. 189 Th. 2004 (6-10-2004) Keputusan Mendagri No. 234 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah -Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ, UU No. 18 Th. 1997.
96	Kab. Pasir	Perda No. 7 Th. 2003 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 190 Th. 2004 (6-10-2004)	Ibidem
97	Kota Kendari	Perda No. 11 Th. 2003 ttg Retribusi Jasa Pelayanan Di Bidang Syarat-Syarat Kerja	Keputusan Mendagri No. 194 Th. 2004 (6-10-2004)	Ibidem
98	Prov. Gorontalo	a. Perda No. 15 Th. 2003 ttg Retribusi Usaha Di Bidang Perdagangan b. Perda No. 25 Th. 2002 ttg Retribusi Penempatan Tenaga kerja	Keputusan Mendagri No. 195 Th. 2004 (6-10-2004) Keputusan Mendagri No. 196 Th. 2004 (6-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th. 2000 -Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah
99	Kab. Deli Serdang	Perda No. 22 th. 2003 ttg Pajak Parkir	Keputusan Mendagri No. 197 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
100	Kab. Langkat	Perda No. 5 Th. 2003 ttg Retribusi Pendaftaran Perusahaan	Keputusan Mendagri No. 199 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1982 ttg Wajib Daftar Perusahaan, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah, dan Kepmen Perindustrian No. 289/MPP/Kep/10/2001 ttg Ketentuan Standar Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) berlaku sepanjang usaha yang bersangkutan masih berjalan.
101	Kota Prabumulih	Perda No. 41 Th. 2003 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 201 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 20 Th. 1997 ttg Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah
102	Kota Bandar Lampung	a. Perda No. 10 th. 2003 ttg Pelayanan Dan retribusi Bidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 202 Th. 2004	Ibidem

		b. Perda No. 10 Th. 2000 ttg Pajak Penerangan Jalan	(7-10-2004) Keputusan Mendagri No. 203 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
103	Kab. Tulang Bawang	a. Perda No. 11 Th. 2003 ttg Retribusi Pemanfaatan Sumber Daya Alam Daerah Untuk Usaha Bidang Perkebunan	Keputusan Mendagri No. 205 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
		b. Perda No. 18 Th. 2001 ttg Perubahan Pertama Perda Kab. Tulang Bawang No. 30 Th. 1998 ttg Pajak Reklame	Keputusan Mendagri No. 235 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
		c. Perda No. 12 Th. 2003 ttg Perubahan Pertama Perda Kab. Dati II Kab. Tulang Bawang No. 21 Th. 1998 ttg Pajak Penerangan Jalan	Keputusan Mendagri No. 236 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
104	Kab. Lampung Selatan	a. Perda No. 21 Th. 2000 ttg Retribusi Izin Gangguan	Keputusan Mendagri No. 206 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU Gangguan (Hinder Ordonantie) Stbl 1926 No. 226 dan UU No. 18 Th. 1997, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
		b. Perda No. 11 Th. 2002 ttg Perubahan Pertama Perda Kab. Dati II Lampung Selatan No. 02 Th. 1998 ttg Pajak Penerangan Jalan	Keputusan Mendagri No. 240 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
		c. Keputusan Bupati No. 11 Th. 2002 ttg Uji Mutu Produk Perikanan Dalam Daerah Kab. Lampung Selatan	Keputusan Mendagri No. 204 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng Undang-Undang No. 18 Th. 1997, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah
105	Kota Surabaya	Perda No. 1 Th. 2003 ttg Pelayanan Dibidang Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 207 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
106	Kota Kediri	Perda No. 8 Th. 2003 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Keputusan Mendagri No. 208 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 20 Th. 1997 ttg Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), UU No. 13 Th. 2003 ttg Ketenagakerjaan, PP No. 92 Th. 2000 ttg Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
107	Kab. Barito Selatan	Perda No. 6 Th. 2003 ttg Retribusi Izin Industri Kayu	Keputusan Mendagri No. 209 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 5 Th. 1984 ttg Perindustrian, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 13 Th. 1995 ttg Izin Usaha Industri, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
108	Kota Palangkaraya	a. Perda No. 18 Th. 2001 ttg Izin Undian dan Pajak Hadiah Dalam Rangka Pengumpulan Sumbangan Untuk Kesejahteraan Sosial	Keputusan Mendagri No. 210 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		b. Perda No. 29 Th. 2002 ttg Penerangan Jalan Umum Dan pajak Penggunaan Tenaga Listrik	Keputusan Mendagri No. 230 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, PP No. 65 Th. 2001 ttg Pajak Daerah.

		c. Perda No. 15 Th. 2001 ttg Retribusi Angkutan Barang Di Jalan	Keputusan Mendagri No. 243 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 43 Th. 1993 ttg Prasarana dan Lalu Lintas Jalan dan PP No. 65 Th. 2001 ttg Pajak Daerah.
109	Kab. Lombok Barat	a. Perda No. 21 Th. 2001 ttg Retribusi Surat Izin Pemungutan Hasil hutan Bukan Kayu Dan Retribusi Hasil Hutan Bukan Kayu	Keputusan Mendagri No. 213 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 8 Th. 1983 ttg Pajak Pertambahan Nilai dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, Undang-Undang No. 18 Th. 1997 , PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
		b. Perda No. 27 Th. 2001 ttg Pajak Pengiriman Barang Antar Pulau	Keputusan Mendagri No. 214 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 8 Th. 1983, UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 65 Th. 2001 ttg Pajak Daerah.
110	Kota Pare-Pare	Perda No. 4 Th. 2004 ttg Usaha Kepariwisataan	Keputusan Mendagri No. 215 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
111	Prop. Sulawesi Utara	Perda No. 2 Th. 2002 ttg Retribusi Pengawasan Mutu dan Pengembangan Produksi Cengkih dan Pala Dalam Prop. Sulawesi Utara	Keputusan Mendagri No. 216 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
112	Kab. Maros	a. Perda No. 5 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Tempat Usaha	Keputusan Mendagri No. 217 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 5 Th. 1984 ttg Perindustrian, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 13 Th. 1995 ttg Izin Usaha Industri, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
		b. Perda No. 9 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Usaha Perikanan	Keputusan Mendagri No. 218 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
		c. Perda No. 10 Th. 2002 ttg Pengambilan Hasil Hutan Ikutan	Keputusan Mendagri No. 219 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 8 Th. 1983 ttg Pajak Pertambahan Nilai dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, UU No. 18 Th. 1997 , PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah dan UU No. 34 th. 2002 ttg Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan
		d. Perda No. 13 Th. 2002 ttg Pengaturan Dan Pemungutan Retribusi Ketenagakerjaan Dalam Kab. Maros	Keputusan Mendagri No. 219 Th. 2004 (7-10-2004)	-Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
113	Kab. Nunukan	Perda No. 16 Th. 2002 ttg Retribusi Izin Usaha Industri	Keputusan Mendagri No. 223 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 5 Th. 1984 ttg Perindustrian, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah, dan PP No. 13 Th. 1995 ttg Izin Usaha Industri.
114	Kota Balikpapan	Perda No. 16 Th. 2003 ttg Retribusi Izin Bidang Industri	Keputusan Mendagri No. 224 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem

115	Kab. Bengkayang	Perda No. 1 Th. 2001 ttg Retribusi Pengelolaan Hasil Hutan	Keputusan Mendagri No. 225 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, UU No. 41 Th. 1999 ttg Kehutanan, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
116	Prov. Sumatera Selatan	Perda No. 21 Th. 2001 ttg Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintah Prop. Sumatera Selatan Di Bidang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Untuk Kepentingan Sendiri dan Umum Serta Usaha Penunjang Tenaga Listrik	Keputusan Mendagri No. 227 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
117	Kota Kendari	Perda No. 2 Th. 2002 ttg Surat Izin Usaha Perdagangan	Keputusan Mendagri No. 228 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 5 Th. 1985 ttg Perindustrian, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah dan PP No. 13 Th. 1995 ttg Izin Usaha Industri.
118	Kab. Bengkulu Utara	Perda No. 13 Th. 2002 ttg Retribusi Produksi Minyak Kelapa Sawit	Keputusan Mendagri No. 233 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997
119	Kab. Indragiri Hilir	Perda No. 56 Th. 2000 ttg Pajak Hasil Pertanian Dan Perikanan	Keputusan Mendagri No. 238 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
120	Kab. Sintang	Perda No. 13 Th. 2002 ttg Izin Bengkel	Keputusan Mendagri No. 240 Th. 2004 (7-10-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997 dan PP No. 25 Th. 2000, PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.
121	Prop. Nusa Tenggara Timur	Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Izin Operasi dan Kelebihan Muatan Angkutan Jalan	Keputusan Mendagri No. 244 Th. 2004 (7-10-2004)	Ibidem
122	Prov. DKI	Keputusan Gubernur No. 101 Th. 2002 ttg Ketentuan Pembangunan Menara Telekomunikasi Di Prop. Daerah khusus Ibu Kota Jakarta	Keputusan Mendagri No. 150 Th. 2004 (12-3-2004)	Bertentangan dng UU No. 18 Th. 1997, Undang-Undang No. 36 Th. 1999 ttg Telekomunikasi, dan PP No. 14 Th. 2000 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Perhubungan.
123	Kab. Kerinci	Perda No. 14 Th. 2002 tentang Retribusi Dispensasi Melalui Rambu Jalan	Keputusan Mendagri No. 231 Th. 2004	-Bertentangan dng UU No. 13 Th. 1980 tentang Jalan, UU No. 14 Th. 1992 tentang LLAJ, UU No. 18 Th. 1997, PP No. 43 Th. 1993 ttg Prasarana dan Lalu Lintas Jalan dan PP No. 66 Th. 2001 ttg Retribusi Daerah.

LAMPIRAN 4:

DAFTAR PERDA/KEPUTUSAN KEPALA DAERAH

YANG DIBATALKAN TAHUN 2005

No.	Prov/Kab/ Kota	Perda/Kepts.KDH	Keputusan Mendagri	Alasan Pembatalan
1	Kabupaten Hulu Sungai Selatan	Perda No. 23 Tahun 2001 tentang Penghargaan Purna Bhakti Pejabat Negara dan Sekretaris Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan	Kepmendagri Nomor 1 Tahun 2005 (31-1-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.
2	Kabupaten Tapanuli Utara	Keputusan Bupati Tapanuli Utara No. 14 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Perda No. 04 Tahun 2000 tentang Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara	Kepmendagri No. 2 Tahun 2005 (1-1-2005)	Bertentangan dengan UU. No. 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
3	Kabupaten Simalungun	a. SK Bupati Simalungun No. 522.21/5781/2001 tentang Pemberian Sumbangan Pihak Ketiga Dari Usaha Sektor Kehutanan Kepada Pemda Kab. Simalungun b. Perda No. 5 thn 1998 ttg Pajak Penerangan Jalan	Kepmendagri No. 3 Tahun 2005 (1-1-2005) Kepmendagri No. 61 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah
4	Kabupaten Kupang	a. Perda No. 13 Tahun 2001 tt Retribusi Izin Pengambilan dan Pengeluaran Hasil Pertanian dan Perkebunan b. Perda No. 12 Tahun 2001 ttg retribusi Izin Pengumpulan Dan Pengeluaran Hasil Kelautan dan Perikan-an	Kepmendagri No. 4 Tahun 2005 (3-3-2005) Kepmendagri No. 45 Tahun 2005 (29-3-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 33 Tahun 2004 -Bertentangan dng UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
5	Kabupaten Donggala	a. Perda No. 39 Tahun 2001 ttg Retribusi Sertifikasi Benih Pertanian Tanaman Pangan, Hortikultura, Dan Hijauan Makanan Ternak b. Perda No. 41 Tahun 2001 tentang Retribusi Sertifikasi Perdagangan Ternak, Produksi Ternak, Hewan Piara dan Bahan Asal Hewan	Kepmendagri No. 5 Tahun 2005 (3-3-2005) Kepmendagri No. 6 Tahun 2005 (3-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Propinsi Sebagai Daerah Otonom
6	Kabupaten Pare-pare	Perda No. 5 Tahun 2004 tentang Usaha Peternakan Dan Pemeliharaan Ternak	Kepmendagri No. 7 Tahun 2005 (3-3-2005)	Bertentangan dng UU No. 18 Tahun 1997

7	Provinsi Maluku Utara	a. Perda No. 11 Tahun 2004 ttg Retribusi Pengawasan Mutu Produksi Hasil Perkebunan b. Perda No. 9 Tahun 2004 tentang Retribusi Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 8 Tahun 2005 (3-3-2005) Kepmendagri No. 52 Tahun 2005 (29-3-2005)	-Bertentangan dng UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 25 Tahun 2000 -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU no. 18 tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 8 tahun 1983 tentang PPN dan PPnBM, PP No. 54 tahun 2002 tentang Usaha Perikanan dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
8	Kabupaten Wonosobo	a. Perda No. 22 Tahun 2001 ttg Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten Wonosobo b. Perda No. 16 Tahun 2003 tentang Izin Usaha, Izin Perluasan dan Tanda Daftar Industri	Kepmendagri No. 9 Tahun 2005 (3-3-2005) Kepmendagri No. 109 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan Pasal 5 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Pasal 2 ayat (3) angka 4 huruf c PP No. 25 Tahun 2000 -Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
9	Prop. Lampung	a. Perda No. 10 Tahun 2000 ttg Retribusi Pelayanan Karantina Hewan, Ikan Dan Tumbuhan Antar Area b. Perda No. 1 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaran Bermotor c. Keputusan Gubernur Kepala Dati I Lampung No. 31 Tahun 1996 ttg Petunjuk Pelaksanaan Perda Prop. Dati I Lampung No. 8 Tahun 1994 tentang Usaha-Usaha Kesejahteraan Penganggur dan Usaha-Usaha Pemberian Kerja Kepada Penganggur Di Prop. Dati I Lampung	Kepmendagri No. 10 Tahun 2005 (14-3-2005) Kepmendagri No. 18 Tahun 2005 (16-3-2005) Kepmendagri No. 69 Tahun 2005 (15-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 25 Tahun 2000 -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
10	Kabupaten Lampung	Perda No. 10 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Inseminasi Buatan	Kepmendagri No. 11 Tahun 2005 (14-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
11	Kabupaten Lampung Timur	Perda No. 15 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Tanaman, Benih/ Bibit Serta Pengolahan Hasil Perkebunan Dan Kehutanan	Kepmendagri No. 12 Tahun 2005 (14-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 33 Tahun 2004 ttg PKPD
12	Kabupaten Maringin	Perda No. 34 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Pengeluaran Ternak	Kepmendagri No. 13 Tahun 2005 (14-3-2005)	Ibidem
13	Kota Samarinda	a. Perda No. 19 Tahun 2000 tentang Usaha Perikanan, Pengawasan Pemotongan Ternak Dan Perdagangan Daging Dalam Wilayah Kota Samarinda b. Perda No. 28 Tahun 200 tentang Usaha Peternakan, Penampungan, Pemotongan Unggas, Peredaran Daging dan Telur Unggas	Kepmendagri No. 14 Tahun 2005 (14-3-2005) Kepmendagri No. 128 Tahun 2005 (14-12-2005)	Ibidem -Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, PP No. 7 Tahun 2004 tentang Perubahan atas PP No. 49 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Penerimaan Negara

		dalam Wilayah Kota Samarinda c. Perda No. 30 Tahun 2000 ttng Retribusi Pembuatan Badan Kapal Dalam Wilayah Kota Samarinda d. Perda No. 8 Tahun 2001 tentang Izin Penyelenggaraan Angkutan Barang Di Jalan Dalam Wilayah Kota Samarinda	 Kepmendagri No. 129 Tahun 2005 (14-12-2005) Kepmendagri No. 130 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bukan Pajak Yang Berlaku di Departemen Pertanian -Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 -Bertentangan dengan UU No. 14 tahun 1992 tentang LLAJ, UU No. 18 Tahun 1997
14	Kota Bontang	Perda No. 7 Tahun 2002 ttg Perizinan Pen daftaran Usaha Peternakan	Kepmendagri No. 15 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
15	Kabupaten Bengkayang	Perda No. 3 Thn 2001 tentang Retribusi Telur Ayam Buras	Kepmendagri No. 16 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bertentangan dng UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 33 Tahun 2004
16	Kabupaten Pontianak	a. Perda No. 7 Thn 2003 ttg Perubahan Pertama Atas Perda Kab. Pontianak No. 21 Tahun 2001 ttg Retribusi Sertifikasi Benih/ Bibit b. Perda No. 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 17 Tahun 2005 (14-12-2005) Kepmendagri No. 42 Tahun 2005 (21-3-2005)	Ibidem Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
17	Kota Bandar Lampung	Perda No. 9 Tahun 2002 tentang Pajak Parkir	Kepmendagri No. 19 Tahun 2005 (16-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah
18	Kota Bandung	Perda No. 26 Tahun 2001 tentang Pelayanan Di Bidang Pertanian	Kepmendagri No. 20 Tahun 2005 (16-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 13 Tahun 1995 tentang izin Usaha Industri, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
19	Kabupaten Karawang	Perda No 3 Tahun 2002 ttg Retribusi Pemotongan Hewan dan Pemeriksaan Hewan, Hasil Ternak, Serta hasil Ikutannya	Kepmendagri No. 21 Tahun 2005 (16-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
20	Kota Tangerang	a. Perda No. 9 Tahun 2000 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan Dan Tata Niaga Ternak b. Perda No. 14 tahun 2004 tentang Izin Bongkar Muat Barang	Kepmendagri No. 22 Tahun 2005 (16-3-2005) Kepmendagri No. 114 Tahun 2005 (4-7-2005)	Ibidem Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 PKPD, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
21	Provinsi Jawa Tengah	a. Perda No. 21 Tahun 2002 ttg Pengendalian Pemanfaaan Flora dan Fauna Yang Tidak Dilindungi Lintas Kab/ Kota Di Prop. Jateng b. Perda No. 3 Tahun 2004 ttg Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Lintas Kab/Kota di Propinsi Jateng	Kepmendagri No. 23 Tahun 2005 (16-3-2005) Kepmendagri No. 55 Tahun 2005 (4-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
22	Kabupaten Sragen	Perda No. 20 Tahun 2001 Tentang Retribusi Ijin Usaha Perusahaan Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras	Kepmendagri No. 24 Tahun 2005 (16-3-2005)	Ibidem
23	Kabupaten	Perda No. 11 Tahun 2001	Kepmendagri No.	Bertentangan dengan UU No.

	Sleman	tentang Pemeriksaan dan Pemotongan Hewan ternak Serta Pemeriksaan Daging dan Hasil Ikutannya	25 Tahun 2005 (16-3-2005)	18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
24	Kabupaten Temanggung	a. Perda No. 14 Tahun 2004 ttg Retribusi Pelayanan Inseminasi Buatan	Kepmendagri No. 26 Tahun 2005 (16-3-2005)	Ibidem
		b. Perda No. 15 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha di Bidang Peternaan	Kepmendagri No. 27 Tahun 2005 (16-3-2005)	Ibidem
		c. Perda No. 17 Tahun 2004 ttg Retribusi Pemeriksaan Kesehatan Hewan yang Diper dagangkan	Kepmendagri No. 27 Tahun 2005 (16-3-2005)	Ibidem
25	Kabupaten Tulungagung	Perda No. 48 Tahun 2001 tentang Retribusi Tuberikulinasi Pada Sapi Perah	Kepmendagri No. 29 Tahun 2005 (16-3-2005)	Ibidem
26	Kabupaten Madiun	Perda No. 13 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Bidang Peternakan	Kepmendagri No. 30 Tahun 2005 (16-3-2005)	Ibidem
27	Kabupaten Sampang	a. Perda No. 23 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemberian Tanda Daftar Usaha Atas Perusahaan	Kepmendagri No. 31 Tahun 2005 (16-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 ttg PKPD, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, dan PP No. 13 tahun 1995 tentang Lain Usaha Industri
		b. Perda No. 20 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Industri, Izin Perluasan dan Tanda Daftar Gudang	Kepmendagri No. 97 Tahun 2005 (4-7-2005)	Ibidem
		c. Perda No. 21 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan	Kepmendagri No. 98 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 33 tahun 2004 ttg PKPD, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
		d. Perda No. 7 Tahun 2003 tentang Retribusi Perlindungan Jalan dari Pemakaian Kendaraan Bermotor	Kepmendagri No. 118 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 ttg PKPD, UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
28	Kabupaten Blitar	Perda No. 20 Tahun 2000 tentang Retribusi Pemberian Ijin Usaha Bagi Perusahaan Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras	Kepmendagri No. 32 Tahun 2005 (16-3-2005)	Ibidem
29	Kabupaten Deli Serdang	a. Perda No. 22 Tahun 2000 ttg Rertibusi Izin Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 33 Tahun 2005 (21-3-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
		b. Perda No. 25 Tahun 2000 tentang Pajak Produksi Hasil Tambak	Kepmendagri No. 34 Tahun 2005 (21-3-2005)	Ibidem
		c. Perda No. 30 tahun 1998 ttg Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	Kepmendagri No. 59 Tahun 2005 (15-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah
30	Kabupaten Langkat	a. Perda No. 33 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 35 Tahun 2005 (21-3-2005)	Ibidem

		b. Perda No. 35 Tahun 2002 ttg Retribusi Pemeriksaan Mutasi Hasil Perikanan c. Perda No. 6 tahun 1998 ttg Pajak Penerangan Jalan	Kepmendagri No. 36 Tahun 2005 (21-3-2005) Kepmendagri No. 60 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem Bertentangan dng UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah
31	Kota Pekanbaru	Perda No. 09 Tahun 2000 tentang Perizinan Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 37 Tahun 2005 (21-3-2005)	Ibidem
32	Provinsi Kepulauan Bangka Belitung	a. Perda No. 29 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Perikanan b. Perda No. 30 Tahun 2002 tentang Retribusi Pengujian Mutu HAsil Perikanan	Kepmendagri No. 38 Tahun 2005 (21-3-2005) Kepmendagri No. 112 Tahun 2005 (4-7-2005)	Ibidem Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 dan PP No. 15 Tahun 2002 tentang Karantina Ikan
33	Kabupaten Nunukan	a. Perda No. 25 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan b. Perda No. 24 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Pemanfaatan Laut dan Sungai	Kepmendagri No. 39 Tahun 2005 (21-3-2005) Kepmendagri No. 40 Tahun 2005 (21-3-2005)	Ibidem Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan
34	Kota Palangkara-ya	Perda No. 18 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan dan Izin Penang-kapan Ikan, Pengujian Mutu Hasil Perikanan, Hasil Perikan-an yang Diper dagangkan Keluar Daerah dan Karantina Ikan	Kepmendagri No. 41 Tahun 2005 (21-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
35	Kabupaten Tabanan	Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 43 Tahun 2005 (21-3-2005)	Ibidem
36	Kabupaten Lombok Tengah	Perda No. 17 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 44 Tahun 2005 (29-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 16 Tahun 1997, UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, PP No. 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
37	Kabupaten Kupang	Perda No. 12 Tahun 2001 tentang retribusi Izin Pengumpulan Dan Pengeluaran Hasil Kelautan dan Perikanan	Kepmendagri No. 45 Tahun 2005 (29-3-2005)	Bertentangan dng UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 ttg PKPD, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
38	Kabupaten Gowa	Perda No. 19 Tahun 2001 tentang Retribusi Perizinan Usaha Peri kanan dan Hasil tangkapan Ikan	Kepmendagri No. 46 Tahun 2005 (29-3-2005)	Bertentangan dng UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dan PP No. 54 tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
39	Kabupaten Morowali	a. Perda No. 47 tahun 2001 tentang Pajak Alat Tangkap Ikan	Kepmendagri No. 47 Tahun 2005 (29-3-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 18 tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertam-bahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah dan PP No. 66

		b. Perda No. 69 tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 48 Tahun 2005 (29-3-2005)	Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah,dan PP No. 54 tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
40	Kabupaten Buol	Perda No. 2 tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan dan Keluatan	Kepmendagri No. 49 Tahun 2005 (29-3-2005)	Ibidem
41	Kota Manado	Perda No. 15 tahun 2001 tentang Retribasi Pemanfataan Sumber Daya dan Fasilitas Umum di Bidang Perikanan dan Kebaharian	Kepmendagri No. 50 Tahun 2005 (29-3-2005)	Ibidem
42	Kabupaten Jeneponto	a. Perda No. 12 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 51 Tahun 2005 (29-3-2005)	Ibidem
		b. Perda No. 10 Tahun 2001 ttg Registrasi Alat ukur, Takar, Timbang dan Perleng-kapannya (UTTP) dalam Wilayah Kab. Jeneponto	Kepmendagri No. 103 Tahun 2005 (4-7-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 dan PP No. 25 Tahun 2000
43	Kabupaten Maluku Tengah	Perda No. 4 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 53 Tahun 2005 (29-3-2005)	Ibidem
44	Kota Ambon	Perda No. 14 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha dan Pungutan Hasil Perikanan	Kepmendagri No. 54 Tahun 2005 (29-3-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004, dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
45	Provinsi Jambi	a. Keputusan Gubernur Jambi No. 274 tahun 2001 tentang Sumbangan Pihak Ketiga dari Para Pemilik/Pengusa-ha Kendaraan Bermotor Luar Daerah yang Diope-rasikan di Propinsi Jambi	Kepmendagri No. 56 Tahun 2005 (6-4-2005)	-Bertentangan dengan Perda No. 5 tahun 1987 tentang Penerimanaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepala Daerah, karena pungutan seharusnya sukarela dan tidak ada unsur paksaan, sedangkan Keputusan Gubernur Jambi No. 274 tahun 2001 menetapkan besarnya tariff yang harus dibayar oleh pihak ketiga.
		b. Perda No. 5 Thn 2004 tentang Retribusi Surat Keterangan Hasil Pemerik-saan Mutu Kendaraan Bermotor	Kepmendagri No. 81 Tahun 2005 (29-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, dan PP No. 44 tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi
		c. Perda No. 2 Tahun 2004 tentang tertib Pemanfaatan Jalan dan Pengendalian Kelebihan Muatan	Kepmendagri No. 82 Tahun 2005 (29-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 tahun 1992 tentang LLAJ, PP No. 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
		d. Perda No. 7 Tahun 2001 tentang Pemeriksaan Mutu Hasil Perikanan	Kepmendagri No. 115 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 dan PP No. 15 tahun 2002 tentang Karantina Ikan.
		e. Perda No. 6 Tahun 2001 tentang Pungutan Pengu-sahaan Perikanan	Kepmendagri No. 116 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 dan PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha

				Perikanan
46	Kabupaten Selayar	Perda No. 17 tahun 2003 tentang Pemanfataan Kawasan Konservasi Taman Nasional Laut Taka Bonerate	Kepmendagri No. 57 Tahun 2005 (6-4-2005)	Bertentngan dengan UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, serta PP No. 68 tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam,
47	Kabupaten Aceh Singkil	Qanun No. 6 tahun 2004 tentang Pajak Hasil Bumi	Kepmendagri No. 58 Tahun 2005 (15-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah
48	Kabupaten Asahan	a. Perda No. 3 th 2000 ttg Perubahan Atas Perda Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pajak Penerangan Jalan di Kab. Tingkat II Asahan b. Perda No.6 tahun 2000 ttg Perubahan Atas Perda No. 3 Tahun 1998 ttg Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan di Daerah Kab. Tingkat II Asahan	Kepmendagri No. 62 Tahun 2005 (15-4-2005) Kepmendagri No. 63 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem Ibidem
49	Kabupaten Labuhan Batu	Perda No.16 tahun 2002 tentang Pajak Penerangan Jalan	Kepmendagri No. 64 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem
50	Kabupaten Kampar	Perda No. 07 tahun 2003 tentang Pajak Penerangan Jalan	Kepmendagri No. 65 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem
51	Kabupaten DATI II Batanghari	Perda No.11 tahun 1997 tentang Pajak Penerangan Jalan	Kepmendagri No. 66 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem
52	Kabupaten Muaro Jambi	Perda No.4 tahun 2001 tentang Pajak Penerangan Jalan	Kepmendagri No. 67 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem
53	Kabupaten Tebo	Perda No.11 tahun 2001 tentang Pajak Penerangan Jalan	Kepmendagri No. 68 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem
54	Kabupaten Tulang Bawang	a. Perda No. 06 Tahun 2004 ttg Retribusi Pungutan Dana Pengawasan Pencemaran Limbah Industri Tapioka Kab. Tulang Bawang b. Perda No. 13 tahun 2004 tentang Pajak Parkir	Kepmendagri No. 70 Tahun 2005 (15-4-2005) Kepmendagri No. 71 Tahun 2005 (15-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah
55	Kabupaten Way Kanan	Perda No. 25 Tahun 2002 tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	Kepmendagri No. 72 Tahun 2005 (15-4-2005)	Ibidem
56	Kota Bandar Lampung	Keputusan Walikota Bandar Lampung No. 820/554/04/2004 tentang Retribusi Pemeriksaan Kesehatan Temak yang akan Masuk dan atau Keluar Daerah Kota Bandar Lampung	Kepmendagri No. 73 Tahun 2005 (15-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
57	Kabupaten Buton	Perda No. 17 Tahun 2001 tentang Retribusi Perizinan dan Pengaturan Pengelolaan Hasil	Kepmendagri No. 74 Tahun 2005 (15-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 18 Tahun

		Hutan dan atau Ikutannya		1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, serta PP No. 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
58	Kota Metro	a. Perda No. 04 Tahun 2004 tentang Retribusi Bongkar Muat b. Perda No. 05 tahun 2004 tentang Retribusi izin Usaha Angkutan	Kepmendagri No. 75 Tahun 2005 (15-4-2005) Kepmendagri No. 77 Tahun 2005 (29-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan
59	Kabupaten Musi Banyuasin	Perda No. 10 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Tinggal Warga Negara Asing (WNA)	Kepmendagri No. 76 Tahun 2005 (29-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, PP No. 4 tahun 2004 tentang Perubahan Ketiga Atas PP No. 26 tahun 1999 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Kehakiman
60	Kabupaten Lamandau	a. Perda No. 19 Tahun 2004 tentang Ijin Penumpukan Hasil Hutan dan Perkebunan b. Perda No. 18 Tahun 2004 tentang Retribusi Pengangkutan Hasil Hutan dan Perkebunan c. Perda No. 23 Tahun 2004 tentang Retribusi Parkir Berlangganan	Kepmendagri No. 78 Tahun 2005 (29-4-2005) Kepmendagri No. 79 Tahun 2005 (29-4-2005) Kepmendagri No. 80 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah Ibidem Ibidem
61	Kabupaten Natuna	Perda No. 4 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha Pertambangan dan Energi	Kepmendagri No. 83 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997,UU No. 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PP No 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
62	Kabupaten Katingan	Keputusan Bupati Katingan No. 12 tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Peraturan Daerah No. 8 tahun 2004 ttg Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah	Kepmendagri No. 84 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan Perda No. 8 tahun 2004 tentang Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah..
63	Kabupaten Palalawan	Perda No. 12 tahun 2003 tentang Retribusi Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja	Kepmendagri No. 85 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
64	Provinsi Sumatera Selatan	Perda No. 28 Tahun 2001 tentang Pengendalian Pembuangan Limbah Cair	Kepmendagri No. 86 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, PP No 82 Tahun 2001 ttg Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air
65	Provinsi Kalimantan Barat	a. Perda No. 3 Tahun 2004 ttg Pengaturan Kendaraan Bermotor Bukan Baru Dari	Kepmendagri No. 87 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan dan PP No. 25

		Luar Negeri b. Perda No. 7 Tahun 2003 tentang Retribusi Pengujian Mutu Hasil Perikanan	Kepmendagri No. 113 Tahun 2005 (4-7-2005)	Tahun 2000 Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997 dan PP No. 15 Tahun 2002 tentang Karantina Ikan
66	Provinsi Maluku	a. Perda No. 19 Tahun 2004 ttg Retrebusi Pemeriksaan Pengukuran dan Pengujian Hasil Hutan	Kepmendagri No. 88 Tahun 2005 ((29-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
		b. Perda No. 18 Tahun 2004 ttg Retribusi Pemeriksaan Mutu Hasil Perkebunan	Kepmendagri No. 89 Tahun 2005 (29-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
		c. Perda No. 12 Tahun 2004 tentang Retribusi Pelayanan Jasa Koperasi	Kepmendagri No. 90 Tahun 2005 (29-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, PP No. 25 Tahun 2000, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
		d. Perda No. 15 Tahun 2004 tentang Retribusi Pemeriksaan Mutu dan Sertifikasi Hasil Perikanan	Kepmendagri No. 91 Tahun 2005 (29-4-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
67	Kabupaten Sukabumi	Perda No. 2 Tahun 2001 tentang Pajak Sarang Burung Walet, Telur Penyu dan Rumput Laut	Kepmendagri No. 92 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber DAya Alam Hayati dan Ekosistemnya, 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
68	Kabupaten Tasikmalaya	Perda No. 13 tahun 2004 tentang Izin Usaha Pertambangan	Kepmendagri No. 93 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PP No 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran dan Penerimaan Negara Bukan Pajak, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
69	Kabupaten Sukoharjo	Perda No. 7 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Mengemudi Kendaraan Tidak Bermotor	Kepmendagri No. 94 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No.14 Tahun 1992 tentang LLAJ, PP No. 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
70	Kabupaten Wonosobo	Perda No. 16 Tahun 2003 tentang Izin Usaha, Izin Perluasan dan Tanda Daftar Industri	Kepmendagri No. 95 Tahun 2005 (29-4-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri,dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
71	Provinsi Sumatera Utara	Perda No. 7 Tahun 2002 tentang Retribusi Penyelenggaraan Angkutan	Kepmendagri No. 99 Tahun 2005 (4-7-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ
72	Kabupaten Siak	a. Perda No. 22 Tahun 2002 ttg Ketentuan Retribusi Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol	Kepmendagri No. 100 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan UU 18 Tahun 2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Penjualan Barang Mewah dan UU No.11 Tahun 1995 tentang Cukai

		b. Perda No. 29 Tahun 2002 tentang Retribusi Angkutan Hasil Alam	Kepmendagri No. 119 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
73	Kabupaten Lombok Timur	Perda No. 8 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha Bengkel Kendaraan Bermotor	Kepmendagri No. 101 Tahun 2005 (4-7-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, PP No. 15 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengakhiran Kegiatan Usaha Asing dalam Bidang Perdagangan, dan Keputusan Menperindag No. 289/MPP/Kep/10/ 2001 tentang SIUP, karena SIUP berlaku selama perusahaan menjalankan kegiatan usaha perdagangan.
74	Kabupaten Rote Ndau	a. Perda No. 17 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Penimbunan Dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak	Kepmendagri No. 102 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, PP No. 22 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri
		b. Perda No. 34 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Pengumpulan dan Pengeluaran Hasil Kelautan dan Perikan-an	Kepmendagri No. 110 Tahun 2005 (4-7-2005)	-Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 ttg PKPD dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
75	Kota Cimahi	Perda No. 26 Tahun 2003 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelayanan Pemberian Ijin Usaha industri	Kepmendagri No. 104 Tahun 2005 (4-7-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
76	Kabupaten Klaten	Perda No. 11 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan	Kepmendagri No. 105 Tahun 2005 (4-7-2005)	Ibidem
76	Kabupaten Karanganyar	Perda No. 7 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan	Kepmendagri No. 106 Tahun 2005 (4-7-2005)	Ibidem
77	Kabupaten Magelang	Perda No. 13 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan	Kepmendagri No. 107 Tahun 2005 (4-7-2005)	Ibidem
78	Kabupaten Jepara	Perda No. 13 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan	Kepmendagri No. 108 Tahun 2005 (4-7-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 ttg PKPD, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
79	Kabupaten Takalar	Perda No. 14 Tahun 2001 tentang Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 111 Tahun 2005 (4-7-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 8 Tahun 1983 tentang PPN BJ dan PP BM sebagaimana telah diubah dengan UU No. 18 Tahun 2000, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
80	Kabupaten Banjar Baru	Perda No. 9 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Pengumpulan Hasil Hutan Bukan Kayu	Kepmendagri No. 131 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997
81	Kota	Perda No. 14 Tahun 2001	Kepmendagri No.	Bertentangan dengan UU 18

	Pontianak	tentang Retribusi Izin Usaha dan Izin Trayek Angkutan Umum	117 Tahun 2005 (4-7-2005)	Tahun 1997 dan PP No. 41 Tahun 1993 tentang Jalan
82	Kota Bontang	Perda No. 5 Tahun 2002 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan	Kepmendagri No. 132 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997
83	Kabupaten Morowali	Perda No. 15 Tahun 2003 tentang Pembinaan dan Pengawasan Perdagangan Hasil Bumi dan Hasil Industri	Kepmendagri No. 133 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 ttg PKPD dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
84	Kabupaten Enrekang	Perda No. 32 Tahun 2001 tentang Retribusi Pembinaan kepemilikan Alat Ukur, takar, Timbang Serta Perlengkapan-nya	Kepmendagri No. 134 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, PP No. 25 Tahun 2000 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi daerah
85	Kabupaten Flores	Perda No. 7 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan	Kepmendagri No. 135 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi daerah dan PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
86	Kabupaten Flores Timur	Perda No. 2 Tahun 2004 tentang Retribusi atas Izin Penimbunan dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak	Kepmendagri No. 136 Tahun 2005 (14-12-2005)	Bertentangan dengan UU 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi daerah dan PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi dan PP No. 22 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak

LAMPIRAN 5:

PEMBATALAN PERDA /KEPUTUSAN KEPALA DAERAH OLEH MENTERI DALAM NEGERI TAHUN 2006

No.	Prov/Kab/Kota	Perda/Keputusan KDH	Keputusan Mendagri	Alasan Pembatalan
1	Kabupaten Solok	Perda No. 14 Tahun 2002 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan	Kepmendagri No. 1 Thn 2006 (9-1-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
2	Provinsi Bengkulu	a. Perda No. 1 Tahun 2003 ttg Pengelolaan Air Bawah Tanah dan Pemanfaatan Air Permukaan	Kepmendagri No. 2 Thn 2006 (9-1-2006)	Ibidem
		b. Perda No. 2 Tahun 2003 ttg Pengusahaan Pertambangan Umum	Kepmendagri No. 3 Thn 2006 (9-1-2006)	Ibidem
		c. Perda No. 3 Tahun 2003 ttg Penyediaan Tenaga Listrik Untuk Kepentingan Sendiri, Umum, dan Usaha Penunjang Tenaga listrik	Kepmendagri No. 4 Thn 2006 (9-1-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 3 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan pemanfaatan Tenaga Listrik
3	Kabupaten Sintang	Perda No. 7 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan	Kepmendagri No 5 Thn 2006 (9-1-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
4	Kabupaten Berau	a. Perda No. 18 Tahun 2002 ttg Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Kepmendagri No. 6 Thn 2006 (9-1-2006)	Ibidem
		b. Perda No. 19 Tahun 2002 ttg Retribusi Pemasukan dan Pengeluaran Hewan Ternak Bahan Asal Hewan ternak, Produksi Bibit Hewan Ternak dan Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak di Kabupaten Berau	Kepmendagri No. 7 Thn 2006 (9-1-2006)	Ibidem
		c. Perda No. 10 Tahun 2003 ttg Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Kepmendagri No. 8 Thn 2006 (9-1-2006)	Ibidem
5	Kabupaten Kotabaru	a. Perda No. 10 Tahun 2002 ttg Retribusi Hasil Produksi Usaha Perkebunan	Kepmendagri No. 9 Thn 2006 (9-1-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 18 Tahun 2003 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Jasa dan Pajak Atas Barang Mewah
		b. Perda No. 3 Tahun 2003 ttg Retribusi Izin Bidang Industri dan Perdagangan Serta Pendaftaran Perusahaan	Kepmendagri No. 10 Th 2006 (9-1-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 36 Tahun 1977 tentang Pengakhiran Kegiatan Usaha Asing Dalam Bidang Perdagangan sebagaimana telah diubah dengan PP No. 15 Tahun 1988 dan PP No. 13 Tahun 1955 tentang Izin

				Usaha Industri
6	Kabupaten Serang	Perda No. 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Penerbitan Daftar Pengangkutan Pengganti (DPP) Hasil Hutan	Kepmendagri Nomor 11 Tahun 2006 (9-1-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah otonom, PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
7	Provinsi Jawa Tengah	a. Perda No. 6 Tahun 2002 ttg Pengambilan Air Bawah Tanah (Retribusi Izin Pengambilan Air Bawah Tanah b. Perda No. 14 Tahun 2003 ttg Retribusi Penyelenggaraan Perhubungan dan Telekomunikasi	Kepmendagri Nomor 12 Tahun 2006 (9-1-2006) Kepmendagri No. 40 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
8	Kota Pekalongan	Perda No. 6 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Dispensasi Jalan	Kepmendagri Nomor 13 Tahun 2006 (9-1-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ, UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan
9	Provinsi Sulawesi Tenggara	Perda No. 13 Tahun 2001 tentang Perizinan Pengusahaan Minyak dan Gas Bumi	Kepmendagri Nomor 14 Tahun 2006 (9-1-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
10	Kabupaten Kebumen	Perda No. 52 Tahun 2004 tentang Retribusi Ketenagakerjaan	Kepmendagri Nomor 15 Tahun 2006 (28-2-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 20 Tahun 1997 juncto PP No. 92 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis PNBP pada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, serta UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
11	Kabupaten Kapuas	Perda No. 9 Tahun 2003 tentang Pemberian Ijin Pemanfaatan Kayu Pada Tanah Milik	Kepmendagri Nomor 16 Tahun 2006 (28-2-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dan PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
12	Kabupaten Sikka	a. Perda No. 24 Tahun 2001 ttg Retribusi Penempatan Tenaga Kerja Kabupaten Sikka ke Luar Negeri	Kepmendagri Nomor 17 Tahun 2006 (28-2-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah

		b. Perda No. 23 Tahun 2001 ttg Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang di kabupaten Sikka	Kepmendagri Nomor 18 Tahun 2006 (28-2-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 20 Tahun 1997 juncto PP No. 92 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis PNBP pada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, serta UU No. 13 Tahun 2003 ttg Ketenagakerjaan dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
13	Kotamadya Dati II Ujung Pandang	Perda No. 8 Tahun 1996 ttg Retribusi Pasar dn Pusat perbelanjaan Dalam Kota DATI II Ujung Pandang	Kepmendagri No. 19 Tahun 2006 (28-2-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
14	Kota Makasar	a.Perda No. 13 Tahun 2002 tentang Pajak Parkir	Kepmendagri No. 20 Tahun 2006 (28-2-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, dan PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak daerah
		b. Perda No. 14 Thn 2002 Ttg Angkutan Jalan dan Retribusi Perizinan Angkutan Dalam Wilayah Kota Makassar	Kepmendagri Nomor 67 Tahun 2006 (14-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU no. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan
15	Kota Dumai	a. Perda No. 1 Tahun 2000 tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	Kepmendagri Nomor 24 Tahun 2006 (10-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
		b. Perda No. 7 Tahun 2004 Tentang Retribusi Izin Peralatan/Mesai, Peredaran Hasil Hutan dan Usaha Perkebunan	Kepmendagri Nomor 89 Tahun 2006 (9-10-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dan PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Rencana Pengelolan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
16	Kabupaten Sukabumi	Perda No. 9 Tahun 2001 tentang Retribusi Pemeriksaan Hewan dan Ikan.	Kepmendagri No. 25 Tahun 2006 (10-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
17	Kabupaten Barru	a. Perda No. 16 Tahun 2001 ttg Retribusi Dispensasi Jalan Daerah	Kepmendagri No 26 Tahun 2006 (10-8-2006)	Ibidem
		b. Perda No. 16 Tahun 2001 ttg Retribusi Dispensasi Jalan Daerah	Kepmendagri Nomor 27 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ.
		c. Perda No. 8 Tahun 2002 ttg Pengelolaan Hutan Rakyat Dalam Daerah Kabupaten Barru	Kepmendagri No. 28 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
		d. Perda No. 5 Tahun 1999 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan	Kepmendagri Nomor 77 Tahun 2006 (21-9-2006)	Ibidem
18	Kabupaten Tana Toraja	a. Perda No. 4 Tahun 2000 tentang Pajak Potong Hewan	Kepmendagri No. 29 Tahun 2006	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 43 Tahun 2002 tentang

			(10-8-2006)	Perubahan Kedua Atas PP No. 12 Tahun 2001 tentang Impor dan atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis Yang dibebaskan dari penge-naan PPN sejalan dengan arah kebijakan nasional.
		b. Perda No. 10 Tahun 2001 ttg Retribusi Izin Badan Hukum Koperasi	Kepmendagri Nomor 30 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan PP No. 4 Tahun 1994 ttg Persyaratan dan Tata Cara Pengesahan Akta Pendirian dan Perubahan Anggaran Dasar Koperasi
		c. Perda No. 16 Tahun 2003 ttg Retribusi Penyebaran/ Pemasaran Benih Ikan Tawar dalam Kab. Tana Toraja.	Kepmendagri Nomor 31 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
		d. Perda No. 17 Tahun 2003 ttg Retribusi Pemeriksaan /Pengujian Mutu Ikan Dalam Kab. Tana Toraja	Kepmendagri Nomor 32 Tahun 2006 (10-8-2006)	Ibidem
		e. Perda No. 18 Tahun 2003 tentang Pajak Pendaftaran Izin Usaha dan Perusa-haan	Kepmendagri Nomor 33 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP no. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri, PP No. 36 Tahun 1977 sebagaimana telah diubah terakhir dengan PP No. 15 Tahun 1998 tentang Pengakhiran Kegiatan Usaha Asing Dalam bidang Perdagang-an jo Pasal 6 Keputusan Menperindag No. 239/MPP/ Kep/10/2001 tentang Ketentuan Standart Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
19	Kota Palopo	a. Perda No. 17 Tahun 2004 ttg Retribusi Registrasi Alat Ukur, Tekar, Timbang dan Perleng-kapannya	Kepmendagri No. 34 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 25 Tahun 2000
		b. Perda No. 26 Tahun 2004 ttg Retribusi Pemeriksaan Komoditas Perdagangan	Kepmendagri No. 35 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.
		c. Perda No. 22 tahun 2004 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan	Kepmendagri No. 80 Tahun 2006 (21-9-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
20	Kabupaten Indragiri Hulu	a. Perda No. 7 Tahun 2004 ttg Retribusi Izin Gangguan	Kepmendagri Nomor 36 Tahun 2006 (10-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 36 Tahun 2002 tentang Penyiaran
		b. Perda No. 15 Thn 2002 ttg Retribusi Hasil Hutan dan Perkebunan	Kepmendagri Nomor 87 Tahun 2006	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 33 Tahun 2004 tentang

			(9-10-2006)	PKPD, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dan PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Rencana Pengelolan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
		c. Perda No. 17 Thn 2002 ttg Retribusi Lalu Lintas Hasil Kayu Olahan	Kepmendagri No. 89 Tahun 2006 (9-10-2006)	Ibidem
21	Provinsi Banten	Perda No. 50 Tahun 2002 tentang Retribusi Penyelenggaraan Perhubungan	Kepmendagri Nomor 38 Tahun 2006 (10-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 36 Tahun 2002 tentang Telekomunikasi dan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
22	Kota Cilegon	Perda No. 3 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Gangguan	Kepmendagri No. 39 Tahun 2006 (10-8-2006)	Ibidem
23	Kabupaten Kendal	Keputusan Bupati No. 18 Tahun 2004 tentang Ketentuan Pengaturan Pemilik Menara Telekomunikasi di Kab. Kendal	Kepmendagri No. 41 Tahun 2006 (10-8-2006)	Ibidem
24	Kabupaten Sleman	Keputusan Bupati Sleman Nomor 9/PER.BUP/2005 ttg Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi Seluler	Kepmendagri No. 42 Tahun 2006 (10-8-2006)	Ibidem
25	Kabupaten Pamekasan	Keputusan Bupati Pamekasan No. 1A Tahun 2005 tentang Pemberian Izin Pembangunan Menara Antena/Tower	Kepmendagri No. 43 Tahun 2006 (10-8-2006)	Ibidem
26	Kabupaten Tabanan	Keputusan Bupati Tabanan No. 674 Tahun 2002 ttg Persetujuan Prinsip Membangun	Kepmendagri No. 44 Tahun 2006 (10-8-2006)	Ibidem
27	Kabupaten Buleleng	Keputusan Bupati Buleleng No. 46 Tahun 2004 ttg Penerimaan Lain-lain Pendapatan Daerah atas Keberadaan Tower Telpon Seluler di Kab. Buleleng	Kepmendagri No. 45 Tahun 2006 (10-8-2006)	Ibidem
28	Kabupaten Aceh	Qanun No. 6 Tahun 2005 tentang Retribusi Izin Dispensasi Kelas Jalan	Kepmendagri No. 46 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ
29	Kabupaten Langkat	a. Perda No. 21 Tahun 2002 ttg Perubahan Perda No. 43 Tahun 2000 ttg Retribusi Izin Penggunaan Jalan Kabupaten Langkat Terhadap Kendaraan Pengangkut Barang	Kepmendagri No. 47 Tahun 2006 (14-8-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu lintas Jalan
		b. Perda No. 19 Tahun 2002 tentang Izin Bongkar	Kepmendagri No. 48 Tahun	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No.

		Muat Barang	2006 (14-8-2006)	14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
30	Kota Binjai	Perda No. 21 Tahun 2001 tentang Izin Dispensasi Kelebihan Muatan di Kota Binjai	Kepmendagri No. 49 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU no. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu lintas Jalan
31	Kabupaten Indragiri Hilir	a. Perda no. 64 Tahun 2000 ttg Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang yang Melakukan Bongkar Muat b. Perda No. 8 Th 2005 ttg Retribusi Izin Pemancar Transmisi dan Teleko-munikasi dalam Wilayah Kab. Indragiri Hilir	Kepmendagri No. 50 Tahun 2006 (14-8-2006) Kepmendagri Nomor 37 Tahun 2006 (10-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
32	Kabupaten Gunung Mas	Perda No. 18 Tahun 2004 tentang Pungutan Retribusi Atas Kegiatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	Kepmendagri No. 51 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ.
33	Kota Banjarma-sin	Perda No. 10 Tahun 1995 tentang Izin Kelebihan Muatan Angkutan Barang	Kepmendagri No. 52 Tahun 2006 (14-8-2006)	Ibidem
34	Kota Tangerang	Perda No. 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Dispensasi Pemakaian Jalan	Kepmendagri No. 53 Tahun 2006 (14-8-2006)	Ibidem
35	Kabupaten Sragen	Perda No. 6 Tahun 2004 tentang Retribusi Dispensasi Masuk Jalan Dalam Ibukota Kab. Sragen	Kepmendagri No. 54 Tahun 2006 (14-8-2006)	Ibidem
36	Kabupaten Pemalang	Perda No. 13 Tahun 2002 tentang Retribusi Kendaraan Angkutan Barang	Kepmendagri No. 55 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU no. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu lintas Jalan
37	Provinsi DIY	Perda No. 2 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Pengendalian Kele-bihan Muatan Barang di provinsi DIY	Kepmendagri No. 56 Tahun 2006 (14-8-2006)	Ibidem
38	Provinsi Bali	Perda No. 11 Tahun 2001 Tentang Retribusi Penimbangan Kenda-raan Angkutan Barang	Kepmendagri No. 57 Tahun 2006 (14-8-2006)	Ibidem
39	Kabupaten Lombok	Perda No. 7 Tahun 1994 tentang Retribusi Angkutan Dng Kenda-raan Tidak Bermotor	Kepmendagri No. 58 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU no. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan
40	Kabupaten Dompu	a. Perda No. 15 Tahun 2001 Ttg Pajak Atas Pengeluaran Barang	Kepmendagri No. 59 Tahun 2006	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan PP no. 65 Tahun 2001 tentang

		Antar Daerah b. Perda No. 4 Tahun 2004 ttg Izin Dispen-sasi penggunaan Jalan Kab. Dompu c. Perda No. 5 Tahun 2004 ttg Rertibusi Jalan dan Jembatan d. Perda No. 6 Tahun 2004 ttg Retribusi Izin Operasi Mobil Barang	(14-8-2006) Kepmendagri No. 60 Tahun 2006 (14-8-2006) Kepmendagri No. 61 Tahun 2006 (14-8-2006) Kepmendagri No. 62 Tahun 2006	Pajak Daerah Ibidem Ibidem Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan
41	Kabupaten Bima	Perda No. 9 Tahun 2004 ttg Penyelenggaraan Pengangkutan Orang di Jalan dengan Sepeda Motor	Kepmendagri No. 63 Tahun 2006 (14-8-2006)	Ibidem
42	Kabupaten Belu	Perda No. 14 Tahun 2004 Ttg Retribusi Izin Masuk Kendaraan Bermotor Asal Negara Republik Demokratik Timor Leste ke Wilayah Kab. Belu	Kepmendagri No. 64 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan
43	Provinsi Sulawesi Selatan	Perda No. 41 Tahun 2001 Tentang Retribusi Penimbangan Kenda-raan Bermotor	Kepmendagri No. 65 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu lintas Jalan
44	Kabupaten Sidenreng Rappang	a. Perda No. 24 Thn 2001 tg Izin Dispen-sasi Jalan Daerah b. Perda No. 22 Thn 2001 Ttg Keur Hewan, Bahan Asal dari Hewan dan Ikan	Kepmendagri No. 66 Tahun 2006 (14-8-2006) Kepmendagri No.78 Tahun 2006 (21-9-2006)	-Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ -Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
45	Provinsi Gorontalo	Perda No. 42 Tahun 2002 Tentang Retribusi Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	Kepmendagri No. 68 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU no. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu lintas Jalan.
46	Kabupaten Donggala	Perda No. 29 Tahun 2001 Tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan Barang dengan Kendaraan Bermotor	Kepmendagri No. 69 Tahun 2006 (14-8-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, UU no. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ dan PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan
47	Kabupaten Karo	Perda No.26 Tahun 2001 Ttg Retribusi Rumah Potong Hewan	Kepmendagri No. 70 Tahun 2006 (21-9-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997
48	Kabupaten Binjai	Perda No. 11 Tahun 2002 Ttg Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kota Binjai No. 3 Tahun 2000 tentang Retribusi Pemeriksaan Kesehatan Hewan/ Ternak Unggas dan Hasil Ikutannya.	Kepmendagri No. 71 Tahun 2006 (21-9-2006)	Ibidem
49	Kabupaten	a. Perda No. 9 Tahun	Kepmendagri	Ibidem

				34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Rencana Pengelolan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
59	Kabupaten Tanjung Jabung	Perda No. 34 Tahun 2001 Ttg Retribusi Pengiriman/ Surat Keterangan Asal (SKA) Perikanan	Kepmendagri No. 91 Tahun 2006 (9-10-2006)	Bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 1997, PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang PKPD