

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN PERDA
NOMOR 64 TAHUN 2000 TENTANG RETRIBUSI IZIN
KENDARAAN ANGKUTAN BARANG YANG MELAKUKAN
BONGKAR MUAT DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR**

TESIS



Oleh :

SALAWATI

Nomor Mahasiswa : 05912123
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
2007**

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN PERDA NOMOR 64 TAHUN
2000 TENTANG RETRIBUSI IZIN KENDARAAN ANGKUTAN BARANG YANG
MELAKUKAN BONGKAR MUAT DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR**

TESIS

Oleh :

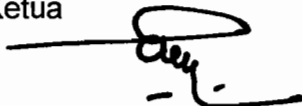
SALAWATI

Nomor Mahasiswa : 05912123
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal **3 Nopember 2007** dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua



Dr. Ellydar Chaidir, S.H.,M.Hum.

Tanggal

Anggota



Drs. Muntoha, S.H.,M.Ag.

Tanggal

Anggota



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

Tanggal



Mengetahui
Direktur Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN PERDA NOMOR 64 TAHUN
2000 TENTANG RETRIBUSI IZIN KENDARAAN ANGKUTAN BARANG YANG
MELAKUKAN BONGKAR MUAT DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR**

TESIS

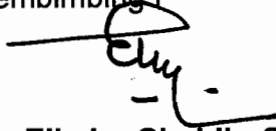
Oleh :

SALAWATI

Nomor Mahasiswa : 05912123
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

TELAH DISETUJUI OLEH

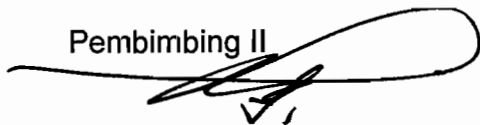
Pembimbing I



Dr. Ellydar Chaidir, S.H.,M.Hum.

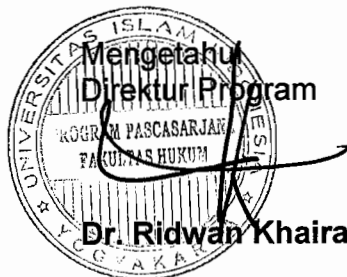
Tanggal

Pembimbing II



Drs. Muntoha, S.H.,M,Ag.

Tanggal



Mengetahui
Direktur Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.

Dengan rasa hormat dan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan tesis ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Yth. Bapak Rektor, Direktur Program Pascasarjana dan Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Yth. Bapak Bupati Indragiri Hilir, H. Indra Muchlis Adnan, beserta jajaran Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir yang telah memberikan kesempatan belajar dan bantuan dalam proses pembelajaran.
3. Dr. Ellydar Chaidir, SH., M. Hum., selaku Dosen Pembimbing I yang telah dengan sabar memberikan bimbingan, nasehat, dan dorongan kepada penulis dalam menyusun tesis ini.
4. Drs. Muntoha, SH., M. Ag., selaku Dosen Pembimbing II yang telah membimbing penulis dalam menyusun tesis ini.
5. Prof Dr. H. Dahlan Thaib, SH., M. Si, selaku Tim Penguji.
6. Segenap guru besar dan para dosen yang telah menyumbangkan ilmu selama penulis belajar yang sangat bermanfaat bagi penulis dalam menjalankan tugas dan kehidupan sehari-hari.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
ABSTRAKSI	viii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kerangka Teori	9
E. Metode Penelitian	20
1. Jenis Penelitian	20
2. Metode Pengumpulan Data	21
3. Analisis Data	22
4. Metode Pendekatan	22
 BAB II ASAS LEGALITAS DAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	 25
A. Otonomi Daerah	25
B. Desentralisasi, Cakupan dan Elemen	40

	C. Ketentuan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda).....	56
BAB III	ANALISIS YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN PERDA NOMOR 64 TAHUN 2000 TENTANG RETRIBUSI IZIN KENDARAAN ANGKUTAN BARANG YANG MELAKUKAN BONGKAR MUAT DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR	64
	A. Pembinaan Dan Pengawasan Terhadap Pembatalan Perda No.64 tahun 2000 kabupaten indragiri hilir Ditinjau Dari Perspektif Yuridis	64
	B. Faktor-Faktor Pembatalan Perda No. 64 Tahun 2000 Tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat Secara Yuridis dan Matrial	83
BAB IV	PENUTUP	88
	A. Kesimpulan	88
	B. Saran	89
	DAFTAR PUSTAKA	90

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 3.1 Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2000	76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perumusan kebijakan otonomi daerah saat itu masih bersifat setengah-setengah dan sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu. Bahkan dengan skala yang sangat luas karena diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.

Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah telah dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004. Dengan ditetapkannya UU ini, maka UU yang mengatur materi sama yang ada sebelumnya dan dianggap

tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan, dinyatakan tidak berlaku lagi. Undang-Undang yang dinyatakan tidak berlaku lagi itu adalah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 38 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1974 No.3037), UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (LN Tahun 1979 No. 56 dan TLN Tahun 1979 No.3153), dan UU No.32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (LN Tahun 1956 No.77 dan TLN Tahun 1956 No.1442).

Bahkan, kebijakan nasional otonomi daerah ini telah dikukuhkan pula dalam materi perubahan Pasal 18 UUD 1945. Dalam keseluruhan perangkat perundang-undangan yang mengatur kebijakan otonomi daerah itu, dapat ditemukan beberapa prinsip dasar yang dapat dijadikan paradigma pemikiran dalam menelaah mengenai berbagai kemungkinan yang akan terjadi di daerah, terutama dalam hubungannya dengan kegiatan investasi dan upaya mendorong tumbuhnya roda kegiatan ekonomi dalam masyarakat di daerah-daerah..¹

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan

¹ Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah", disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS)*, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri.

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.

Namun demikian, pada pelaksanaannya, meski dibuat dalam era yang lebih terbuka dan relatif demokratis, kebijakan otonomi daerah menyisakan

berbagai pertanyaan mendasar dan permasalahan baru. Studi yang dilakukan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UGM, misalnya, memetakan setidaknya 10 kompleksitas permasalahan yang inheren dalam Otonomi Daerah. *Pertama*, terkait dengan hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang ditandai dengan inkonsistensi pusat tentang konsep otonomi yang luas dan nyata. *Kedua*, persoalan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang dapat disebut sebagai inti permasalahan desentralisasi di Indonesia. *Ketiga*, adanya 'desentralisasi semu' sebagai akibat dari logika kepartaian yang masih sentralistis. *Keempat*, terkait dengan penataan politik lokal yang dihadapkan pada kenyataan bahwa belum adanya mekanisme dan perundang-undangan yang memadai bagi rekrutmen politik. *Kelima*, Otonomi Daerah juga memunculkan gejala 'daerahisme'. *Keenam*, terlalu kuatnya posisi kabupaten dan kota dan kecilnya peran provinsi juga memunculkan permasalahan. *Ketujuh*, terkait dengan hubungan antar daerah menjadi ruwet sebagai implikasi dari kompleksitas no.6. *Kedelapan*, tentang hubungan legislatif dan eksekutif di daerah yang ditandai dengan terlalu kuatnya posisi DPRD Kabupaten. *Kesembilan*, penguatan kekuasaan negara melalui delegasi kewenangan yang besar pada daerah berhadapan dengan *tren* liberalisasi (demokratisasi). *Kesepuluh*, munculnya keinginan daerah untuk menghidupkan kembali institusi-institusi lokal yang pada kenyataannya banyak yang telah kehilangan signifikansi.²

Berdasarkan berbagai kompleksitas tersebut, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia bagi sebagian kalangan dinilai sudah berlebihan. Spirit kebebasan

² Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, cet. 1, Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UGM, Yogyakarta: 2003, hlm. xviii-xxv.

yang terkandung dalam konsep otonomi daerah ternyata justru seringkali disimpangi oleh pemerintah daerah.

Selain berbagai kompleksitas di atas, otonomi daerah juga menimbulkan permasalahan yang sangat serius dalam bidang perundang-undangan. Hal ini terkait dengan kebiasaan baru daerah-daerah, yakni mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Perda-perda yang bermasalah, selain bertentangan dengan perundang-undangan di tingkat nasional, juga sering kali dibuat dengan membatalkan perda-perda lain yang dianggap menghalangi. Pada akhirnya, di daerah muncul banyak sekali perda yang mengatur masalah yang pada dasarnya memiliki substansi yang sama.

Secara yuridis, Pasal 136 ayat (1) UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah memang mengisyaratkan penetapan Perda tidak memerlukan persetujuan pemerintah pusat karena cukup dilakukan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan DPRD. Namun, Pasal 145 UU 32/2004 menyatakan Perda disampaikan ke pemerintah pusat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Perda ditetapkan untuk dikaji. Apabila setelah dikaji ternyata Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah pusat dalam jangka waktu 60 hari setelah Perda tersebut diterima, dapat melakukan pembatalan melalui peraturan presiden.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka Depdagri telah melakukan pengawasan terhadap berbagai perda yang dianggap bermasalah. Hasil pengawasan tersebut memunculkan data yang sangat mencengangkan. Situs resmi

Depdagri menginformasikan bahwa sejak 1999 hingga 2 Maret 2006, terdapat 930 Perda yang berdasarkan kajian Depdagri layak dibatalkan dari total 5.054 yang mereka terima. Dari jumlah tersebut, Depdagri telah membatalkan 506 Perda, 156 Perda direvisi, 24 Perda dibatalkan oleh pemerintah daerah terkait, dan 7 (tujuh) belum disikapi oleh pemerintah daerah terkait.³

Sedangkan pada Kabupaten Indragiri Hilir mempunyai beberapa perda yang diajukan pada tahun 2000. Yaitu Perda No.52 tahun 2000 tentang Propinsi Sumber Daya Alam (PSDA) atas kayu rakyat produksi hutan rakyat/tanah milik, Perda No. 53 Tahun 2000 tentang Pajak alat angkutan air, Perda No 54 Tahun 2000 tentang pajak sarang burung walet, Perda No 55 tahun 2000 tentang perubahan kedua kalinya pertauran daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 tahun 1970, Perda No 56 tahun 2000 tentang pajak hasil pertanian dan perikanan, Perda No 57 tahun 2000 tentang retribusi dokumen pengadaan barang dan jasa atas pemberika pekerjaan, Perda No. 58 tahun 2000 tentang retribusi perusahaan penggilingan padi/huller dan penyosohan beras, Perda No.59 tahun 2000 tentang retribusi pemakaian jalan dalam Kabupaten Indragiri Hilir, Perda No. 60 Tahun 2000 tentang pajak pendaftaran perusahaan dalam Kabupaten Indragiri Hilir, Perda No. 61 tahun 2000 tentang tentang retribusi lalu lintas hasil hutan hasil huan dalam Kabupaten Indragiri Hilir, Perda No. 62 ahun 2000 tentang retribusi biaya cetak tulis, Perda No. 63 tahun 2000 tentang pajak usaha penyewaan bangunan, Perda No. 64 tahun retribusi izin kendaraan angkutan bongkar muat, perda No.65 tahun 2000 tentang retrubusi penumpang umum, perda No. 66 tahun 2000

³

“Perlu Desk Khusus di Depdagri untuk Mengkaji Perda”, dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=14923&cl=Berita> [30/5/06]

retribusi pembuangan limbah dan Perda No. 67 tahun 2000 tentang retribusi kendaraan tidak bermotor.⁴

Dari perda-perda di atas ada beberapa perda yang dibatalkan. Diantaranya adalah Perda No. 64 tahun retribusi izin kendaraan angkutan bongkar muat. Pembatalan perda ini dilakukan dikarenakan karena ada perda tersebut terlalu mencampuri urusan dalam negeri sendiri. Ditambah dengan adanya persoalan dari keberatan atas PT. Riau Bara Harum (PT.RBH) tentang adanya rencana tagihan Retribusi Bongkar Muat dari Pemerinah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Berdasarkan Perda No. 64 tahun 2000.

Sehubungan dengan maraknya Perda-Perda bermasalah ini, anggota Komisi III DPR Prof. Moh. Mahfud MD⁵ mengatakan setiap pemerintah daerah perlu mengefektifkan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Melalui Prolegda itu dapat diteliti dan diseleksi Perda-Perda agar selaras dengan kerangka politik hukum nasional. Penyusunan Prolegda sendiri telah diatur dalam Pasal 15 ayat (2) UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Prolegda, menurut penjelasan Pasal 15 ayat (2), dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.⁶ Lebih lanjut, Mahfud mengatakan Depdagri seharusnya pro aktif dalam melakukan pengawasan represif terhadap Perda-Perda. Kewenangan melakukan pengawasan ini diatur secara tegas dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁷

⁴ SEKDA Kabupaten Indragiri Hilir

⁵ Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, 2001, Jakarta.

⁶ SEKDA Kabupaten Indragiri Hilir

⁷ *Ibid.*,

Berdasarkan pemaparan di atas, perda-perda yang bermasalah sesungguhnya dapat dibatalkan atau dihapus jika dianggap tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Namun demikian, secara yuridis, aturan mengenai pembatalan sebuah perda masih dapat diperdebatkan. Di satu sisi, adanya kontrol pemerintah pusat terhadap daerah yang sangat kuat dapat disalahgunakan sehingga dapat mengakibatkan munculnya resentralisasi. Namun di sisi lain, perda-perda bermasalah yang merupakan buah dari otonomi secara langsung dapat menghambat pembangunan di daerah.

Diperlukan suatu penelitian untuk mengetahui secara pasti bagaimanakah ketentuan yuridis tentang pembatalan suatu perda. Hal ini penting mengingat bahwa perundang-undangan dalam sistem negara hukum seperti Indonesia sangat memegang peranan penting. Perundang-undangan dapat disebut sebagai hulu dari seluruh kebijakan yang diambil oleh negara. Dengan demikian, jika pada taraf perundang-undangan yang baik akan lebih menjamin terselenggaranya pemerintahan yang diharapkan. Dalam penelitian ini dikhususkan meneliti pada pembatalan Perda Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 Tahun 2000 mengenai retribusi izin kendaraan angkutan barang yang melakukan bongkar muat.

Ketentuan mengenai penyusunan dan pembatalan perda dapat dilihat dari UU No. 32 /2004 tentang Pemerintah Daerah serta UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedua undang-undang ini dapat dijadikan pedoman atau petunjuk yuridis untuk menentukan bagaimana ketentuan penyusunan dan pembatalan sebuah perda. UU No. 32/2004 merupakan landasan politis bagi daerah untuk bebas dan aktif memproduksi perda. Sedangkan UU No.

10/2004 dapat disebut sebagai pedoman bidang hukum perundang-undangan, dimana dalam UU ini diatur secara rinci bagaimana teknis menyusun dan ketentuan mengenai pembatalan suatu perda.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah ketentuan yuridis tentang pembuatan dan pembatalan suatu peraturan perundang-undangan di daerah ?
2. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan Perda Nomor 64 tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Bongkar Muat dibatalkan dilihat dari analisis yuridis dan analisis material ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui ketentuan yuridis tentang pembuatan dan pembatalan suatu peraturan perundang-undangan di daerah.
2. Untuk menganalisis secara yuridis dan material mengenai faktor-faktor yang menyebabkan Perda Nomor 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Bongkar Muat dibatalkan.

D. Kerangka Teori

Melalui konsep *welfare state*, negara-negara modern telah menjelma menjadi organisasi besar yang terobsesi untuk menjadi 'peri baik hati' yang menyediakan semua permintaan warganya. Kebutuhan-kebutuhan masyarakat seperti kesejahteraan ekonomi, fasilitas-fasilitas komunikasi dan transportasi,

jaminan keamanan, pelayanan kesehatan, jaminan bagi pengangguran dan lain-lain disediakan oleh negara. Dengan pandangan seperti ini, negara lalu turut campur dalam hampir segala aspek kehidupan masyarakat. Peran yang serba meliputi ini seperti mendapat justifikasi ketika dihadapkan pada kenyataan bahwa tingginya kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh warga negara sulit diselesaikan tanpa campur tangan negara, sehingga negara telah merasuk ke dalam setiap inci kehidupan warganya.

Kewenangan dapat digunakan untuk melakukan sesuatu hal. Dalam hal ini adalah kewenangan terhadap pembentukan maupun pembatalan suatu peraturan. Dalam hal ini kewenangan dapat dijadikan suatu alat yang akan digunakan untuk dapat menciptakan suatu rumusan baru.⁸

Peran yang serba meliputi dari negara ini pada kondisi tertentu sangat memungkinkan munculnya kekuasaan tanpa batas seperti negara-negara pra-modern. Pada titik ini persisnya definisi negara modern sebagai negara yang memiliki kekuasaan terbatas seperti dikemukakan Mac Iver, menjadi relevan.⁹

Pembatasan kekuasaan negara tersebut pada zaman modern mengambil bentuk “negara hukum” (*rechtstaat* atau *rule of law*) yang secara sederhana dapat dimaknai sebagai negara yang mendasarkan semua kebijakannya pada hukum dan konstitusi. Dalam negara hukum, setiap tindakan negara diatur melalui mekanisme yang telah ditetapkan melalui undang-undang yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara yang mendapat mandat konstitusi.

⁸ Mac Iver, *Negara Modern*, terj. Drs. Moertono, Jakarta: Aksara Baru, 1977, hlm. 424.
⁹ Ibid.,

Konsep Negara hukum biasanya disandarkan pada pemikiran dua tokoh penting, yakni A. V. Dicey dan F. J. Stahl. Dicey memperkenalkan konsep *rule of law* dalam tradisi Anglo Saxon dan Stahl dengan negara hukum formal-nya yang dikenal dalam tradisi Eropa daratan. Menurut Dicey, *rule of law* terdiri dari tiga unsur utama, *supremacy of law*, *equality before the law* dan *constitution based on individual right*.¹⁰ Sementara dalam pemikiran Stahl, sebuah negara hukum atau *rechtsstaats* setidaknya memiliki unsur-unsur sebagai berikut;

1. Mengakui dan melindungi hak asasi manusia
2. Untuk melindungi hak asasi itu, maka penyelenggara negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*
3. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang
4. Adanya pengadilan administrasi.¹¹

Pada perkembangan selanjutnya konsep negara hukum di atas banyak mengalami perubahan dan penyempurnaan. Dinamika yang terjadi seiring perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi membawa perubahan pada cara pandang para ahli dalam melihat peran negara dalam hubungannya dengan masyarakat. Perubahan besar yang terjadi mengharuskan negara untuk memberi porsi perhatian yang lebih besar lagi kepada masyarakat. Sehingga dalam konsep yang modern, negara hukum lalu didefinisikan sebagai sebuah negara yang menjamin terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan menjunjung tinggi

¹⁰ Lihat Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press, hlm. 39.

¹¹ Dikutip dari Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill Co., 1989, hlm. 151.

HAM. Scheltema, sebagaimana dikutip Azhary, menyebut beberapa unsur negara hukum pada abad 20, antara lain:¹²

1. Asas kepastian hukum, yang unsur-unsur turunannya adalah;
 - a. Asas legalitas
 - b. Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang diharapkan
 - c. Undang-undang yang tidak boleh berlaku surut
 - d. Hak asasi dijamin undang-undang
 - e. Pengendalian yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain
2. Asas persamaan, yang unsur-unsur turunannya adalah;
 - a. Tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materiil
 - b. Adanya pemisahan kekuasaan
3. Asas demokrasi, yang unsur-unsur turunannya adalah;
 - a. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga Negara
 - b. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen
 - c. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah
4. Asas Pemerintahan untuk rakyat yang unsur-unsur turunannya adalah;
 - a. Hak asasi dijamin Undang-Undang Dasar
 - b. Pemerintahan secara efektif dan efisien

¹²

Azhary, *Negara*, hlm. 50.

Dari keseluruhan prinsip di atas, hal yang terpenting yang perlu diperhatikan dalam Negara hukum adalah bahwa dalam sebuah negara hukum, setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus memiliki landasan yuridis. Artinya, setiap tindakan yang diambil oleh negara didasarkan pada hukum tertulis. Prinsip ini yang lazimnya disebut sebagai asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar bagi negara-negara hukum modern, khususnya yang menggunakan sistem kontinental.¹³ Hukum tertulis yang lazim berbentuk perundang-undangan, dibentuk oleh badan legislatif yang dalam pembuatannya berkoordinasi dengan pemerintah sebagai badan pelaksana.

Dalam kasus Indonesia, salah satu perubahan substantif yang telah dilakukan dalam rangka Perubahan Pertama UUD 1945 pada Sidang Umum MPR bulan Nopember 1999 lalu adalah soal cabang kekuasaan legislatif yang secara tegas dipindahkan dari Presiden ke DPR. Dalam Pasal 20 ayat (1) dinyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”

Namun, meskipun pemegang kekuasaan legislasi dipindahkan ke DPR, tetapi proses pembuatan UU tetap dilakukan bersama-sama antara Presiden dengan DPR. Kekuasaan legislatif berada di tangan DPR, namun pengesahan formal produk UU itu dilakukan oleh Presiden. Hal ini, menurut Jimly, menunjukkan adanya perimbangan kekuasaan diantara keduanya, yaitu hak Presiden untuk memveto suatu UU yang sudah ditetapkan oleh DPR. Untuk menegaskan hal inilah maka dalam Perubahan Kedua ketentuan Pasal 20 itu

¹³

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 65.

ditambah dengan ayat (5) yang memberikan waktu 30 hari bagi Presiden untuk mengesahkan UU itu. Jika dalam batas waktu itu tidak disahkan, maka RUU tersebut dianggap berlaku menjadi UU.¹⁴

Proses pembuatan UU dilakukan bersama-sama dalam arti pada tahap pembahasan di DPR, pihak pemerintah sudah terlibat intensif. Akan tetapi, dapat terjadi, bahwa suara partai pemerintah di DPR dikalahkan oleh suara oposisi. Dalam hal ini, maka Presiden dapat menggunakan hak vetonya untuk tidak mengesahkan UU yang sudah disetujui oleh DPR tersebut seperti juga dipraktekkan di Amerika Serikat.

Di tingkat daerah, dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di propinsi dan kabupaten/kota. Pada umumnya, lembaga perwakilan rakyat ini dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legislatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya haruslah dicatat bahwa fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungan dengan Presiden.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR ditentukan memegang kekuasaan membentuk UU, dan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah propinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD sebagaimana ketentuan mengenai pembentukan UU di

¹⁴

Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*

tingkat Pusat dalam UUD 1945 sebelum diamandemen. Karena itu, dapat dikatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.¹⁵

Oleh karena itu, sesungguhnya, DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Memang benar, seperti halnya pengaturan mengenai fungsi DPR-RI menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen, lembaga perwakilan rakyat ini berhak mengajukan usul inisiatif perancangan produk hukum. Menurut ketentuan UUD 1945 yang lama, DPR berhak memajukan usul inisiatif perancangan UU. Demikian pula DPRD, baik di daerah propinsi maupun daerah kabupaten/kota, berdasarkan ketentuan UU No.22/1999, berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.

Selanjutnya, terkait dengan adanya lembaga legislatif di pusat dan daerah, dalam ilmu perundang-undangan juga dikenal adanya prinsip hierarki perundang-undangan. Teori ini menempatkan seluruh peraturan perundang-undangan secara

¹⁵*Ibid.*

bertingkat, dimana perundang-undangan yang lebih rendah kedudukannya tidak boleh mengatur secara berlainan perundang-undangan di atasnya. Oleh karena itu, sebuah peraturan perundang-undangan di daerah tidak boleh mengatur secara menyimpang dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, apalagi sampai melanggar UUD.

Perumusan mengenai bentuk dan tata urutan ketujuh peraturan perundang-undangan di atas dapat dikatakan kurang sempurna dan mengandung beberapa kelemahan. *Pertama*, karena naskah Perubahan UUD sekarang dibuat terpisah, maka seharusnya penyebutan “UUD 1945” tersebut di atas dilengkapi dengan “dan Perubahan UUD”. *Kedua*, penyebutan Perpu pada nomor urut keempat di bawah undang-undang dapat menimbulkan penafsiran seakan-akan kedudukan perpu itu berada di bawah UU. Padahal, kedudukan hukum keduanya adalah sederajat. Karena itu, seharusnya, seperti dalam TAP No.XX/MPRS/1966, keduanya ditempat pada nomor tiga, yaitu ‘Undang-Undang dan Perpu’. *Ketiga*, penggunaan nomenklatur Keputusan Presiden yang selama ini dipakai mengandung kelemahan karena tidak membedakan secara tegas antara keputusan yang mengatur (*regeling*) dengan keputusan yang bersifat administratif belaka (*beschikking*). *Keempat*, hanya karena pertimbangan bahwa MPR cukup mengatur mengenai tata urutan peraturan sampai tingkat peraturan yang ditetapkan oleh Presiden, maka bentuk Peraturan Menteri tidak disebut dalam tata urutan tersebut. Padahal, di bawahnya masih disebut Peraturan Daerah yang tingkatan-nya juga di bawah peraturan yang ditetapkan oleh Presiden. Padahal, Peraturan Menteri itu sangat penting untuk ditempatkan dalam tata urutan di atas Perda, di samping

produk peraturan tingkat menteri itu dalam praktek banyak sekali ditetapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan memerlukan penertiban sebagaimana mestinya.¹⁶

Oleh karena itu, menurut Jimly, dalam rangka penyusunan tertib peraturan perundang-undangan, perlu dibedakan dengan tegas antara putusan-putusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dari putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*). Semua pejabat tinggi pemerintahan yang memegang kedudukan politis berwenang mengeluarkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif, misalnya untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat, membentuk dan membubarkan kepanitiaan, dan sebagainya. Secara hukum, semua jenis putusan tersebut dianggap penting dalam perkembangan hukum nasional.¹⁷

Akan tetapi, pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit¹⁸ perlu dibatasi ataupun sekurang-kurangnya dibedakan secara tegas karena elemen pengaturan (*regeling*) kepentingan publik dan menyangkut hubungan-hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warganegara dan antara warganegara dengan negara dan pemerintah. Elemen pengaturan (*regeling*) inilah yang seharusnya dijadikan kriteria suatu materi hukum dapat diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan tingkatannya secara hirarkis. Sebagai contoh, Keputusan Presiden mengangkat seseorang menjadi Menteri ataupun mengangkat dan memberhentikan seorang Pejabat Eselon I di satu

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 2005, Jakarta.

Departemen, ataupun menaikkan pangkat seorang pegawai negeri sipil ke pangkat yang lebih tinggi. Sifatnya hanya penetapan administratif (*beschikking*).¹⁹

Dalam arti luas, keputusan-keputusan tersebut memang mengandung muatan hukum, karena di dalamnya berisi hubungan-hubungan hak dan kewajiban dari para pihak yang terlibat di dalamnya yang terbit karena putusan pejabat yang berwenang dan juga didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah.²⁰ Akan tetapi, untuk kepentingan tertib peraturan perundang-undangan, bentuk-bentuk hukum yang bersifat administratif tersebut, sebaiknya disebut dengan istilah yang berbeda dari nomenklatur yang digunakan untuk bentuk-bentuk formal peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, yang termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit itu adalah UUD dan dokumen yang sederajat, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Pejabat setingkat Menteri. Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Bupati/Walikota, dan Peraturan Desa serta Peraturan Kepala Desa. Sedangkan bentuk-bentuk putusan lainnya dapat dinamakan Ketetapan atau Keputusan dengan tingkatan yang sederajat dengan peraturan yang terkait. Misalnya, Ketetapan dan Keputusan MPR, meskipun bukan peraturan dalam pengertian yang baru, tetapi tingkatannya sederajat dengan UUD dan Naskah Perubahan UUD yang sama-sama merupakan produk MPR. Keputusan Presiden dapat disetarakan tingkatannya dengan Peraturan Presiden, Keputusan Menteri sederajat dengan Peraturan Menteri, Keputusan Gubernur dengan Peraturan Gubernur,

¹⁹ Ridwan HR, *loc.cit.*

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 2005, Jakarta.

Keputusan Bupati/Walikota dengan Peraturan Bupati/Walikota, dan seterusnya. Mengingat tingkatannya sederajat dengan bentuk-bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang terkait (*ambtsdrager*), maka tidak ada salahnya apabila dalam susunan tata urutan peraturan perundang-undangan yang baru nanti, bentuk keputusan administratif tersebut juga turut dicantumkan dengan pengertian bahwa putusan-putusan tersebut bersifat administratif (*beschikking*) dan tidak berisi pengaturan terhadap kepentingan umum (publik). Keputusan-keputusan yang bersifat administratif ini tidak dapat kita kategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan berbagai pertimbangan di atas, saat ini, pengaturan tentang perundang-undangan, baik proses penyusunan sampai pembatalan serta susunan hierarki perundang-undangan diatur dalam undang-undang Nomor 10/2004. Pada Pasal 7 diatur tentang “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Pada Ayat (2) dijelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi:

1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;

2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Terdapat beberapa perbedaan antara perumusan di atas dengan yang sebelumnya. Diantaranya, dalam struktur hierarki di atas, tidak ada lagi Tap MPR. Selain itu terdapat juga peraturan presiden yang sebelumnya tidak dikenal. Terkait dengan peraturan daerah, UU tersebut tampak mengatur secara lebih gamblang dan lengkap, sebab selain mengatur tentang jenis-jenis peraturan daerah, UU 10/2004 juga mengatur tentang teknis pembuatan suatu perda.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal, atau sering juga disebut normatif-, yang merupakan studi terhadap hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengkonsep dan atau pengembangnya.²¹ Dalam doktrin positivisme, hukum dinkonsepsikan sebagai kaidah perundang-undangan. Oleh karena itu, penelitian hukum doktrinal dalam tradisi positivisme difokuskan pada hukum tertulis, dalam hal ini peraturan perundang-undangan. Namun demikian, dalam penelitian hukum doktrinal tidak menutup kemungkinan digunakannya bahan hukum yang lain, seperti karya-karya akademik,

²¹ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ctk. Pertama, ELSAM dan HuMA, Jakarta, 2002, hlm. 147.

yang dapat membantu untuk memperkaya pengetahuan tentang hukum yang sedang berlaku (*ius constitutum*) dan seharusnya berlaku (*ius constituendum*).²²

2. Metode Pengumpulan Data

Data yang akan dikumpulkan merupakan data-data kepustakaan yang dikategorikan ke dalam bahan hukum primer, sekunder dan tertier.²³

- a. Bahan hukum kategori primer adalah bahan hukum yang mengikat, yakni undang-undang yang terkait dengan peraturan perundang-undangan dan otonomi daerah, antara lain:
 - Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
 - Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Bahan hukum sekunder, menjelaskan bahan hukum primer, seperti RUU, karya akademik dan ilmiah dari kalangan hukum dan hasil penelitian terkait.
- c. Bahan hukum tertier terdiri dari bahan penunjang, yakni:
 - Bahan-bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedi dan lain-lain.

²² *Ibid.*, hlm. 154-155.

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, ctk. Pertama, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 52.

- Bahan-bahan primer, sekunder, tertier yang bersifat penunjang di luar bidang hukum , seperti filsafat, sosiologi, politik, ekonomi, budaya dan lain-lain.²⁴

3. Analisis Data

Pada penelitian hukum doktrinal (normatif), pengolahan data merupakan kegiatan sistematisasi terhadap bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti merupakan upaya klasifikasi bahan hukum yang bertujuan untuk memudahkan analisis dan konstruksi.²⁵ Adapun kegiatan yang dilakukan pada tahap analisis adalah;

- a. Memilih pasal-pasal yang berisi kaidah dan aturan tentang peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan daerah.
- b. Membuat sistematik dari pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu yang sesuai dengan pokok masalah.
- c. Data yang berupa peraturan perundang-perundangan tersebut dianalisis secara induktif-kualitatif.

4. Metode Pendekatan

Dalam penelitian doktrinal, pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan yuridis. Dengan pendekatan ini akan dianalisis bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur tentang penyusunan dan pembatalan suatu perda. Selain melihat substansi yang terkandung baik dalam konstitusi maupun undang-undang dan peraturan pemerintah, pendekatan ini juga akan membantu untuk mengetahui apakah undang-

²⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, ctk. Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 41.

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar.*, *op.cit.*, hlm. 251-252.

undang organik telah mengejawantahkan ketentuan, atau tidak bertentangan dengan ketentuan yang diatur oleh konstitusi.

BAB II

ASAS LEGALITAS DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Otonomi Daerah

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Bab I Ketentuan umum Pasal 1 huruf h menyebutkan bahwa, Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya sebagai pedoman, pada bagian penjelasan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Angka 1 huruf h dijelaskan prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah sebagai berikut :

- (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 bertanggung jawab.
- (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 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 Pemerintah Daerah.
- (7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan 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 sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Penerapan otonomi daerah yang seluas-luasnya mempengaruhi penataan institusi dan berdampak pada manajemen berbagai sumberdaya yang ada di

daerah. Dalam bidang pendidikan, wewenang penyelenggaraan segala urusan berada di tingkat Kabupaten/Kota membawa dampak pada penataan sistem pendidikan, termasuk organisasi penyelenggara, kurikulum, penataan sumber daya manusia, pendanaan, sistem manajemen, sarana dan prasarana, dan pengembangan pendidikan di daerah.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

1. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 dikaitkan dengan pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini juga mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu

Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan Daerah Otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan cara desentralisasi. Penyebutan cara desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonom tanpa desentralisasi.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan Daerah Otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi mau pun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. Kedua, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).²⁶

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuh-kembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga

²⁶ *Ibid*, hlm. 102.

perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.²⁷

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan Pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan Daerah Otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tetap administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan Daerah Otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok²⁸:

- (1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
- (2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan Daerah Otonom.
- (3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.

Pengertian pemerintah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

²⁷ Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 10-11.

²⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ... Op.Ci*, hlm. 103.

Pemerintah Pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan Menteri-menteri. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Eksekutif Daerah.

Pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan Pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) mau pun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan Pusat dengan Daerah. Di sini, pemerintahan pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.²⁹

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.³⁰

Kepala Daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief executive*) di lingkungan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah Provinsi adalah Gubernur. Kepala Daerah Kabupaten adalah Bupati. Kepala Daerah Kota adalah Walikota. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lihat uraian terdahulu). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II,

²⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ... Op.Cit.*, hlm. 104.

³⁰ Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 13.

dilukiskan sebagai adanya hubungan berjenjang (hirarkis). Di lihat dari asalnya, pandangan ini tidak benar. Sebutan tingkat I dan tingkat II dimaksudkan sebagai lapisan (*tier*) tidak perlu bersifat hirarkis.³¹

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat mau pun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru Otonomi Daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*.³²

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan

³¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 129.

³² J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 15.

Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³³

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Provinsi dan Kabupaten/Kota, karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur.

Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.³⁴

³³ Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 61.

³⁴ J. Kaloh, Kepala *Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 16-17.

Posisi kebijakan otonomi daerah sebagai seluruh proyek pengambilan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. Sekarang, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.³⁵

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi Rakyat Daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalau pun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang

³⁵ Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 172-173.

demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan Otonomi Daerah.³⁶

Bupati, Walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) Otonomi, karena tidak ada lagi dekonsentrasi dalam lingkungan pemerintahan Kabupaten dan Kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) di samping sebagai Kepala Daerah (Otonom). Sebenarnya, tidak ada keperluan memberikan fungsi rangkap pada Gubernur. Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota yang menjalankan fungsi rangkap lebih menonjolkan diri sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan Daerah Otonom.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara bersamaan (sebagai pasangan) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah ditetapkan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikonsultasikan dengan Presiden. Konsultasi ini merupakan konsekuensi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Wakil Pusat di Daerah.

Kepala Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Ketentuan ini terutama bertalian dengan kedudukan dan hubungan keperdataan yang dilakukan Daerah. Daerah adalah subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataan. Dalam tindakan yang bersifat publik, tanggung-jawab ada pada alat perlengkapan daerah yaitu pejabat yang bertindak atau yang membuat keputusan.

³⁶ J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 17.

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Dengan pekataan lain, seseorang dapat menjadi kepala daerah paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.

Pada akhir masa jabatannya, Kepala Daerah menyampaikan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila pertanggungjawaban ditolak, Kepala Daerah bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali.

Ketentuan-ketentuan mengenai Kepala Daerah pada umumnya berlaku terhadap Wakil Kepala Daerah, kecuali pertanggungjawaban. Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, tidak kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Semestinya Wakil Kepala Daerah juga bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Wakil Kepala Daerah dapat melakukan kesalahan-kesalahan seperti yang dilakukan Kepala Daerah.

Setiap Daerah hanya mempunyai satu Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sampai habis jabatannya. Kalau berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi. Ketentuan ini dapat menunjukkan bahwa jabatan Wakil Kepala Daerah tidak penting, selama ada Kepala Daerah. Apabila Kepala Daerah berhalangan tetap, dan tidak ada Wakil Kepala Daerah, Sekretaris Daerah untuk sementara menjalankan tugas-tugas Kepala Daerah. Dalam hal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap secara serentak, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam

waktu paling lambat tiga bulan telah menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Selain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Pemerintah Daerah dilengkapi dengan Dinas-Dinas, Kecamatan, dan Kelurahan. Kecamatan yang semula merupakan organ dekonsentrasi, sekarang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi organ otonomi dalam lingkungan Kabupaten atau Kota. Mengenai Kelurahan merupakan satuan pemerintahan di bawah Kecamatan. Kelurahan menerima pelimpahan sebagian wewenang Kecamatan. Lurah sebagai Kepala Kelurahan diangkat Bupati atau Walikota atas usul Camat dan bertanggungjawab kepada Camat. Dengan demikian, Kelurahan bukan kesatuan otonom seperti Desa. Kelurahan adalah pelaksana wewenang Kecamatan.

2. Otonomi Daerah

Adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para

pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.³⁷

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.³⁸

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian

³⁷ Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 303.

³⁸ Bagir Manan, Menyongsong *Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.³⁹

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah.⁴⁰

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atas atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan faham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena⁴¹:

³⁹ Syauckani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.274-275

⁴⁰ Mariun dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

⁴¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 12.

- a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).
- b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidaknya-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada “orang luar”. Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.⁴²

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk

⁴² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

menyampaikan aspirasi yang dimiliki, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi domainnya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.⁴³

B. Desentralisasi, Cakupan Dan Elemen

1. Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Banyak negara bahkan telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional.⁴⁴

Kini desentralisasi telah tampil universal dan diakomodasi dalam berbagai pandangan yang berbeda. Untuk memahami keberadaan dan arti penting *local government* sebagai konsekuensi desentralisasi ini

⁴³ Syauckani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 275.

⁴⁴ Conyers, D, *Decentralization : the latest fashion in development administration? Public Administration and Development*, 1983, hlm. 97

maka sebaiknya perlu disimak perkembangan teoritis dari berbagai perspektif yang ada dalam memandang *local government* sebagaimana dipaparkan oleh Smith⁴⁵. Terdapat tiga perspektif dalam melihat desentralisasi, yakni *liberal democracy*, *economic interpretation*, dan *marxist interpretation*.

Dalam pandangan demokrasi liberal, *local government* membawa dua manfaat pokok.⁴⁶ *Pertama*, ia memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena *local government* itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Lebih jelas lagi, Hoessein menambahkan bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangat erat.

Kedua, *local government* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat (*locality*). Sebagaimana diingatkan oleh Hoessein bahwa *local government* dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Sehingga urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian

⁴⁵ Smith, B.C, *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*, 1985, London, hlm. 18-45.

⁴⁶ B. Hoessein dalam "Hubungan penyelenggaraan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah" dalam *Bisnis& Birokrasi*, No. 1.Vol. Juli 2000.

keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Makna lokalitas ini juga tercermin dalam berbagai istilah di berbagai negara yang merujuk pada maksud yang sama. *Commune* di Perancis, *Gemeinde* di Jerman, *Gementee* di Belanda, dan *Municipio* di Spanyol yang kemudian menyerupai *Municipality* di Amerika Serikat⁴⁷ Manfaat bagi masyarakat setempat ini adalah adanya *political equality*, *accountability*, dan *responsiveness*.

Sementara itu, dalam pandangan yang senada Antoft & Novack juga mengungkapkan manfaat dari *local government* ini dalam beberapa hal, yakni: *accountability*, *accessibility*, *responsiveness*, *opportunity for experimentation*, *public choice*, *spread of power*, dan *democratic values*.⁴⁸

Dalam interpretasi ekonomi,⁴⁹ desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini, individu-individu diasumsikan akan memilih tempat tinggalnya dengan membandingkan berbagai paket pelayanan dan pajak yang ditawarkan oleh berbagai kota yang berbeda. Individu yang rasional akan memilih tempat tinggal yang akan memberikan pilihan paket yang terbaik. Manfaat yang bisa dipetik dari

⁴⁷ Norton.A, *International Handbook of local and regional government : comparative analysis of advances democracies*, 1997, hlm. 23-24.

⁴⁸ Antoft, K. & Novack, J. 1998. *Grassroots Democracy Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia : Dalhousie University, hlm. 155-159.

⁴⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2003, Yogyakarta.

local government dalam perspektif ini ⁵⁰ meliputi: *pertama*, adanya daya tanggap publik terhadap preferensi individual (*public responsiveness to individual preferences*). Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah, tidak seperti swasta, akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan, sehingga konsumsi oleh satu penduduk tidak akan mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik, yang apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif. Selain itu, *local government* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya.

Kedua, *local government* memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (*the demand for public goods*). '*Demand*' dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik.

⁵⁰ Alderfer, H.F., "*Local Government in Development Countries*", 1964, New York.

Ketiga, desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang publik (*the supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecenderungannya untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya.

Berdasar pada teori, yurisdiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya. Interpretasi *Marxist* tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antar wilayah geografis. Terdapat beberapa penjelasan yang melandasi ketidak berpihakan pandangan ini terhadap desentralisasi.

Pertama, pandangan ini melihat bahwa pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis.

Kedua, desentralisasi juga akan mempengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas.

Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidak-adilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah.

Ketiga, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi, tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis.

Keempat,⁵¹ dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka Pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan.

Kelima,⁵² terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan

⁵¹ Meenakshisundaram, S.S., *"Decentralization in Developing Countries"*, 1999, New Delhi.

⁵² Ibid.,

demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan.

2. Cakupan Desentralisasi

Semula dalam kepustakaan Amerika Serikat, Harold F. Alderfer mengungkapkan bahwa terdapat dua prinsip umum dalam membedakan bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan kekuasaannya ke bawah. *Pertama*, dalam bentuk *deconcentration* yang semata-mata menyusun unit administrasi atau *field stations*, baik itu tunggal ataupun ada dalam hirarki, baik itu terpisah maupun tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Tidak ada kebijakan yang dibuat di tingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya, sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah. *Kedua*, dalam bentuk *decentralization* dimana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu. Mereka dapat menjalankan penilaian, inisiatif dan pemerintahannya sendiri.⁵³

Selain itu dalam khazanah Inggris, desentralisasi dapat dimengerti dalam dua jenis yang berbeda yang mendasarkan pada berbagai literatur berbahasa Inggris, yakni *devolution* yang menunjuk

⁵³ Alderfer, H.F. 1964. *Local government in developing countries*. New York : Mc.Graw Hill, hlm. 176.

pada kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal; dan *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat.⁵⁴ Bagaimana membagi jenis desentralisasi ini dan untuk menentukan suatu negara berdasar pada jenis yang mana tampaknya didasarkan pada beberapa pertimbangan aktivitas fungsional dari kewenangan yang ditransfer, jenis kewenangan atau kekuasaan yang ditransfer pada setiap aktivitas fungsional, tingkatan atau area kewenangan yang ditransfer, kewenangan atas individu, organisasi, atau badan yang ditransfer pada setiap tingkatan, dan kewenangan ditransfer dengan cara legal ataupun administratif. Tampaknya apa yang dimaksud *decentralization* menurut Alderfer menyerupai dengan apa yang disebut sebagai *devolution*⁵⁵. Sementara istilah *deconcentration* yang mereka berdua pergunakan juga menunjuk pada kondisi yang sama.

Selanjutnya Rondinelli dan kawan-kawan lebih luas lagi dalam mengungkapkan jenis desentralisasi yakni: *deconcentration* (penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah), *delegation* (perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya secara tidak

⁵⁴ Conyers, D. 1983. "Decentralization : the latest fashion in development administration ?." *Public Administration and Development*, Vol. 3, hlm. 102.

⁵⁵ Conyers, D. 1986. "Decentralization : the latest fashion in development administration ?." *Public Administration and Development*, Vol. 3, hlm. 89.

langsung dikontrol oleh pemerintah pusat), *devolution* (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat), dan *privatization* (memberikan semua tanggung jawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi non pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah)⁵⁶.

Rondinelli, McCullough, & Johnson sendiri bahkan mengungkapkan bahwa bentuk desentralisasi ada lima macam, yakni *privatization*, *deregulation of private service provision*, *devolution to local government*, *delegation to public enterprises or publicly regulated private enterprises*, dan *deconcentration of central government bureaucracy*.⁵⁷

Pengertian desentralisasi tersebut menyerupai jenis desentralisasi yang diungkapkan oleh Cohen & Peterson yang terbagi dalam *deconcentration*, *devolution*, dan *delegation* (yang mencakup pula *privatization*). Jika semula privatisasi berdiri sendiri, kini Cohen dan Peterson justru memasukkannya sebagai bagian dari delegasi. Perbedaan ini didasarkan pada enam pendekatan, yakni: perbedaan berdasar asal mula sejarah, berdasarkan hirarki dan fungsi, berdasarkan masalah yang diatasi dan nilai dari para investigatornya, berdasar pola

⁵⁶ Meenakshisundaram, S.S., 1999. Decentralization in Developing Countries, dalam Jha, S.N. & Mathur P.C. *Decentralization and Local Politics*, New Delhi : Sage Publication, hlm. 55-56.

⁵⁷ Rondinelli, D. A. McCullough, J. S., & Johnson, R.W. 1989. Analysing decentralization policies in developing countries: a political- economy framework dalam *Development and Change*, Vol. 20, No. 1, January.

struktur dan fungsi administrasi, berdasar pada pengalaman negara tertentu, dan yang terakhir berdasar pada berbagai tujuan politik, spasial, pasar, dan administrasi Hoessein mengungkapkan bahwa *devolution* dalam khazanah Inggris tersebut merupakan padanan kata *political decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *staatskundige decentralisatie* dalam pustaka Belanda⁵⁸.

Sementara *deconcentration* dalam khazanah Inggris merupakan padanan dari *administrative decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *ambtelijke* atau *administratieve decentralisatie* dalam khazanah Belanda. Dari perspektif pemerintahan Indonesia, *devolution* merupakan padanan dari *desentralisasi*, *deconcentration* merupakan padanan dari dekonsentrasi, dan *delegation* adalah padanan dari desentralisasi fungsional.

Selain itu, dalam perkembangan sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, mulai dari masa Hindia Belanda sampai Indonesia modern telah dikenal pula beberapa jenis desentralisasi dalam arti luas. Selain desentralisasi dalam arti sempit (*devolution, political decentralization*) dan dekonsentrasi yang telah banyak diulas di atas, dikenal pula jenis *mede bewind* dan *vrij bestuur*⁵⁹.

Mede bewind biasanya diartikan sebagai tugas pembantuan yang berarti hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat atau

⁵⁸ Hoessein, B., Hubungan penyelenggaraan Pemerintahan Pusat Dengan pemerintahan Daerah, dalam *Bisnis & Birokrasi*, Vol. 1, Juli.

⁵⁹ Sinjal, D., 2001, Tali kendali di leher 368 Kabupaten Dalam Tempo, 28 Oktober.

daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu⁶⁰. Rohdewohld mengungkapkan makna yang hampir sama tentang *mede bewind* namun dengan bahasa yang berbeda sebagai fungsi tertentu yang berada di bawah *yurisdiksi* pemerintah pusat yang dijalankan oleh unit administrasi pemerintah daerah otonom atas perintah pemerintah pusat. Pemerintah pusat tetap mempertahankan *yurisdiksinya* dalam hal perencanaan dan pendanaannya⁶¹.

Vrij bestuur dapat diartikan kalau ada keragu-raguan tentang siapa yang berwenang terhadap suatu masalah maka daerah terdekatlah yang mengambil wewenang itu⁶². Dasar pemikiran timbulnya *vrij bestuur* ini adalah karena kewenangan dapat dirinci satu per satu, tetapi tidak ada satu pun undang-undang yang mampu memprediksi masalah-masalah kemasyarakatan yang berkembang sangat dinamis sehingga bila ada kevakuman kewenangan penanganan masalah tertentu maka dengan azas *vrij bestuur* ini diharapkan ada kepastian jalan keluarnya segera.

3. Elemen Desentralisasi

Desentralisasi dalam arti sempit (*devolution*) akan berkaitan dengan dua hal⁶³. *Pertama*, adanya subdivisi teritori dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self*

⁶⁰ The Liang Gie, 1965, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Gunung Agung, hlm. 122.

⁶¹ Rohdewohld, R., 1995, *Public Administration in Indonesia*, Melbourne : Montech Pty.Ud, Hlm.

⁶² Sinjal, D., 2001, Tali kendali di leher 368 Kabupaten Dalam Tempo, 28 Oktober.

⁶³ Smith, B.C., 1985, *Decentralization : The Territorial Dimension of The State*, London : George Allen & Unwin, Hlm. 18.

governing melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yurisdiksinya. Wilayah ini tidak diadministrasikan oleh agen-agen pemerintah di atasnya tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politik di wilayah tersebut. *Kedua*, lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis. Berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis. Smith juga mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen, yakni: *pertama*, desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan. *Kedua*, desentralisasi meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratik⁶⁴.

Senada dengan hal tersebut, Hoessein mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup dua elemen pokok. Pertama, pembentukan daerah otonom, dan kedua, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Dari kedua elemen pokok tersebut lalu lahirlah apa yang disebut sebagai *local government*, yang didefinisikan oleh United Nations sebagai: "*political subdivision of a nation (or in federal system state) which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the power to impose taxes or expropriate labor for*

⁶⁴ Smith, B.C., 1985, **Decentralization : The Territorial Dimension of The State**, London : George Allen & Unwin, Hlm. 8-12.

prescribed purposes The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected"⁶⁵.

Dari definisi di atas secara tersirat sebenarnya ada perbedaan *local government* antara negara dengan sistem federal dan kesatuan. Seperti yang dicontohkan oleh Hoessein tentang Indonesia sebagai negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Hal ini berarti daerah otonom yang dibentuk tidak akan memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti negara bagian dalam sistem federalisme. Dengan mengutip pendapatnya Kranenburg, Hoessein mengungkapkan bahwa daerah otonom tidak akan memiliki "*pouvoir constituant*". Prinsipnya dalam negara kesatuan menurut Hans Antlov adalah "*the powers held by local and regional organs have been received from above, and can be withdrawn through new legislation, without any need for consent from the communes or provinces concerned*"⁶⁶.

Selanjutnya, diungkapkan pula bahwa dalam negara federal, kewenangan pemerintah federal justru berasal dari negara bagian yang dirumuskan di dalam konstitusi federal. Kewenangan daerah otonom juga berasal dari negara bagian bukan dari pemerintah federal dan dirumuskan dalam undang-undang negara bagian.

⁶⁵ Alderfer, H.F., 1964. *Local Government in Development Countries*, New York : Mc. Graw Hill, Hlm. 178

⁶⁶ Hoessein, B., 1999, Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah Dalam Rangka Reformasi Administrasi Publik di Indonesia, Makalah dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat Daerah Menuju Indonesia Baru : Beberapa Masukan Kritis Untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI, Jakarta, 27 Maret

Hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal bersifat koordinasi dan independen. Hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat untuk negara kesatuan sama dengan hubungan antara daerah otonom dengan negara bagian dalam sistem federal yakni bersifat subordinasi dan dependen. Berikutnya Hoessein mengungkapkan bahwa *local government* ini merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, ia berarti pemerintah lokal yang kerap kali dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ, yakni *council* dan *mayor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan⁶⁷. Berkaitan dengan organ ini, terdapat beberapa jenis yakni: *strong mayor council form*, *council-manager form*, dan *weak mayor-council form*, serta *commission form*.

Kedua, ia mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Arti kedua ini, lebih mengacu pada fungsi. Dalam menentukan fungsi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdapat dua prinsip yang lazim dipergunakan *The ultra vires doctrine* menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja. Fungsi atau urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah dirinci sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat. Prinsip *general competence* atau *open end arrangement* merupakan kebalikan dari prinsip sebelumnya tersebut. Pemerintah daerah harus melakukan

⁶⁷ Hoessein, B., 2001, Otonomi Tak Sekali Jadi, tempo, 28 Oktober.

apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu. Pemerintah pusat telah mempunyai urusan atau fungsi yang terinci, sementara sisanya merupakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.⁶⁸

Ketiga, ia bermakna daerah otonom: menjelaskan bahwa pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat⁶⁹.

Hal yang paling krusial berkenaan dengan daerah otonom ini adalah persoalan penentuan batas dan besaran daerah otonom. Norton mengungkapkan bahwa penataan batas ini berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi. Kombinasi diantara keduanya

⁶⁸ Smith, B.C., 1985, *Decentralization : The Territorial Dimension of The State*, London : George Allen & Unwin, Hlm. 87.

⁶⁹ Hoessein, B., 2001, Prospek resolusi Kebijakan dan implementasi otonomi Daerah dari Sudut pandang hukum Tata Negara, Makalah Dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi resolusi Kebijakan dan Impelentasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Government yang diselenggarakan Pusat Kajian Kinerja Otonomi. Daerah Lembaga Administrasi Negara, Jakarta : 30 Oktober.

mempunyai arti penting untuk menciptakan stabilitas dan *fleksibility & responstveness*⁷⁰.

Pertimbangan efisiensi ekonomi yang menjadi dasar bagi penentuan batas daerah meliputi: biaya perjalanan dan komunikasi rendah; sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan finansial, tanah, dan sumber daya lainnya dari dalam daerahnya sendiri sehingga meminimalkan ketergantungan ekonomi, minimalisasi biaya yang berasal dari akibat aktivitas dalam suatu daerah yang *ber-spill over* dan menyebabkan biaya lainnya; fasilitasi kolaborasi dan koordinasi diantara pelayanan yang diberikan; menyesuaikan wilayah dengan badan swasta, sukarela, dan publik beserta kepentingan terkait untuk memfasilitasi kerja sama dan koordinasi guna kepentingan bersama dan interdependensi.

Pertimbangan efektivitas demokrasi tumpang tindih dengan efisiensi ekonomi, namun penetapan batas diharapkan mampu menjamin: apa yang diinginkan oleh para pemilih; keterwakilan yang adil bagi kaum minoritas; mudahnya aksesibilitas penduduk dalam memilih anggota dan staf pemerintah; pemahaman publik terhadap sistem dan tujuannya; rentang kekuasaan dan tanggung jawab yang mendukung pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan penduduk setempat baik pada masa kini dan mendatang, serta memberikan

⁷⁰ Norton, A. Reprinted, 1997, *International Handbook of Local and Regional Government : Comparative Analysis of Advanced Democrcies*, Cheltenham, Edwar Elgar, Hlm. 46-47.

pilihan-pilihan dalam penyediaan komoditas publik. Selain didasarkan pada faktor di atas, penentuan *local boundaries* dapat pula didasarkan pada *catchment area* sebagaimana disampaikan oleh Hoessein, yakni luas wilayah yang optimal bagi pelayanan, pembangunan, penarikan sumber daya, partisipasi dan kontrol baik masyarakat maupun birokrasi. Arti periting *catchment area* ini berkaitan dengan dibutuhkanannya penentuan batas yang akurat dengan berorientasi pada administrasi yang berkualitas untuk menghadapi perubahan masyarakat dan kompleksitas layanan yang dibutuhkan. Harapannya adalah pemberian layanan kepada masyarakat dapat berjalan optimal⁷¹.

Kegagalan dalam mencapai *catchment area* ini akan diikuti adanya *discatchment area*. Kondisi ini dapat memiliki implikasi negatif berupa kerusakan lingkungan, kriminalitas, ketidak-puasan publik terhadap pelayanan birokrasi dan lambannya birokrasi.

C. Ketentuan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)

Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut⁷²:

1. analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
2. kemampuan teknis perundang-undangan
3. pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan

⁷¹ Irfan, 2000, Beberapa Basis Pengembangan Wilayah : telaah awal kearah pencarian model, dalam Bisnis & Birokrasi, Vol. I, Juli.

⁷² <http://www.google.com/perdaonline.asp?id=newsonline> [11/09/06]

4. hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

Dasar Hukum

a. Sebelum tanggal 25 Juni 2004

- UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Keputusan Presiden 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang- undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 21, 22, 23 dan 24 Tahun 2003
- Tata Tertib DPRD Propinsi atau Kabupaten/Kota

b. Setelah 25 Juni 2004

- Undang-undang tentang Pembentukan Perundang-undangan, yang telah di setujui oleh Pemerintah dengan DPR, tanggal 25 Mei 2004
- Tata Tertib DPRD Propinsi atau Kabupaten/Kota.

Penyusunan Perda dimulai dengan merumuskan masalah yang akan diatur, untuk itu harus menjawab pertanyaan “apa masalah sosial yang akan diselesaikan” ? Masalah sosial yang akan diselesaikan pada dasarnya akan terbagi dalam dua jenis. Pertama, masalah sosial yang terjadi karena adanya perilaku dalam masyarakat yang bermasalah. Misalnya, banyak masyarakat membuang sampah sembarangan, sehingga menyebabkan

lingkungan menjadi kumuh, maka diperlukan perda kebersihan. Banyak orang mabuk karena mengonsumsi minuman dengan kadar alkohol yang tinggi, maka diperlukan pengaturan tentang peredaran minuman beralkohol. Rusaknya bangunan bersejarah/bangunan kuno karena dirobohkan atau diganti dengan bangunan baru yang menghilangkan ciri khas bangunan lama. Untuk ini, maka diperlukan pengaturan tentang Perda Cagar Budaya. Kedua, masalah sosial yang disebabkan karena aturan hukum yang ada tidak lagi proporsional dengan keadaan masyarakatnya. Misalnya, peraturan daerah tentang retribusi biaya pemeriksaan kesehatan, ternyata memberatkan masyarakat kecil, hingga tidak memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai. Perda tentang Pajak Daerah, sudah tidak sesuai dengan UU tentang Pajak Daerah, maka perda tersebut harus diganti dengan yang baru.⁷³

Perancang Peraturan Daerah wajib mampu mendiskripsikan masalah sosial tersebut. Salah satu cara untuk menggali permasalahan tersebut adalah dengan langkah penelitian. Untuk masalah sosial yang ada dalam masyarakat, maka observasi pada obyek persoalan harus dilakukan. Misalnya mengumpulkan data tentang bangunan kuno yang ada di kabupaten/Kota dimaksud. Mendiskripsikan siapa pemilik, dan bagaimana keadaan masing-masing bangunan itu selama ini, berapa bangunan yang sudah berubah bentuk atau pun berubah fungsi.

Terhadap situasi seperti ini, oleh Seidman Robert B. ditawarkan sebuah metode ROCCIPI (rule, opportunity, capacity, communication, interest, process,

⁷³ http://www.google.com/perda-perdagubahan_new?id=210784&berita [1/09/06]

ideology).⁷⁴ Demikian juga terhadap permasalahan sosial akibat penerapan perda, secara khusus ditawarkan metode RIA (regulatory Impact Analysis). Metode ini meliputi analisa cost and benefit system. Artinya Pelaksanaan perda dievaluasi sedemikian rupa, khususnya terhadap dampak yang ditimbulkan terhadap modal sosial yang ada. Hasil analisa akan menjelaskan signifikansi keberhasilan atau kegagalan penerapan perda dalam masyarakat. Selanjutnya akan diikuti dengan usulan perbaikan yang lebih rasional dan aplikatif. Perumusan masalah sosial tersebut akan meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. apa masalah sosial yang ada
- b. siapa masyarakat yang perilakunya bermasalah
- c. siapa aparat pelaksana yang perilakunya bermasalah
- d. analisa keuntungan dan kerugian atas penerapan perda
- e. tindakan apa yang diperlukan untuk mengatasi masalah sosial

Draf Raperda pada dasarnya adalah kerangka awal yang dipersiapkan untuk mengatasi masalah sosial yang hendak diselesaikan. Apapun jenis peraturan daerah yang akan dibentuk, maka rancangan perda tersebut harus secara jelas mendiskripsikan tentang penataan wewenang (regulation of authority) bagi lembaga pelaksana (law implementing agency) dan penataan perilaku (rule of conduct /rule of behavior) bagi masyarakat yang harus mematuhi (rule occupant).

Secara sederhana harus dapat dijelaskan : siapa lembaga pelaksana aturan,

⁷⁴ Metode ROCCPI lebih mengajak para perancang untuk melakukan penelitian factual/empiris, untuk memperoleh data langsung tentang masalah sosial yang akan diatur dalam peraturan daerah. Maksudnya adalah, perancang dapat dengan jelas menyebutkan apa masalah sosialnya dan bagaimana hal itu akan diselesaikan.

kewenangan apa yang diberikan padanya, perlu tidaknya dipisahkan antara organ pelaksana peraturan dengan organ yang menetapkan sanksi atas ketidakpatuhan, persyaratan apa yang mengikat lembaga pelaksana, apa sanksi yang dapat dijatuhkan kepada aparatpelaksanaan jika menyalahgunakanwewenang. Rumusan permasalahan pada masyarakat akan berkisar pada siapa yang berperilaku bermasalah, jenis pengaturan apa yang proporsional untuk mengendalikan perilaku bermasalah tersebut, jenis sanksi yang akan dipergunakan untuk memaksakan kepatuhan.

Kerangka berfikir di atas, akan menghasilkan sebuah draf tentang penataan kelembagaan yang menjadi pelaksana. Pada tingkat Kab/Kota, harus sudah dapat dijelaskan, dinas/kantor mana yang akan bertanggungjawab melaksanakan perda tersebut sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI). Penataan wewenang juga akan menghasilkan hierarki kewenangan lembaga pelaksana dan lingkup tanggungjawab yang melekat padanya. Misalnya Wewenang menandatangani ijin ada pada Bupati, tetapi lembaga yang memproses adalah Dinas, atau Kepala Dinas berwenang mengeluarkan ijin atas nama Bupati dsb.

Penataan jenis perilaku akan menghasilkan, perda tentang larangan atau ijin dan perdatentangkewajiban melakukan hal tertentu atau dispensasi. Drafter harus menjelaskan pilihan tentang norma kelakuan yang dipilihnya dengan tujuan yang hendak dicapai. Norma larangan akan menghasilkan bentuk pengaturan yang rinci tentang perbuatan yang dilarang. Jika menginginkan ada perkecualian, maka dirumuskan pula norma ijin. Konsekwensinya adalah merumuskan sistem dan syarat perijinannya. Sistem dan syarat perijinan ini

dirumuskan dengan kriteria ijin perorangan atau ijin kebendaan. Demikian juga, syarat-syarat permohonan ijin yang secara proporsional dapat dipenuhi oleh oleh pemohon. Jika norma kelakuan dirumuskan dengan norma perintah, maka eksepsinya adalah dengan merumuskan norma dispensasi.

Penetapan sanksi dalam perda akan berkombinasi antara sanksi pidana dan sanksi administrasi. Ketentuan Pasal 71 UU No. 22 Tahun 1999, menetapkan :

- (1) Peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian atas biaya pelanggar (sanksi administrasi)
- (2) Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 71 ayat (1) menjadi dasar hukum pengaturan sanksi administrasi, tujuan utamanya adalah menyelesaikan pelanggaran (reparatory). Sanksi administrasi dapat diterapkan langsung oleh pemerintah. Oleh sebab itu, peraturan daerah harus merumuskan secara lengkap dasar hukum, jenis sanksi, prosedur dan pejabat yang berwenang menerapkan sanksi administrasi. Hal ini berbeda dengan sanksi pidana, karena perancang perda hanya cukup merumuskan dalam perda, sedang penerapan sanksinya dilakukan melalui prosedur KUHAP.

Terdapat dua tahap penting pembahasan draf raperda, yaitu pada

lingkup tim teknis eksekutif dan pembahasan bersama dengan DPRD. Pembahasan pada tim teknis, adalah pembahasan yang lebih merepresentasi pada kepentingan eksekutif. Oleh UU tentang perundang-undangan, diwajibkan bagi pemerintah untuk memberi kesempatan kepada semua masyarakat berpartisipasi aktif baik secara lisan maupun tulisan (Pasal 53).

Pembahasan pada lingkup DPRD sangat sarat dengan kepentingan politis masing-masing fraksi. Tim kerja di lembaga legislative dilakukan oleh komisi (A s/d E) yang menjadi counterpart eksekutif. Pembahasan di DPRD biasanya diformat dengan tahapan, Pengantar Eksekutif pada sidang Paripurna Dewan, Pemandangan Umum Fraksi, Pembahasan dalam PANSUS (jika diperlukan), catatan akhir Fraksi, Persetujuan anggota DPRD terhadap draf raperda.

Perjalanan akhir dari perancangan sebuah draf perda adalah tahap pengesahan yang dilakukan dalam bentuk penandatanganan naskah oleh pihak pemerintah daerah dengan DPRD. Dalam konsep hukum, perda tersebut telah mempunyai kekuatan hukum materiil (*materiele rechtskrach*) terhadap pihak yang menyetujuinya. Sejak ditandatangani, maka rumusan hukum yang ada dalam raperda tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak.

Pengundangan dalam Lembaran Daerah adalah tahapan yang harus dilalui agar raperda mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada publik. Dalam konsep hukum, maka draf raperda sudah menjadi perda yang berkekuatan hukum formal (*formele-rechtskrach*). Secara teoritik, “semua orang dianggap tahu adanya perda” mulai diberlakukan dan seluruh isi/muatan perda

dapat diterapkan.

Pandangan sosiologi hukum dan psikologi hukum, menganjurkan agar tahapan penyebarluasan (sosialisasi) perda harus dilakukan. Hal ini diperlukan agar terjadi komunikasi hukum antara perda dengan masyarakat yang harus patuh. Pola ini diperlukan agar terjadi internalisasi nilai atau norma yang diatur dalam perda sehingga ada tahap pemahaman dan kesadaran untuk mematuhi.

Seorang perancang perda adalah orang secara substansial menguasai permasalahan sosial di daerah tersebut. Permasalahan yang akan diselesaikan harus dapat dirumuskan dengan jelas agar pemilihan instrumen hukumnya tepat. Selain itu, perancang adalah orang yang menguasai sistem hukum yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar produk hukum perda tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi dan bahkan menimbulkan persoalan hukum dalam penerapannya.

BAB III

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN PERDA NOMOR 64 TAHUN 2000 TENTANG RETRIBUSI IZIN KENDARAAN ANGKUTAN BARANG YANG MELAKUKAN BONGKAR MUAT DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR

A. Pembinaan Dan Pengawasan Terhadap Pembatalan Perda No.64 tahun 2000 kabupaten indragiri hilir Ditinjau Dari Perspektif Yuridis

Pembinaan dan pengawasan terhadap pembatalan Perda yang ditinjau dari perspektif yuridis merupakan konsep pembinaan dan pengawasan berdasarkan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dalam hal ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang disebutkan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai

dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pemerintah melakukan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, dengan dua cara. Yang pertama adalah 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 dan hasil guna yang optimal. Sedangkan cara yang kedua adalah 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.

Selanjutnya dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan

pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berbicara tentang pengawasan, terdapat tiga aspek yang perlu diperhatikan, pertama aspek pendekatan dalam pengawasan misalnya pendekatan preventif, detektif, dan repressif. Kedua adalah aspek pihak pelaksana dalam pengawasan, yang meliputi masyarakat dan lembaga formal (termasuk di dalam kelembagaan antara lain aspek kedudukan, sumber daya manusia serta mekanisme kerja). Ketiga, obyeknya, adalah pengawasan terhadap perilaku, kecakapan (*skill*) atau pelaksanaan tugas (*performance*) dalam hal administratif, prosedural, keuangan serta metode pengawasannya.⁷⁵

Pendekatan preventif pada intinya diperlukan untuk meminimalisasi penyebab dan peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran oleh aparat penegak hukum dan hakim⁷⁶. Pendekatan ini penting dilakukan dalam rangka menunjang pengawasan yang efektif karena selama ini banyak aturan hukum di Indonesia yang masih bersifat umum dan memiliki *loopholes* sehingga membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran. Salah satu upaya pengawasan preventif tersebut adalah pembenahan hukum acara, kode etik atau kode berperilaku, dan aturan teknis pelaksanaan tugas, antara lain dengan

⁷⁵ Rifqi S. Assegaf, "*Pengawasan Lembaga Penegak hukum dan Lembaga Peradilan*", Makalah disampaikan pada seminar dan lokakarya yang diselenggarakan Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia tanggal 30-31 Juni 2002.

⁷⁶ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, BPKP, Jakarta, 1999, hlm.4.

mengintegrasikan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, diskresi yang limitatif, obyektifitas, pembatasan perilaku yang spesifik, serta partisipasi masyarakat dan ketersediaan mekanisme *check and balances* di dalamnya. Penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi memegang peranan penting dalam rangka peningkatan peran serta masyarakat dalam pengawasan.

Tidak adanya transparansi dan akuntabilitas adalah salah satu faktor penyebab tumbuh suburnya penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran. Selain itu, korupsi terjadi karena adanya monopoli kewenangan ditambah adanya diskresi yang luas serta kurangnya akuntabilitas (termasuk transparansi). Oleh karena itu, selama tidak mempengaruhi upaya penegakan hukum, maka seluruh pelaksanaan tugas dan wewenang aparat pemerintah, penegak hukum dan hakim harus dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Dalam hal perubahan kebijaksanaan pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional yang berkembang dari waktu ke waktu. Kalau politik di tingkat Jakarta (Pusat) mengalami perkembangan yang dinamis dan menunjukkan ke arah demokrasi, kemudian Pemerintah cenderung mengeluarkan kebijaksanaan pemerintahan demokrasi di Daerah dan memberikan keleluasaan yang cukup bagi masyarakat di daerah dengan lembaga politiknya untuk berkembang, namun demikian, kecenderungan ke arah otoritarianisme mengakibatkan pula munculnya sebuah pemerintahan yang sentralistik, yang kemudian membawa implikasi yang sangat tidak menguntungkan bagi perkembangan atau pembangunan daerah secara keseluruhan.

Kurangnya kewenangan yang diletakkan di daerah juga telah menjadi penyebab lemahnya kemampuan prakarsa dan kreativitas. Semua keputusan penting hanya bisa diambil oleh pemerintah pusat. Akibatnya, selalu ada kelambanan dalam merespon dinamika dan permasalahannya yang terjadi di daerah. Dalam keadaan seperti ini, partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik menjadi sangat lemah. Secara teknis administrasi, tiadanya kewenangan daerah dalam proses rekrutmen dan promosi pegawai, serta kakunya organisasi pemerintah di daerah akibat diterapkannya pola uniformitas. Beberapa dari unit organisasi dan istitusi yang dibangun pun cenderung mubadzir. Dengan kata lain, pendekatan sentralistik yang mewarnai pila pemerintahan daerah menurut UU No. 5 1974 itu telah memelihara inefisiensi administrasi dan korupsi, sehingga seolah-olah hal itu telah menjadi karakter pemerintahan di daerah pada masa lalu.

Pendekatan sentralistik yang dipakai seringkali dilandaskan pada argumentasi, seolah-olah ia merupakan konsekuensi sistem negara kesatuan. Padahal, argumen ini tidak memiliki dasar yang kuat, karena Negara Kesatuan RI yang dikonsepsikan UUD 1945 yang menghargai hak-hak otonom dan bahkan hak-hak daerah yang bersifat istimewa (lihat penjelasan UUD 1945). Di samping itu, secara teoritik, dengan kebhinekaan budaya masyarakat Indonesia, keanekaragaman kondisi geografis, dan kesenjangan tingkat kesejahteraan antara satu daerah dengan yang lainnya, mestinya menyulitkan kita untuk menerapkan pendekatan yang seragam dalam proses pemerintahan daerah. Negara kesatuan

sebagai sebuah komitmen politik tidak seyogyanya digunakan sebagai justifikasi bagi pendekatan yang seragam dan sentralistik itu.

Dalam waktu yang cukup lama, sejak Orde baru, Pemerintahan Indonesia telah tergiring untuk menjadikan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan dari semua kebijakan pemerintahan. GBHN dan Repelita sebagai instrumen utama dari penyelenggaraan Orde Baru sarat dengan konsep dan rencana pembangunan. Karena itu, pemerintah mengambil peran sebagai agen utama dari pembangunan nasional. Tujuannya jelas, akselerasi pembangunan. Pilihan ini diambil karena di bawah pemerintahan sebelumnya, ekonomi nasional Indonesia memang tepuruk, dengan tingkat pengangguran dan kemiskinan yang sangat tinggi. Sebagai contoh, sampai saat berakhirnya pemerintahan Presiden Soekarno di tahun 1967, inflasi sudah mencapai 650%. Sektor agraris tetap menjadi andalan utama, tanpa suatu terobosan produksi yang bisa membawa rakyat keluar dari lingkaran kemiskinan. Pengangguran di kota-kota sangat nyata, dan investasi asing hampir-hampir nihil. Karena itu, ketika pemerintahan Orde baru terbentuk, Soeharto segera menghimpun para teknokrat ekonomi dalam pemerintahannya dan mendeklarasikan pembangunan sebagai isi utamanya.

Sebenarnya, tidak ada yang salah dengan paradigma pembangunan itu. Hanya saja, setelah dijalankan dalam jangka waktu yang cukup lama, terbukti bahwa menjadikan pembangunan sebagai peran pokok pemerintahan seraya mengorbankan peran yang hakiki, yaitu sebagai pihak yang melayani dan memberdayakan masyarakat, telah membawa konsekuensi-konsekuensi yang kurang baik. Peran pemerintah yang terlalu menonjolkan pembangunan, pada

tingkat pertama mengharuskan adanya suatu sistem perencanaan yang terpusat (*central planning*). Kendali pemerintahan dan pembangunan berada di tangan pemerintahan pusat. Perencanaan dan pengendalian terpusat itu juga mengharuskan adanya penyeragaman sistem organisasi pemerintahan daerah dan manajemen proyek yang dikembangkan di daerah. Tujuannya agar hasilnya mudah diukur, dikendalikan, diawasi, dan dievaluasi.

Penerapan pendekatan terpusat mempunyai dampak semakin kuatnya ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. Inilah akar dari hubungan pusat daerah yang bersifat patronasi. Pada gilirannya, hal ini kemudian mematikan kemampuan prakarsa dan daya kreativitas pemerintah dan masyarakat daerah. Sementara itu, beban-beban pemerintah pusat yang terus memberat serta semakin kompleksnya masalah yang dihadapi telah menyulitkannya dalam membuat kebijakan-kebijakan yang secara tepat merespon dinamika dan tantangan yang dihadapi. Gambaran dari kondisi yang *double negatif* ini bisa diamati melalui reaksi pemerintah terhadap krisis moneter regional yang terjadi sekitar Juli 1997.

Mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 217 sampai dengan Pasal 223.

Bunyi pasal-pasal tersebut secara terperinci adalah sebagai berikut:

Pasal 217:

Ayat (1) Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi :

- a. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;

- b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. pendidikan dan pelatihan; dan
- e. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Ayat (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi.

Ayat (3) Pemberian pedoman dan standar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan.

Ayat (4) Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan.

Ayat (5) Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilaksanakan secara berkala bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, dan kepala desa.

Ayat (6) Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dilaksanakan secara berkala ataupun sewaktu-waktu dengan memperhatikan susunan pemerintahan.

Ayat (7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e dapat dilakukan kerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau lembaga penelitian.

Dari pasal 217 di atas dapat diketahui bahwa penyusunan perda merupakan salah satu bidang yang mendapat pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat. Adapun yang dimaksud dengan regional adalah koordinasi lintas provinsi dalam wilayah tertentu. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi kepada seluruh daerah dalam pelaksanaannya hingga pemerintahan desa.

Pasal 218:

Ayat (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

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

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

Pengawasan di sini dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Perda dan peraturan kepala daerah juga meliputi Perda provinsi dan peraturan Gubernur, Perda kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Walikota dan peraturan desa dan peraturan kepala desa.

Pasal 219:

Ayat (1) Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Ayat (2) Penghargaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, kepala desa, anggota badan permusyawaratan desa, dan masyarakat.

Pemberian penghargaan ini kemungkinan merupakan salah satu wujud pembinaan dalam rangka pembinaan penyelenggaraan pemerintahan bagi penyelenggara pemerintahan daerah yang sudah baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 220:

Ayat (1) Sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Ayat (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, dan kepala desa.

Selain penghargaan bagi pemerintah daerah yang berprestasi, maka bagi daerah yang melanggar peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, dikenai sanksi agar lebih memperhatikan pengawasan dan pembinaan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Pasal 221:

Hasil pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 217 dan Pasal 218 digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh Pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pasal 222:

Ayat (1) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 217 dan Pasal 218 secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Ayat (2) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Ayat (3) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota.

Ayat (4) Bupati dan walikota dalam pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat melimpahkan kepada camat.

Pasal 223:

Pedoman pembinaan dan pengawasan yang meliputi standar, norma, prosedur, penghargaan, dan sanksi diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pengawasan dan pembinaan disebutkan bahwa Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah

untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir tahun 2000 menghasilkan banyak peraturan daerah. Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir yang dihasilkan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

TABEL 3.1.
Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2000

NO	PERDA	NO SERI	TENTANG
1	52 TAHUN 2000		PROPINSI SUMBER DAYA ALAM (PSDA) ATAS KAYU RAKYAT PRODUKSI HUTAN AKYAT/TANAH MILIK
2	53 TAHUN 2000		PAJAK ALAT ANGKUTAN DI AIR
3	54 TAHUN 2000		PAJAK SARANG BURUNG WALET
4	55 TAHUN 2000		PERUBAHAN UNTUK KEDUA KALINYA PERATURAN DAERAH KEBUPATENINDRAGIRI HILIR NOMOR 3 TAHUN 1970 TENTANG PENGANGKUTAN SAMPAH DAN KEBERSIHAN KOTA
5	56 TAHUN 2000		PAJAK HASIL PERTANIAN DAN PERIKANAN
6	57 TAHUN 2000		RETRIBUSI DOKUMEN PENGADAAN BARANG DAN JASA ATAS PEMBERIAN PEKERJAAN
7	58 TAHUN 2000		RETRIBUSI PERUSAHAAN PENGGILINGAN PADI/HULLER DAN PENYOSOHAN BERAS
8	59 TAHUN 2000		RETRIBUSI PEMAKAIAN JALAN DALAM KABUPATEN INDRAGIRI HILIR
9	60 TAHUN 2000		PAJAK PENDAFTARANPERUSAHAAN

			DALAM KABUPATEN INDRAGIRI HILIR
10	61 TAHUN 2000		RETRIBUSI LALU LINTAS HASIL HUTAN DALAM KABUPATEN INDRAGIRI HILIR
11	62 TAHUN 2000		RETRIBUSI BIAYA CETAK TULIS
12	63 TAHUN 2000		PAJAK USAHA PENYEWAAN BANGUNAN
13	64 TAHUN 2000		RETRIBUSI IZIN KENDARAAN ANGKUTAN BARANG YANG MELAKUKAN BONGKAR MUAT
14	65 TAHUN 2000		RETRIBUSI PENUMPANG UMUM
15	66 TAHUN 2000		RETRIBUSI PEMBUANGAN LIMBAH
16	67 TAHUN 2000		RETRIBUSI KENDARAAN TIDAK BERMOTOR

Sumber: SEKDA Kabupaten Indragiri Hilir

Dari Tabel 3.1. di atas dapat dilihat bahwa peraturan daerah yang dihasilkan pada tahun 2000 di Kabupaten Indragiri Hilir berjumlah 16 peraturan daerah yang diolah oleh Dinas Kehutanan Dan Perkebunan, Dinas Perhubungan, Bagian Hukum dan Dispenda, serta Dinas Kelautan dan Perikanan. Dari peraturan daerah yang dihasilkan oleh Kabupaten Indragiri Hilir pada tahun 2000 tersebut, Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat ternyata dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat

dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat oleh Menteri Dalam Negeri tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 30 tahun 2006.

Keputusan Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat karena:

1. Kegiatan membongkar dan memuat barang tidak memerlukan izin dari pemerintah daerah.
2. Dalam hal bongkar muat barang yang dilakukan di tepi jalan umum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, maka retribusi yang dapat dikenakan dalam bentuk retribusi parkir.
3. Apabila fasilitas bongkar muat dimiliki/dikuasai oleh pihak swasta maka Pemerintah Daerah tidak berhak memungut retribusi, karena tidak ada jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah Indragiri Hilir nomor 64 tahun 2000 Tentang Restribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

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 yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan

urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, 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 dan hasil guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada 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.

Di dalam Pasal 145 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 ditegaskan 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 Perda diterima. 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 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, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Dari pembatalan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat dan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, menurut penulis, walaupun telah disebutkan alasannya tetapi mekanisme dan tolok ukurnya kurang jelas, sehingga masih saja ada perda yang dibatalkan.

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif,

jabatan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan tersebut dapat dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).⁷⁷ Sedangkan Mahfud MD menyebut sistem pemerintahan negara adalah cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan demikian yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Di dalam studi ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu presidential, parlementer, dan referendum.⁷⁸

Dalam rangka menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintahan. Berdasarkan aneka legislatif, pemerintah di bidang yudikatif, dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintahan juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.⁷⁹

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 219 Tahun 1979 Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Inspektorat Wilayah Propinsi adalah perangkat pengawasan umum yang langsung berada dibawah dan bertanggung jawab kepada

⁷⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 100-101.

⁷⁸ Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 74.

⁷⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ... Op.Cit.*, hlm. 101.

Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dalam kedudukannya selaku Kepala Wilayah Propinsi.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dapat diketahui bahwa Inspektorat Wilayah Propinsi merupakan aparat pengawasan fungsional yang membantu Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dalam kedudukannya selaku Kepala Wilayah atau Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Jadi Inspektorat Wilayah Propinsi bukan merupakan aparat Daerah Otonomi dan bukan pula merupakan sub organisasi Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri. Aparat pengawasan fungsional yang paling rendah tingkatannya adalah Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.

Pada dasarnya kedudukan Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Kotamadya terhadap Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II adalah sama dengan kedudukan Inspektorat Wilayah Propinsi terhadap Gubernur Kepala Daerah tingkat I. Di dalam Pasal 1 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 220 Tahun 1979 tentang Organisasi dan Tata kerja Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya disebutkan bahwa Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya adalah perangkat pengawasan umum yang diperbantukan kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dalam kedudukannya sebagai Kepala Wilayah Kabupaten/Kotamadya, yang taktis operasional langsung berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dan teknis administratif bertanggung jawab kepada Kepala Inspektorat Wilayah Propinsi.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa baik Inspektorat Wilayah Propinsi maupun Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Kotamadya adalah sama-sama aparat pengawasan fungsional yang membantu

Kepala Wilayah, tetapi saluran tanggung jawabnya masing-masing agak sedikit berbeda. Inspektorat Wilayah Propinsi sepenuhnya bertanggung jawab kepada Gubernur selaku Kepala Daerah Propinsi, sedangkan inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya secara taktis operasional bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota/Kotamadya selaku Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadya dan secara teknis administrative bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah propinsi.

B. Faktor-Faktor Pembatalan Perda No. 64 Tahun 2000 Tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat Secara Yuridis dan Matrial

Pendahuluan Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang

Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda. Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut :

- a. analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
 - b. kemampuan teknis perundang-undangan
 - c. pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan
 - d. hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.
- II. Dasar Hukum. Sebelum tanggal 25 Juni 2004- UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah- Keputusan Presiden 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang.

Secara yuridis, pembatalan peraturan daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang yang Melakukan Bongkar muat diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2006 menimbang tentang 2 hal, yaitu sebagai berikut :

- a. Bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang yang melakukan Bongkar Muat, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- b. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut pada huruf a diatas, perlu ditetapkan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor

64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang yang melakukan Bongkar Muat dengan keputusan Menteri Dalam Negeri

Dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2006 telah membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 64 Tahun 2000 tentang retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang yang melakukan Bongkar Muat dengan alasan bertentangan dengan Undang-undang nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena :

1. Kegiatan membongkar dan memuat barang tidak memerlukan izin dari Pemerintah Daerah
2. Dalam hal bongkar muat barang yang dilakukan ditepi jalan umum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, maka retribusi yang dapat dikenakan dalam bentuk retribusi parkir
3. Apabila fasilitas bongkar muat dimiliki/dikuasai oleh pihak swasta maka Pemerintah Daerah tidak berhak memungut retribusi, karena tidak ada jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Dengan hal yang tersebut diatas dapat dibutuskan agar Bupati Indragiri Hilir menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat.

Secara matrial faktor-faktor dari pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang yang melakukan Bongkar Muat pada pokok persoalan tentang keberatan dari PT. Riau Bara Harum (PT. RBH) tentang adanya rencana tagihan Retribusi Bongkar Muat dari Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir berdasarkan Perda No.64 Tahun 2000 tentang Retibusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat. (Pendapat penulis) di satu sisi pembuatan peraturan daerah tentang Retibusi Izin Kendaraan Angkutan barang yang melakukan bongkar muat sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana disebutkan didalam pasal 136 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD. Namun secara substansi bahwa pembatalan peraturan daerah ini telah melalui mekanisme yang berlaku sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 1 peraturan pemerintah nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah bahwa retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk orang pribadi atau badan.

Guna meminimalisir terbentuknya suatu Perda yang tidak sesuai, bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan atau kepentingan Masyarakat. Diperlukan suatu persiapan yang sungguh-sungguh. Salah satu wujud dari persiapan yang dimaksud adalah dengan melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang akan diajukan pada tahun 2007.

Yang diadakan oleh Bagian Hukum Setda Kab. Inhil di Aula Ruang Rapat Kantor Bupati selama 2 (dua) hari yakni 6 dan 7 Agustus 2007. Rapat ini di hadiri oleh Asisten III Bapak Samsurizal Awi, Pejabat atau Staf yang membidangi yang membuat atau yang mengerti mengenai Rancangan Peraturan Daerah di lingkungan Pemda Kab. Inhil, serta pemberi materi yang merupakan tenaga ahli Perundang-undangan dari Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yaitu Bapak Zairin Harahap,SH,M.Si, Bapak Ridwan, SH, M.Hum dan bapak Ahmad Khairun, SH, M.Hum. Adapun Raperda yang dibahas adalah:

1. Raperda tentang Pencabutan Perda No. 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat.
2. Ranperda Pencabutan Perda No. 08 Tahun 2005 tentang Retribusi Izin Pemancar atau Transmisi dan Telekomunikasi Dalam Wilayah Kabupaten Indragiri Hilir.
3. Ranperda Tentang Ketertiban Umum
4. Ranperda Tentang Izin Gangguan
5. Ranperda Tentang Perubahan Ketiga Atas Perda No. 38 Tahun 1995 tentang Pendirian PD.BPR.
6. Ranperda tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah No. 38 Tahun tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
7. Ranperda tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah No. 39 Tahun 2002 tentang Izin Tanda Daftar Gudang.

8. **Ranperda tentang Perubahan Kedua atas Perda No. 60 Tahun 2000 tentang Pajak Pendaftaran Perusahaan.**
9. **Ranperda tentang Huruf Melayu.**
10. **Ranperda tentang Pengelolaan barang Daerah**

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis serta pembahasan yang telah penulis lakukan, bahwa berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku bahwa sah atau berlakunya suatu Perda tidak memerlukan persetujuan pemerintahan pusat. Pemerintah pusat hanya melaksanakan tugas pengawasan terhadap Perda, khususnya Perda tentang Retribusi Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat, dimana kewenangannya adalah membatalkan Perda yang bertentangan dan atau melanggar Peraturan yang lebih tinggi, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah mengacu kepada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dari hasil penelitian, pada tahun 2000 terdapat pembatalan terhadap Peraturan Daerah No. 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat. Yang secara yuridis mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2006
2. Alasan pembatalan dilihat dari analisis secara yuridis dan matrial pada Peraturan Daerah No. 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat karena kegiatan

membongkar dan memuat barang tidak memerlukan izin dari pemerintah daerah; dalam hal bongkar muat barang yang dilakukan di tepi jalan umum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, maka retribusi yang dapat dikenakan dalam bentuk retribusi parkir; dan apabila fasilitas bongkar muat dimiliki/dikuasai oleh pihak swasta maka Pemerintah Daerah tidak berhak memungut retribusi, karena tidak ada jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

B. Saran

1. Dalam rangka pengawasan, terutama terhadap peraturan daerah diperlukan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat, dan tata cara pembatalannya.
2. Perlu dikaji lagi mengenai mekanisme pembatalan suatu peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan memperhatikan tolok ukur pembatalan peraturan daerah yang lebih dapat diukur/dinilai.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU :

- Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, cet. 1, Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UGM, Yogyakarta: 2003.
- Alderfer, H.F., *"Local Government in Development Countries"*, Mc. Graw Hill, New York, 1964.
- Antoft, K. & Novack, J., *Grassroots Democracy Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia : Dalhousie University, 1998.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, BPKP, Jakarta, 1999.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
-, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1992.
- Dann Sugandha, *Pengantar Administrasi Negara*, Intermedia, Jakarta.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Peirilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Mac Iver, *Negara Modern*, terj. Drs. Moertono, Jakarta: Aksara Baru, 1977.
- Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Manullang, M., *Dasar-dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977.
- Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Meenakshisundaram, S.S., *"Decentralization in Developing Countries"*, Sage Publications, New Delhi, 1999.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government : comparative analysis of advanced democracies*, 1997.
- Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill Co., 1989.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Rohdewohld, R., *Public Administration in Indonesia*, Montech Pty. Ud, Melbourne, 1995.
- Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Siagian, S.P., *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung Jakarta, 1990.
- Smith, B.C., *Decentralization : The Territorial Dimension of The State*, London : George Allen & Unwin, 1985.
- Soekarno K., *Dasar-dasar Management*, Penerbit MISWAR, Jakarta, 1968.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, ctk. Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, ctk. Pertama, UI Press, Jakarta, 1986.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ctk. Pertama, ELSAM dan HuMA, Jakarta, 2002.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ctk. Pertama, ELSAM dan HuMA, Jakarta, 2002.
- Subardjo, *Diktat Metode Penelitian Ilmu Hukum (MPIH)*, Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 2001.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang, 2003.
- Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemeirntahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1965.
- Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1989.

B. UNDANG-UNDANG

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. JURNAL :

Irfan, Beberapa Basis pengembangan Wilayah : Telaah awal kearah pencarian model, dalam Bisnis & Birokrasi, Vol. I, Juli, 2000.

Conyers, D., *Decentralization : the latest fashion in development administration? Public Administration and Development*, Val. 3, 97-109, 1983.

Hoessein, B., *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah dalam Bisnis & Birokrasi*, No. 1, Vol, 2000.

D. SURAT KABAR DAN MAJALAH :

Forum Keadilan No. 30, 31 Oktober 1999, Bagir Manan, "*Perubahan UUD 1945*".

Kompas, Senin, 10 Oktober 2005, Robert Endi Jaweng, "*Otonomi Daerah yang Sentralistik*".

Koran Tempo, 28 Oktober 2001, Sinjal, D., *Tali kendali di leher 368 Kabupaten*.

Koran Tempo, 28 Oktober 2001, Hoessein, B., *Otonomi Tak Sekali Jadi*.

E. MAKALAH :

Dahlan Thaib, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Kajian dari Aspek Yuridis Ketatanegaraan", *Makalah* disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah di Universitas Ahmad Dahlan, 2005.

Faisal H. Basri, "Tantangan dan peluang Otonomi Daerah", *Makalah* disampaikan pada *dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Universitas Brawijaya, Malang, 27-28 Juli 2000.

Hoessein, B., *Prospek resolusi Kebijakan dan implementasi otonomi Daerah dari Sudut pandang hukum Tata Negara*, *Makalah* Dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi resolusi Kebijakan dan Impelentasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Government yang diselenggarakan Pusat Kajian Kinerja Otonomi. Daerah Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2001.

....., *Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah Dalam Rangka Reformasi Administrasi Publik di Indonesia*, *Makalah* dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat_Daerah Menuju Indonesia Baru : Beberapa Masukan Kritis Untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI, Jakarta, 1999.

Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah", disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS)*, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

Rifqi S. Assegaf, *"Pengawasan Lembaga Penegak hukum dan Lembaga Peradilan"*, Makalah disampaikan pada seminar dan lokakarya yang diselenggarakan Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, 2002.

F. DATA ELEKTRONIK

"Perlu Desk Khusus di Depdagri untuk Mengkaji Perda", dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=14923&cl=Berita> [30/5/06]

"Pembatalan Perda untuk dikaji ulang", dimuat dalam <http://www.google.com/perdaonline.asp?id=newsonline> [11/09/06]

"Bagaimana menyusun dan mengkaji Perda-perda baru", dimuat dalam [http://www.google.com/perda-perdagubahan .new?id=210784&berita](http://www.google.com/perda-perdagubahan.new?id=210784&berita) [1/09/06]