

Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Ni'matul Huda

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
nikmatul@fh.uii.ac.id

Abstract

This Research is studying the supervisory of regional law product between Government and Local Government in Republic of Indonesia. The focus of the study is the consistency and concordance of Local Government Law, Tax Law and Regional Retribution with the 1945 Constitution of Republic of Indonesia under the scope of regional law product supervisory in addition to the concordance of the implementation of the regional law product cancellation during 2002-2006. The research method is law research with statute and historical approaches. Meanwhile, the analysis method is qualitative descriptive analysis. This research resulted in some findings that: first, The Central Government in the context of Republic of Indonesia, based on the 1945 Constitution has the obligation to control the local government units of Provinces, Municipality Regions, and Cities. The central government controls the law norms stated by Local Government through the law products only with the purpose for the objective national's interest. Second, the central government (executives) should have not been given the authority to asses and cancel the Regional Law as regulated in Law No 32 / 2004, based on the fact that it is against the higher level laws and regulations (peraturan perundang-undangan), as such authority is owned by Supreme Court. Third, of all the 554 regional law products cancelled by Internal Affair, none of the cancellations can be done at the targeted time as already regulated by Law No 22 / 1999 jo Law No.34 / 2000 (one month after the local regulation is accepted) and Law No. 32 / 2004 (sixty days after the local regulation is accepted).

Key word: Inspection, regional law product, unitary country

Abstrak

Penelitian ini mengkaji hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia, dengan fokus utama pada pengkajian konsistensi dan kesesuaian UU Pemerintahan Daerah dan UU Pajak dan Retribusi Daerah dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pengawasan produk hukum daerah, serta kesesuaian implementasi pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah dengan UU Pemerintahan Daerah selama tahun 2002-2006. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan historis. Adapun metode analisis yang dipergunakan adalah analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan: *pertama*, Pemerintah Pusat dalam konteks Negara Kesatuan RI berdasarkan UUD 1945 mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota. Yang dikontrol oleh Pemerintah Pusat antara lain adalah norma hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah melalui produk hukum daerahnya sepanjang untuk kepentingan nasional yang objektif. *Kedua*, Pemerintah Pusat (eksekutif) sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk menilai dan membatalkan Peraturan daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena kewenangan pengujian ada di Mahkamah Agung. *Ketiga*, dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri tidak ada satu pun yang pembatalannya tepat waktu sebagaimana ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jo UU UU No. 34 Tahun 2000 (satu bulan sejak diterimanya Perda) dan UU No. 32 Tahun 2004 (enam puluh hari sejak diterimanya Perda).

Kata Kunci: Pengawasan, produk hukum daerah, negara kesatuan

Pendahuluan

Sejak kebijakan otonomi daerah digulirkan pada 1999, hubungan Pusat dan Daerah menjadi sangat longgar, seolah Pusat mengalami 'kerepotan' menghadapi berbagai tuntutan Daerah, meskipun Indonesia masih meneguhkan bentuk negaranya adalah negara kesatuan. Otonomi daerah sering diterjemahkan oleh Pemerintah Daerah identik dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebanyak-banyaknya. Dan cara yang dipandang 'legal' untuk memungut dana dari masyarakat adalah melalui pembentukan Peraturan Daerah, misalnya melalui pajak daerah dan retribusi daerah.

Untuk melakukan pengawasan Pusat terhadap Daerah, Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah (*administratief beroep*). Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 114 ayat (4) ditegaskan pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah. Pengawasan di sini lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Perda yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.¹

¹ Sistem pengawasan yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 berbeda dengan yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. Perbedaannya adalah dianutnya satu sistem pengawasan yakni pengawasan represif dalam UU No. 22 Tahun 1999. Adapun sistem pengawasan yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 adalah pengawasan represif dan evaluasi Raperda tertentu. Sedangkan menurut UU No. 5 Tahun 1974, dianut tiga sistem pengawasan yakni pengawasan umum, preventif dan represif. Mekanisme pembatalan Perda ini dapat disebut juga sebagai mekanisme pengujian, tetapi tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun oleh *legislator*, melainkan oleh lembaga pemerintahan eksekutif tingkat atas (pusat). Mekanisme pengujian demikian itu oleh Jimly Asshiddiqie dinamakan *executive review*. Barometer pengukur atau penilai yang dipakai oleh lembaga penguji, dalam hal ini Pemerintah Pusat, bukanlah UUD tetapi hanya undang-undang. Alasan pembatalan peraturan-peraturan itu semata-mata karena peraturan-peraturan daerah itu dinilai melanggar ketentuan undang-undang yang lebih tinggi derajatnya dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, pengujian yang demikian itu tidak dapat disebut sebagai pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 74-75. Lihat juga Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 71-104.

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

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004,³ dalam kaitan dengan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah, dalam Pasal 145 ditegaskan, bahwa Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat *dibatalkan oleh Pemerintah*. Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan *Peraturan Presiden* paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda tersebut, Perda dimaksud dinyatakan berlaku. Ketentuan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas mengisyaratkan bahwa bentuk pengawasan yang dianut adalah pengawasan represif

² Lihat Penjelasan Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004, menyatakan “Ketentuan ini mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.” Menurut Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004, pengajuan hak uji materiil ke Mahkamah Agung hanya dilakukan melalui permohonan keberatan. Lihat Ni'matul Huda, *Negara...Ibid.*, Hlm. 118-119.

³ UU No. 32 Tahun 2004 telah mengalami perubahan melalui UU No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

(pembatalan) yang dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) dan keputusan pembatalannya ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Dilibatkannya Mahkamah Agung dalam proses pengujian Perda baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 menganut model pengujian tidak hanya *executive review* tetapi juga *judicial review*.

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

Demikian pula, penelitian yang dilakukan peneliti di Departemen Dalam Negeri pada 11 Desember 2006, menemukan Perda, Keputusan Gubernur dan Keputusan Bupati/Walikota yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri dari tahun 2002-2006 sebanyak 554 produk hukum daerah, dan ternyata tidak ada keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri yang tepat waktu seperti yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004. Dari 554 produk hukum daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri sampai 9 Oktober 2006, hampir semua keputusan pembatalannya telah kadaluarsa. Di samping itu, meskipun UU No. 22 Tahun 1999 telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, namun keputusan pembatalan Perda yang dikeluarkan oleh Pemerintah masih berbentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri. Padahal menurut UU No. 32 Tahun 2004 pembatalan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah menggunakan bentuk hukum Peraturan Presiden. Berbagai permasalahan yang muncul berkisar pada pertanyaan sebagai berikut: Lembaga manakah yang berwenang menguji Peraturan Daerah? Bagaimana kedudukan Peraturan Daerah dalam hirarki peraturan perundang-undangan? Dapatkah Menteri Dalam Negeri dan Gubernur membatalkan Perda? Bagaimana kedudukan hukum keputusan pembatalan (Keputusan Menteri Dalam Negeri) yang telah kadaluarsa tersebut di mata hukum? Bagaimana pula kedudukan hukum Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Perda setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004?

Rumusan Masalah

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

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

Tujuan Penelitian

Atas dasar permasalahan tersebut di atas penelitian ini bertujuan untuk:

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

Tinjauan Pustaka

Ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): “... *if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*”.⁴ Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu

⁴ Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, Hlm.297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm.181.

sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.⁵

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara.⁶ Bahkan dapat dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan, padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning*.⁷

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).⁸

Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).⁹ Pendekatan perundang-undangan (*statute*

⁵ *Ibid.*

⁶ Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, Hlm. 9.

⁷ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm. 3.

⁸ Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, Hlm. 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 73.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, Hlm. 102. Lihat juga Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, Hlm. 302-303.

approach) dilakukan dengan mempelajari dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan, landasan filosofis peraturan perundang-undangan, dan *ratio legis* ketentuan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah. Disamping itu, menelaah hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah, menelaah konsistensi dan kesesuaian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; konsistensi dan kesesuaian Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004; konsistensi dan kesesuaian Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah selama 2002-2006 dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

2. Bahan Hukum

Penelitian ini mempergunakan bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*).¹⁰ Penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan untuk memperoleh: *Pertama*, bahan hukum primer yang berupa Aturan Dasar dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan otonomi daerah. Melalui bahan-bahan hukum inilah diharapkan akan ditemukan model pengaturan hubungan pengawasan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti: hasil-hasil penelitian terdahulu, karya ilmiah dari kalangan ahli hukum dan non hukum yang relevan dengan obyek penelitian ini, risalah persidangan pembentukan undang-undang; dan *ketiga*, bahan hukum tersier yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus dan ensiklopedi.¹¹

¹⁰ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, Hlm. 134 dan Hlm. 151.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, Hlm. 29.

3. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah diskriptif kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.¹²

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

Hasil Penelitian

Penelitian yang dilakukan peneliti terhadap produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah (Menteri Dalam Negeri) sejak 10 Mei 2002 sampai 9 Oktober 2006, ditemukan ada 554 (lima ratus lima puluh empat) produk hukum daerah, dengan rincian sebagai berikut. Perda pajak daerah sebanyak 64 buah, Perda retribusi daerah sebanyak 461 buah, Perda lain selain yang mengatur pungutan daerah 14 buah, dan Keputusan Kepala Daerah sebanyak 15 buah.

Dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan tersebut, apabila dilihat dari tahun pembatalannya dapat dirinci sebagai berikut. Pada tahun 2002, yang dibatalkan berjumlah 20 Perda; tahun 2003, sebanyak 102 Perda dan 2 Keputusan Kepala Daerah; tahun 2004, sebanyak 213 Perda dan 2 Keputusan Kepala Daerah; tahun 2005, sebanyak 121 Perda dan 6 Keputusan Kepala Daerah; dan di tahun 2006, yang dibatalkan berjumlah 83 Perda dan 5 Keputusan Kepala Daerah. Produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri selama tahun 2002-2006 secara lengkap terlihat dalam tabel di bawah ini.

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, Hlm. 251-252.

Tabel 1
PRODUK HUKUM DAERAH YANG DIBATALKAN TAHUN 2002-2006

Tahun	Perda Pajak	Perda Retribusi	Perda Lain-lain	SK Gub/ Bup/Walikota	Tanggal Pembatalan	Jumlah
2002	2	14	4	-	10 Mei s/d 3 Desember 2002	20
2003	8	87	7	2	23 Januari s/d 30 Desember 2003	104
2004	25	188	-	2	6 Januari s/d 7 Oktober 2004	215
2005	21	97	3	6	31 Januari s/d 14 Desember 2005	127
2006	8	75	-	5	9 Januari s/d 9 Oktober 2006	88
Jumlah	64	461	14	15		554

Secara umum, alasan pembatalan produk hukum daerah tahun 2003 adalah: (a) mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan pungutan ganda pada satu obyek, (b) tumpang tindih dengan kewenangan Pusat, (c) tidak layak dikenakan retribusi, (d) tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi, (e) merintang arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor dan impor.

Selama kurun waktu 2002-2006 dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah ternyata tidak diketemukan adanya permohonan pengujian terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah di Mahkamah Agung. Selama kurun waktu tersebut produk hukum daerah yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk dilakukan pengujian secara materiil berjumlah 28 permohonan. Pemohon pengujian materiil ke Mahkamah Agung dilakukan oleh perorangan, LSM, kelompok masyarakat, himpunan pengusaha atau anggota partai politik yang berkebaratan dengan dikeluarkannya produk hukum daerah tertentu. Data produk hukum yang dimajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung dapat dibaca dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2
Pengajuan Uji Materiil Produk Hukum Daerah
Di Mahkamah Agung Tahun 2002-2006

No.	Tanggal Disahkan	No. Registrasi	Hak Uji Terhadap	Diajukan
1	25-3-2002	08.P/HUM/2002	Keputusan DPRD Kota Bandung No. 09/2002 tentang Perubahan Pertama Keputusan DPRD Kota Bandung No. 02/1999 tentang Tata Tertib DPRD Kota Bandung	Drs. H. Hilman Djuaeni, MH
2	19-5-2004	17.P/Hum/2001	SK Bupati Kab. Purwakarta No. 54113/Kep. 122 Dipenda/2001 tentang Nilai Pasar Masing-masing Jenis Bahan Galian Gol. C di kab. Purwakarta	Himpunan Pengusaha Tambang Purwakarta (HIPTA)
3	25-3-2004	09.G/Hum/2003	1. Perda Kab. Tebo No. 20/2001 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan 2. Perda Kab. Tebo No. 21/2001 tentang Izin Pungutan Hasil Hutan	Nanang Joko Prinantoro
4	29-3-2004	06.G/Hum/2002	Perda Kab. Nias No. 6/2002 tentang Pembentukan 5 Kecamatan di Kab. Nias	Fill'ard Bawamenewi
5	29-3-2004	07.G/Hum/2003	SK DPRD Propinsi Jatim No. 3/2003 tentang Peraturan Tata Tertib Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jatim Periode 2003-2008.	Paguyuban Peduli Rakyat (PAPER)
6	19-5-2004	17.P/Hum/2001	SK Bupati Kab. Purwakarta No. 54113/Kep. 122 Dipenda/2001 tentang Nilai Pasar Masing-masing Jenis Bahan Galian Gol. C di kab. Purwakarta	Himpunan Pengusaha Tambang Purwakarta (HIPTA)
7.	24-2-2005	06.G/Hum/2001	SK Walikota Banjarmasin No. 0119/2000 tentang Tarif Air Minum Banjarmasin Kota Banjarmasin	Syafrian HB.
8.	21-2-2006	08.G/Hum/2001	Perda No. 6/2001 tentang Retribusi Jasa Alur Ambang Barito	Badrun Alin Sanusi Al Afik

Sumber: Diolah oleh penulis dari hasil penelitian di Mahkamah Agung RI.

Adapun data tentang pendaftaran Perda yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri dan diajukan melalui gugatan *judicial review* di Mahkamah Agung tahun 2003-2004, disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3
Pendaftaran Perda Yang Dibatalkan dan Diajukan Gugatan
Judicial Review Di Mahkamah Agung Tahun 2003-2004

No.	Nomor Registrasi	Hak Uji Terhadap
1.	8.G/Hum/2003	Perda Kabupaten Cilacap No. 1/2003 tentang Kepelabuhan
2a.	9.G/Hum/2003	Perda Kabupaten Tebo No. 20/2001 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan
2b.		Perda Kabupaten Tebo No. 4/2001 tentang Izin Pemungutan Hasil Hutan
3.	12.G/Hum/2003	Keputusan Gubernur No. 17/2003 tentang Juklak Perda Propinsi Bali Tahun 2002 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol
4a.	1.G/Hum/2004	Perda Kota Deli serdang no. 16/2000 tentang Retribusi Pengawasan Mutu Bibit Ayam Ras Niaga Umur Sehari
4b.		Perda Kota Deli serdang No. 21/2003 tentang Perubahan Pertama Perda Kabupaten Deli Serdang No. 16/2000.

Sumber: Diolah oleh penulis dari hasil penelitian di Mahkamah Agung RI.

Pendaftaran Perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan diajukan melalui permohonan *judicial review* di Mahkamah Agung tahun 2003-2006 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4
Pendaftaran Perda Yang Dibatalkan dan Diajukan Permohonan
Judicial Review Di Mahkamah Agung Tahun 2003-2006

No.	No. Registrasi	Hak Uji Terhadap
1.	4.P/Hum/2003	Perda Kab. Gresik No. 33/2000 tentang Pajak Pengambilan Sarang Burung Walet
2.	6.P/Hum/2003	Perda Kota Kediri No. 11/2002 tentang Status Desa Menjadi Kelurahan
3.	1.P/Hum/2004	Perda Kota Surabaya No. 7/2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau
4.	3.P/Hum/2004	Perda Kabupaten Purworejo No. 7/2003 tentang Batas Usia Pensiun Bagi PNS
5.	12.P/Hum/2004	Perda Kota Samarinda No. 10/2001 tentang Retribusi Ketenagakerjaan
6.	5.P/Hum/2005	Perda DKI No. 13/2004 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Yayasan RS Haji Jakarta menjadi Perseroan Terbatas
6a.		Perda DKI No. 14/2004 tentang Perubahan Status Hukum Unit Pelaksana Teknis Dinas RSUD Cengkareng
6b.		Perda DKI No. 15/2004 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum RSUD Pasar Rebo
7.	6.P/Hum/2005	Perda Indramayu No. 25/2002 tentang Pajak Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi

8.	7.P/Hum/2005	Perda Propinsi Kalimantan Selatan no. 11/2004 tentang Pengelolaan Alur Ambang Barito
9.	6.P/Hum/2006	Perda Kabupaten tangerang No. 3/2005 tentang Bab II Pasal 2 ayat (3) butir 76 dan Bab III Pasal 3 poin 76
10.	16.P/Hum/2006	Perda Kota Tangrang No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran
11.	24.P/Hum/2006	Perda Kota Palembang No. 1/2006 tentang APBD Kota Palembang

Pembahasan

Hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Orde Baru (ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999) dilakukan melalui pengawasan represif yang berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri (*executive review*). Apabila Daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan produk hukumnya, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (*judicial review*) setelah mengajukannya kepada Pemerintah (*administratieve beroep*).¹³ Sebagai upaya hukum terakhir, Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah.

Dianutnya model pengawasan represif dan ditinggalkannya model pengawasan preventif oleh Pemerintah Pusat dimaksudkan untuk memberikan 'keleluasaan' kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan yang terlalu jauh dari Pemerintah Pusat. Akan tetapi, 'kelonggaran' yang diberikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri ternyata berisiko terhadap hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Di dalam praktek terlihat kecenderungan Pemerintah Daerah untuk membuat Perda sebanyak-banyaknya tanpa mengindahkan rambu-rambu perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum cukup tinggi. Hal itu terlihat dari temuan dalam

¹³ Menurut Rochmat Soemitro, keberatan merupakan terjemahan dari kata *administratieve beroep*. Keberatan dapat diajukan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan atau instansi yang secara vertikal lebih tinggi. Lihat dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 66. Menurut Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004, upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yakni banding administratif dan prosedur keberatan. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif". Dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

penelitian sebagaimana yang tersaji pada tabel 2 di atas, selama berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 yang diteliti sejak Mei 2002 sampai dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tanggal 15 Oktober 2004, terdapat 339 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah. Materi Perda yang paling banyak dibatalkan selama berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 mengatur tentang retribusi daerah sebanyak 289 Perda, pajak daerah sebanyak 35 Perda, 11 Perda yang bukan pungutan, dan 4 Keputusan Kepala Daerah.

Adapun alasan pembatalan produk hukum daerah selama berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 adalah: (a) mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan pungutan ganda pada satu obyek, (b) tumpang tindih dengan kewenangan Pusat, (c) tidak layak dikenakan retribusi, (d) tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi, (e) merintangikan arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor dan impor.

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah. *Pertama, executive preview*, yakni terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. *Kedua, executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota bersama DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk kabupaten/kota membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut. *Ketiga*, pengawasan represif, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua Peraturan Daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden. *Keempat*, pengawasan preventif, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.

Di samping menerapkan empat model pengawasan oleh Pemerintah, UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan ruang kepada Pemerintah Daerah untuk mengajukan keberatan atas Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukumnya melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

Ketika dilakukan perubahan UUD 1945 pada tahun 2001 khususnya terhadap Pasal 24 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian berubah menjadi Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C, kewenangan Mahkamah Agung mengalami penambahan, antara lain menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1)). Konsekuensi yuridis adanya perubahan UUD 1945 khususnya yang mengatur tentang Mahkamah Agung, maka sejumlah Undang-Undang yang mengatur kekuasaan kehakiman dan Mahkamah Agung mengalami perubahan, yakni UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman berubah menjadi UU No. 4 Tahun 2004, dan UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung berubah menjadi UU No. 5 Tahun 2004.

Di dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 jo Pasal 31 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004 ditegaskan Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Adapun alasan Mahkamah Agung menyatakan tidak sahnya suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ada 2 (dua) macam: (1) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau (2) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Kemudian dalam Pasal 31 ayat (4) UU No. 5 Tahun 2004 ditegaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tidak mempunyai kekuatan mengikat.¹⁴

Menurut Bagir Manan sesuai dengan sifat hak menguji yang tidak berlaku surut (*non retroaktif*), maka “menyatakan tidak sah” mengandung arti, ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak dinyatakan tidak sah. Segala akibat hukum, dan hak, serta kewajiban hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelum suatu ketentuan dinyatakan tidak sah, tetap berlaku dan wajib dilaksanakan.¹⁵

Secara teknis pengertian “menyatakan tidak sah” berbeda dengan “menyatakan batal”. Menyatakan batal (*van rechtswege nietig, null and void*), mengandung makna ketentuan tersebut dianggap tidak pernah ada. Segala akibat hukum yang timbul harus dianggap tidak pernah ada, dan semua keadaan harus dipulihkan pada keadaan semula.¹⁶

¹⁴ Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan tersebut. Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya. Lihat Pasal 6 Peraturan MA RI No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil.

¹⁵ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, Hlm. 129.

¹⁶ *Ibid.*, Hlm. 129-130.

Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satu jenis peraturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Daerah dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hirarkinya. Artinya, Peraturan Daerah telah resmi menjadi salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, Peraturan Daerah dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan. Jika dilihat dari sisi pandang kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional, khususnya pada sub-sistem peraturan perundang-undangan atau substansi hukum.¹⁷

Apabila dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Agung tersebut di atas, maka pengujian terhadap Perda secara tegas menjadi kompetensi Mahkamah Agung, akan tetapi pengujian oleh Mahkamah Agung tidak sampai pada keputusan membatalkan, tetapi hanya menyatakan tidak sah karena Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Setelah adanya amandemen Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, seharusnya pengujian Perda tidak lagi dilakukan Pemerintah Pusat tetapi sudah bergeser menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian dapat disimpulkan pengaturan pembatalan Perda oleh Pemerintah menurut UU No. 32 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 24A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta tidak sinkron dengan UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004.

Apabila dilihat dari karakteristik produk hukum daerah yang dibatalkan tersebut, terdapat dua kategori besar permasalahan yang terjadi. *Kategori pertama*, adalah Perda-Perda sebenarnya merupakan pelaksanaan dari undang-undang mengenai pajak dan retribusi daerah, tetapi Perda-Perda tersebut memberikan penafsiran yang salah terhadap UU tersebut.¹⁸ Dari data produk hukum daerah yang dibatalkan yang tersaji di atas, dapat diketahui bahwa yang paling sering tidak ditaati oleh Pemerintah Daerah dalam mengatur pajak daerah adalah mengatur objek pajak

¹⁷ Abdul Bari Azed, "Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Peran dan Fungsi DPRD di Bidang Legislasi", dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, SH, LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, Hlm. 363.

¹⁸ Bambang PS Brodjonegoro, "Menciptakan Perekonomian Daerah yang Kompetitif", *Kompas*, 1 April 2006.

yang bukan wewenangnya seperti yang diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000. Sedangkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang retribusi daerah, adalah tidak dipenuhinya kriteria yang harus dipenuhi yaitu ketentuan bahwa retribusi harus memberikan jasa langsung kepada pihak yang dikenai retribusi.

Kategori kedua, adalah Perda-perda yang memang dibuat untuk menciptakan pajak atau retribusi baru yang tidak ada dalam UU yang berlaku. Kategori ini dampaknya lebih besar daripada kategori pertama dan akhirnya memicu reaksi publik bahwa otonomi daerah dan desentralisasi hanya menciptakan raja-raja kecil yang sibuk memungut dari perusahaan yang berlokasi di daerahnya. Dari kategori ini, muncullah jenis pungutan, seperti sumbangan wajib, pajak ekspor (retribusi terhadap hasil bumi daerah yang dijual ke luar daerah), pajak komoditas daerah tertentu dan bertentangan dengan UU pajak nasional), serta retribusi tenaga kerja.¹⁹

Para pengusaha daerah dan investor potensial serentak mengeluhkan keberadaan Perda-Perda semacam ini. Mereka sebenarnya tidak mengeluhkan besarnya jumlah yang harus dibayar, tetapi lebih kepada ketidakpastian mengenai besarnya jumlah yang harus dibayar dan kerumitan administrasi yang ditimbulkan oleh begitu banyaknya jenis pungutan dan pajak. Dari sisi Pemerintah Daerah, keberadaan Perda-Perda tersebut tanpa mereka sadari telah menurunkan daya saing perekonomian lokal.²⁰

Dalam pelaksanaannya, pembatalan Perda setelah dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada satupun yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden, semuanya masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Dari hasil penelitian ditemukan sebanyak 554 produk hukum daerah yang telah dibatalkan keputusan pembatalannya tidak ada yang tepat waktu dari yang ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 34 Tahun 2000 (1 bulan sejak diterimanya Perda) maupun UU No. 32 Tahun 2004 (paling lama 60 hari sejak diterimanya Perda). Hal itu berarti implementasi pembatalan produk hukum daerah sejak 2002-2004 dari segi waktu pembatalannya bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 34 Tahun 2000. Dan sejak 2004-2006 penetapan pembatalan produk hukum daerah juga bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004 karena masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan dari segi waktu pembatalannya bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

Oleh karena pembatalan produk hukum daerah juga masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, praktis tidak akan pernah ada Kepala Daerah yang dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung karena menurut ketentuan Pasal 145 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 yang diuji secara materiil oleh Mahkamah Agung adalah Peraturan Presiden. Dari pengaturan tentang pengawasan produk hukum daerah di atas secara jelas menunjukkan bahwa Pemerintah (eksekutif) tidak konsisten dengan Undang-Undang yang telah dibentuknya (UU No. 32 Tahun 2004). Hal ini menegaskan bahwa Pemerintah kurang serius menyiapkan desain otonomi daerah, sehingga banyak menimbulkan kekacauan baik dalam dataran normatif maupun implementasinya.

Alat uji (dasar hukum) yang dipergunakan untuk menilai produk hukum daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagian besar masih menggunakan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri yang dikeluarkan pada masa Pemerintahan Orde Baru. Adapun Undang-Undang yang dipergunakan untuk menilai: (a) UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan; (b) UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan; (c) UU No. 13 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan; (d) UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah; (e) UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian; (f) UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; (g) UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; (h) UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran; (i) UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian; (j) UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan; (k) UU No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai;²¹ (l) UU No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri; (m) UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Peraturan Pemerintah yang dipergunakan untuk menilai: (a) PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan; (b) PP No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan; (c) PP No. 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi; (d) PP No. 4 Tahun 1994 tentang Persyaratan dan Tatacara Pengesahan Akta Pendirian dan Perubahan Anggaran Dasar Koperasi; (e) PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri; (f) PP No. 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara

²¹ Telah diubah dengan UU No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Bukan Pajak; (g) PP No. 15 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengakhiran Kegiatan Usaha Asing dalam Bidang Perdagangan.

Keputusan Presiden yang dijadikan dasar untuk menilai Perda yakni, (a) Keputusan Presiden No. 5 Tahun 1994 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha; (b) Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol; (c) Keputusan Presiden No. 21 Tahun 2001 tentang Penyediaan dan Pelayanan Pelumas. Keputusan Menteri yang digunakan untuk menilai yakni Keputusan Menteri Perindustrian No. 289/MPP/Kep/10/2001 tentang Ketentuan Standar Pemberian surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).

Meskipun UU, PP, Keppres dan Kepmen tersebut di atas masih dinyatakan berlaku tetapi belum disesuaikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pasca Orde Baru yang bernafaskan otonomi seluas-luasnya, sehingga tidak tepat lagi dijadikan dasar hukum untuk membatalkan. Dapatkah Perda dibatalkan karena alasan bertentangan dengan Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri?

Pemerintah juga pernah menggunakan dasar hukum Pasal 31 UUD 1945 untuk menguji Peraturan Daerah Kota Medan No. 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Penyelenggaraan Sekolah Swasta dan Kursus Pendidikan Luar Sekolah yang Diselenggarakan Masyarakat (DIKLUSEMAS). Padahal lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan terhadap UUD 1945 hanyalah Mahkamah Konstitusi. Hal ini menampakkan bahwa Pemerintah (eksekutif) dalam membatalkan produk hukum daerah sangat tidak konsisten dengan aturan yang berlaku bahkan sudah memasuki kompetensi lembaga negara yang lain.

Dari analisis di atas dapat disimpulkan bahwa pengaturan dan implementasi hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah pasca Orde Baru sangat kacau. Kekacauan secara normatif terlihat: *Pertama*, adanya inkonsistensi antara ketentuan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 dengan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 jo UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004. *Kedua*, inkonsistensi antara ketentuan Pasal 185 jo Pasal 186 dengan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004. *Ketiga*, inkonsistensi antara UU No. 34 Tahun 2000 jo PP No. 65 Tahun 2001 jo PP No. 66 Tahun 2001 dengan UU No. 32 Tahun 2004. *Keempat*, inkonsistensi antara ketentuan PP No. 79 Tahun 2005 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam implementasinya kekacauan timbul karena: *pertama*, tidak ada produk hukum daerah yang dibatalkan dengan Peraturan Presiden. *Kedua*, batas waktu

pembatalannya semuanya sudah kadaluarsa dari waktu yang ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004. *Ketiga*, alat uji (dasar hukum) yang dipakai untuk menilai produk hukum daerah adalah peraturan perundang-undangan yang sebagian besar diproduksi pada masa Orde Baru dan sudah tidak cocok dengan semangat otonomi daerah, dan bahkan menggunakan UUD 1945, Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri untuk menguji Perda.

Simpulan

Setelah menguraikan, mengkaji dan menganalisis hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

Pertama, Pemerintah Pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Yang dikontrol adalah norma hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah melalui produk hukum daerahnya sepanjang untuk kepentingan nasional yang objektif.

Kedua, hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Orde Baru (ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999) dilakukan melalui pengawasan represif yang berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri (*executive review*), dan pengajuan keberatan kepada Pemerintah (*administratief beroep*) dan mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, model pengawasan yang dilakukan Pemerintah ada empat macam. (1) pengawasan preventif dibedakan menjadi dua macam. a) terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu *dievaluasi* oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota (*executive preview*). b) pengesahan dari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD. (2) pengawasan represif yang berupa pembatalan terhadap semua Perda oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden (*executive review*). (3) pengawasan represif yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur berupa pembatalan (*executive review*) terhadap Raperda APBD dan peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD yang ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota tanpa mengindahkan hasil evaluasi dari Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur

untuk kabupaten/kota.(4) upaya hukum *judicial review* terhadap Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukum daerah ke Mahkamah Agung.

Ketiga, menurut ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah Undang-Undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Peraturan Daerah hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pemerintah Pusat (eksekutif) sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk menilai dan membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, pembatalan terhadap produk hukum daerah yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keempat, Selama kurun waktu 2002-2006 ditemukan ada 554 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri, dengan perincian sebagai berikut. a) Ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 ada 339 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri, yang terdiri dari 35 Perda pajak, 289 Perda Retribusi, 11 Perda non pungutan, dan 4 Keputusan Kepala Daerah. b) Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 ada 215 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri, yang terdiri dari 29 Perda pajak, 172 Perda retribusi, 3 Perda non pungutan, dan 11 Keputusan Kepala Daerah. Dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan tidak ada satu pun yang waktu pembatalannya tepat waktu sebagaimana ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 34 Tahun 2000 (satu bulan sejak diterimanya Perda) dan UU No. 32 Tahun 2004 (enam puluh hari sejak diterimanya Perda).

Kelima, dari 215 produk hukum daerah yang dibatalkan pada masa berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada satupun yang dibatalkan dengan Peraturan Presiden, semuanya menggunakan dasar hukum Keputusan Menteri Dalam Negeri. Padahal sejak lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tanggal 15 Oktober 2004, pembatalan produk hukum daerah harus dengan Peraturan Presiden. Implementasi pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah Pusat belum sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Keenam, alat uji (dasar hukum) yang dipergunakan untuk menilai produk hukum daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi sebagian besar masih menggunakan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri yang dikeluarkan pada masa Pemerintahan Orde Baru yang sentralistik, dan belum disesuaikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pasca Orde Baru yang bernafaskan otonomi seluas-luasnya, sehingga tidak tepat lagi dijadikan dasar hukum untuk membatalkan. Bahkan Pemerintah juga menggunakan dasar hukum Pasal 31 UUD 1945 untuk menguji Peraturan Daerah. Hal itu tentu bukan kompetensi Pemerintah, tetapi kompetensi Mahkamah Konstitusi.

Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dirumuskan di atas, maka dapat disarankan sebagai berikut. *Pertama*, oleh karena UUD 1945 telah melimpahkan wewenang pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung, maka sebaiknya pengawasan produk hukum daerah atas dasar alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung. *Kedua*, Pemerintah Pusat sebaiknya hanya melakukan pengujian terhadap produk hukum daerah atas dasar alasan bertentangan dengan kepentingan umum dengan ruang lingkup yang jelas dan tegas. *Ketiga*, Pemerintah Pusat sebaiknya hanya melakukan pengawasan preventif (*executive preview*) secara terbatas pada rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, serta memberikan pengesahan terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD. *Keempat*, perlu segera dilakukan penyempurnaan terhadap UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 34 Tahun 2000, yakni dengan mengalihkan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah kepada Mahkamah Agung agar terjadi sinkronisasi dengan UUD 1945. *Kelima*, pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah perlu diperluas cakupannya, tidak hanya pada Peraturan Daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah, tetapi pada semua Peraturan Daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2006
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, SH, LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.