

BERBAGAI BENTUK PENGAWASAN KEBIJAKAN DAERAH DALAM ERA OTONOMI LUAS

Enny Nurbaningsih*

Abstract

Following the abolishment of all controlling measures except repressive control, decentralisation triggers fundamental changes in local government administration. Tight control may obstruct regions' autonomy and hamper central-regional relation. Proportional control is indispensable for balancing out local governments' freedom. All monitoring measures outside Act 32/2004 are unwarranted without improvement of legal instruments at central government.

Abstrak

Dengan menghapuskan semua bentuk pengawasan kecuali pengawasan represif, desentralisasi menciptakan perubahan fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan yang ketat dapat mengekang daerah dan mengganggu hubungan pusat-daerah. Pengawasan otonomi yang proporsional diperlukan sebagai penyeimbang kebebasan pemerintahan daerah. Bentuk pengawasan di luar UU 32/2004 cenderung berlebihan tanpa perbaikan instrumen hukum tingkat pusat.

Kata Kunci: *pengawasan, otonomi.*

A. Pendahuluan

Sebagai bangsa yang berada dalam masa transisi, Pemerintah berulang kali melakukan perubahan terhadap peraturan pemerintahan daerah yang seakan menampakkan wujud pencarian format muatan aturan yang cocok bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Muatan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan salah satu produk hukum transisi mengubah secara mendasar sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, dari sentralistik menuju desentralistik utuh untuk

kabupaten dan kota. Perubahan ini terjadi hampir tanpa ada proses transisi¹. UU No. 22 Tahun 1999 hanya memberikan ketentuan normatif masa berlaku efektif UU adalah dua tahun sejak pengundangannya. Dalam tempo dua tahun sangat tidak mungkin proses desentralisasi dapat berjalan efektif, karena seluruh pranata hukum yang tersedia pada prinsipnya masih mendasarkan pada sistem sentralisasi.

Dengan mengatasnamakan desentralisasi yang utuh, daerah membentuk berbagai kebijakan namun orientasinya hanya pada

* Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (e-mail: enny@ugm.ac.id).

¹ Bandingkan dengan proses pengalihan kewenangan pemerintah pusat di Filipina yang melibatkan 60 provinsi. Proses ini membutuhkan waktu 10 tahun sebelum desentralisasi dapat dijalankan sepenuhnya.

peningkatan pendapatan daerah dalam rangka mendukung pembiayaan kewenangan yang telah diserahkan. Proses pembentukan kebijakan, baik berupa peraturan daerah (perda) beserta derivasinya (keputusan atau peraturan kepala daerah), nyaris tidak memperhatikan dampak yang mungkin ditimbulkan dan konsistensi kebijakan yang bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas yang dikenal dengan adagium *lex superior derogatlegiinferiori* dikesampingkan atas nama otonomi.²

Pemerintah (Pusat) tidak kuasa menjalankan pengawasan terhadap kebijakan daerah. Pola koordinasi antar satuan pemerintahan daerah yang sengaja dikembangkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 telah disalahartikan sebagai bentuk separasi yang menampakkan negara dalam bentuk *federal arrangement*³. Masing-masing satuan daerah otonom menjadi daerah yang mandiri/bebas terlepas dari hubungan dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi (provinsi). Dalam pembentukan perda tidak ada lagi pengawasan sebagaimana yang pernah diberlakukan tatkala rezim orde baru (Orba) berkuasa, yaitu pengawasan preventif yang mengharuskan adanya pengesahan dari Pusat sebelum perda diberlakukan; dan pengawasan represif yang berfungsi membatalkan perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Untuk mengantisipasi munculnya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan umum, maka dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 terjadi lagi perubahan terhadap sistem pengawasan perda.

Terlihat jelas bahwa tidak ada sama sekali standar sistem pengawasan yang seharusnya diberlakukan bagi daerah otonom dalam sistem NKRI. Pusat memberlakukan kembali sistem pengawasan terhadap kebijakan daerah sebagaimana yang pernah diberlakukan pada masa Orba. Sistem ini dipandang oleh daerah telah membelenggu kemandirian/kebebasan daerah yang baru saja dirasakan dalam pelaksanaan otonomi seluas-luasnya sebagaimana amanat Pasal 18 amandemen UUD 1945. Pembelengguan ini sangat dirasakan karena dalam diikuti oleh berbagai bentuk pengawasan Pusat melalui instrumen di luar ketentuan UU No. 32 Tahun 2004. Daerah kini mulai enggan membuat kebijakan yang sebetulnya sangat diperlukan dalam pemberian layanan publik.

Dengan dukungan data sekunder dan pendekatan yuridis-normatif, tulisan ini akan memaparkan secara kualitatif berbagai bentuk perkembangan pola pengawasan terhadap kebijakan daerah khususnya perda selama berlangsungnya otonomi luas. Kajian ini lebih difokuskan pada kondisi yang berkembang setelah era reformasi.

B. Memaknai Otonomi Seluas-luasnya

Istilah otonomi seluas-luasnya bukan merupakan hal baru dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Istilah ini pertama kali diadopsi dalam UUD Sementara 1950 (UUDS). Dengan sangat lugas disebutkan dalam

² Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty Yogyakarta, hlm. 72.

³ Adnan Buyung Nasution, et al., 2000, *Federalisme untuk Indonesia*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 131.

Pasal 131 ayat (2) UUDS 1950, “Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.” Dari hasil amandemen kedua UUD 1945 dijumpai penggunaan istilah otonomi seluas-luasnya sebagaimana UUDS bahwa, “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang diatur oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.”

Kedua UUD di atas tidak memberikan penjelasan makna otonomi seluas-luasnya. Jika merujuk latar historis, pengadopsian istilah ini memiliki kesamaan. Sebelum UUDS diberlakukan kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah bercorak *centripetal* yang melahirkan pemerintahan sentralistik. Semua hal serba memusat dengan menjadikan kepala daerah sebagai organ tunggal pengawasan di daerah. Istilah otonomi seluas-luasnya muncul kembali dalam amandemen UUD 1945 juga dilatarbelakangi oleh kondisi serupa, yaitu sentralisasi yang berlebihan.

Dengan tidak adanya kejelasan makna ‘seluas-luasnya’, maka senantiasa muncul tafsir negatif bahwa otonomi adalah ancaman bagi integrasi bangsa.⁴ Tafsir ini tidak sepenuhnya benar karena otonomi justru merupakan instrumen pengerat NKRI. Dengan adanya otonomi, daerah dapat mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri, serta merasa diberi tempat yang layak dalam tata kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga tidak akan ada alasan untuk melepaskan diri dari ikatan NKRI.

Justru tanpa ada otonomi hal sebaliknya yang akan terjadi. Pada 1997, ketika arus reformasi menentang sentralisasi bergulir, beberapa daerah otonom yang memiliki kekayaan sumber daya alam memprovokasi untuk menjadi negara merdeka karena merasa akan lebih mudah mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Otonomi yang seluas-luasnya tidak mengandung arti bahwa daerah akan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang jauh lebih banyak daripada Pusat. Titik berat otonomi seluas-luasnya bukan pada jumlah urusan daerah tetapi pada kebebasan daerah mengatur dan mengurus kepentingan. Dalam Negara Kesatuan yang bersifat pluralistik terdapat perbedaan kepentingan, kebutuhan, dan cara pelaksanaan, yang hanya dapat terlayani dengan baik manakala ada jaminan konstitusional otonomi daerah yang seluas-luasnya. Otonomi yang seluas-luasnya hanya dapat terimplementasikan jika diikuti dengan desentralisasi, yakni penyerahan wewenang pemerintahan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan.

Sebagai bangsa yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikehendaki adanya desentralisasi yang membagi kewenangan kepada pemerintah daerah dalam bentuk penyerahan urusan. Desentralisasi tersebut semestinya diikuti dengan otonomi agar tidak mudah berubah menjadi sistem sentralistik.⁵

Sentralisasi bukan sesuatu yang jelek, akan tetapi memiliki sisi lemah yang dapat mematikan nilai-nilai demokratisasi. Hans

⁴ Amrah Muslimin, 1960, *Ichisar Perkembangan Otonomi Daerah*, Jambatan, Jakarta, hlm. 5.

⁵ Syamsuddin Haris (Ed.), 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Kerjasama AIPI, LIPI dan Partnership For Governance Reform, Jakarta, hlm. 61.

Kelsen mengatakan “*decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization*”⁶. Belajar dari kondisi kehidupan bangsa Indonesia yang terbelenggu cukup lama dalam sentralisasi kekuasaan, maka pilihan desentralisasi dengan berbagai keunggulannya akan jauh lebih baik, karena:⁷ mampu mencegah penumpukan kekuasaan yang cenderung ke arah tirani; memberikan kesempatan kepada rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi; serta mendorong efisiensi pemerintahan. Urusan-urusan yang lebih utama diurus oleh pemerintahan setempat diserahkan menjadi kewenangan mereka masing-masing, sedangkan urusan yang lebih tepat diurus oleh pemerintah pusat tetap dipegang oleh pusat.

Keunggulan desentralisasi ini tidak berarti sebagai satu ukuran yang cocok untuk semua (*one size for fits all*)⁸. Desentralisasi bukan merupakan sesuatu pilihan yang bebas nilai karena faktor kepentingan turut mewarnai upaya mewujudkannya. Oleh karena itu meletakkan desentralisasi sebagai *panacea* atau obat bagi semua penyakit dan masalah dalam kenyataan sering tidak tercapai jika tidak dipersiapkan dengan desain dan implementasi secara matang.⁹ Melihat kondisi bangsa Indonesia, semestinya hal yang dibutuhkan dalam masa

transisi untuk mendorong ayunan bandul dari sistem sentralistik menuju desentralistik bukanlah sekedar dengan perubahan UU pemerintahan daerah, tetapi juga penataan berbagai peraturan dan sistem kelembagaan terkait. Jika hal ini berlangsung, pola pikir yang selama ini berkembang bahwa sentralisasi dan desentralisasi tidak bersifat dikotomi dapat diubah.

Mendikotomikan sentralisasi dan desentralisasi merupakan sesuatu yang tidak mungkin apalagi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang berada dalam wadah NKRI. Oleh karena itu, kedua hal tersebut semestinya diwujudkan secara kombinasi.

*All systems of governments involve a combination of centralized and decentralized authority. However, finding a combination of central control and local authority that satisfies regime needs and popular demands is a persistent dilemma for governments. Centralization and decentralization are not attributes that can be dichotomized: rather they represent hypothetical poles on a continuum that can be calibrated by many different indicators.*¹⁰

Dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi yang utuh menurut UU No. 22 Tahun 1999, pembentuk UU menanggalkan berbagai bentuk pengawasan terhadap

⁶ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, hlm. 304.

⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 35.

⁸ Tri Ratnawati, 2006, *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di Masa Perubahan (Otonomi Daerah Tahun 2000 – 2005)*, Pustaka Pelajar Yogyakarta – P2P LIPI, Jakarta, hlm. 382.

⁹ Bambang Permadi Soemantri Brojonegoro, “Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah di Indonesia”, *Pidato*, Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006, hlm. 9.

¹⁰ David Hulme and Mark Turner, 1997, *Governance, Administration and Development*, McMillan Press Ltd., London, hlm. 159.

pemerintahan daerah karena dianggap sebagai suatu pengejawantahan sentralisasi. Dari seluruh undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, baru pertama kali ini ada UU yang meniadakan mekanisme pengawasan terhadap pemerintahan daerah.

Kebebasan dalam berotonomi tidak berarti tanpa pengawasan. Tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi. Kedua sisi ini menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.¹¹ Tatkala era reformasi bergulir pada 1998, pilihan menuju ke sistem yang sangat desentralistik merupakan keputusan yang tidak dapat dihindari. Peniadaan segala instrumen pengawasan pusat terhadap daerah yang dipandang dapat mengurangi derajat kebebasan merupakan salah satu bentuk ikutannya.

C. Urgensi Pengawasan Kebijakan Daerah

Perda sebagai salah satu kebijakan daerah memiliki arti yang sangat strategis dalam mengimplementasikan isi otonomi daerah.

Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perda didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah. Kedudukan perda secara hirarki adalah sebagai berikut:

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

Pengakuan Perda sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang ditempatkan dalam hirarki peraturan perundang-undangan baru terjadi seiring dengan arus penguatan otonomi daerah sebagaimana ditetapkan pertama kali dalam Tap MPR No.III/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urut Peraturan Perundang-undangan.¹² Pasal 3 ayat (7) menentukan bahwa perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

¹¹ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 39.

¹² Sebagai kilas balik, dalam Tap MPRS No. XX/1966 kedudukan perda tidak ditentukan sama sekali, karena menurut Tap MPRS bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah:

1. UUD Republik Indonesia 1945;
2. Tap MPR;
3. UU/Perpu;
4. PP;
5. Keppres;

Peraturan pelaksanaan lainnya seperti:

- Peraturan Menteri
- Intruksi Menteri
- dan lain-lainnya.

Peraturan pelaksanaan lainnya, sebagaimana diperjelas oleh huruf B angka 6 Tap MPRS No. XX/1966, adalah peraturan yang berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dilihat dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan, perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang/Perpu, PP dan Perpres. Dilihat dari segi pembentukannya perda mirip dengan UU, karena dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat bersama dengan kepala daerah, sehingga dapat disebut sebagai produk legislatif. Perbedaan antara UU dengan perda hanya dari segi ruang lingkup wilayah berlakunya. UU berlaku secara nasional, sedangkan perda hanya dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Terkait dengan pembentukan perda selain diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 juga diakomodasi dalam UU No. 32 Tahun 2004. Jika disandingkan, muatan pengaturan ini dapat bergesekan. Salah satu gesekan yang terjadi adalah terkait dengan pengaturan materi muatan perda. Dalam ketentuan Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004, rumusan materi muatan perda dipersempit menjadi:

1. perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
2. perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan; dan
3. perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sementara itu, cakupan materi muatan perda menurut UU No. 10 Tahun 2004 lebih luas, yaitu meliputi:

1. materi tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. materi yang menampung kondisi khusus daerah; dan
3. materi yang menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penjabaran yang dimaksud oleh UU No. 10 Tahun 2004, tidak berarti perda langsung menjabarkan muatan UUD karena masing-masing peraturan perundang-undangan yang telah dihierarkikan memiliki batasan materi muatannya masing-masing. Landasan konstitusional pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan adalah UUD, akan tetapi untuk pelaksanaan lebih lanjut muatan UUD hanya diperintahkan dalam bentuk UU. Materi muatan PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945), sedangkan materi muatan Perpres adalah materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan PP. Dengan batasan materi muatan ini berarti peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang dapat dilaksanakan dengan perda secara hierarki meliputi: UU, PP dan/atau Peraturan Presiden, termasuk Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan tertentu pemerintahan. Dengan mencermati kembali bunyi ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, dapat dikatakan perda semata-mata hanya melaksanakan perintah peraturan yang lebih tinggi. Pengaturan ini akan berimplikasi pada pola pengawasan terhadap kebijakan daerah.

Secara umum ada tiga macam pengawasan yang selama ini dijalankan oleh Pemerintah, yaitu pengawasan umum,

pengawasan preventif, dan pengawasan represif. Pengawasan umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah di daerah yang bersangkutan. Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk berwenang mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan pemerintahan daerah, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan. Demikian pula Gubernur (Kepala Daerah) berwenang melakukan hal yang sama terhadap Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota). Untuk kepentingan pengawasan umum ini, Pemerintah Daerah wajib memberikan keterangan yang diminta. Apabila daerah menolak memberikan keterangan tersebut, maka Menteri Dalam Negeri atau Gubernur dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu. Bentuk tindakan tersebut tidak dijelaskan oleh ketentuan UU karena diserahkan pengaturannya oleh Menteri.

Pengawasan preventif diwujudkan dalam bentuk keharusan pengesahan perda atau keputusan daerah tertentu sebelum diberlakukan. Perda tidak akan dapat berlaku sebelum pengesahan tersebut diperoleh. Menteri Dalam Negeri berwenang mengesahkan kebijakan daerah Provinsi, dan Gubernur sebagai wakil pusat berwenang mengesahkan kebijakan daerah kabupaten/kota.

Muatan perda yang memerlukan pengesahan pada umumnya diatur hampir sama, yakni:

1. perda yang menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang

2. mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu yang ditujukan langsung kepada rakyat;
2. perda yang memuat ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu;
3. perda yang memuat pembebanan kepada rakyat, misalnya pajak atau retribusi daerah; dan
4. perda yang memuat ketentuan tentang segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat, misalnya: mengatur pengadaan utang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan Perusahaan Daerah, menetapkan dan mengubah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menetapkan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta mengatur gaji pegawai.

Mekanisme pengesahan ditentukan dengan mengirimirkan terlebih dahulu secara berjenjang perda atau keputusan daerah yang belum diberlakukan ke pusat. Pejabat yang berwenang segera mengambil keputusan menerima atau menolak. Jika ditolak, maka penolakan beserta alasan-alasannya harus diberitahukan kepada pemerintah daerah yang bersangkutan. Keberatan daerah terhadap penolakan pengesahan dapat disampaikan kepada pejabat yang setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak.

Pengawasan represif diwujudkan dalam bentuk penangguhan (penundaan) dan pembatalan berlakunya perda, termasuk perda yang telah melalui mekanisme penga-

wasan preventif. Tujuannya tidak lain untuk mengantisipasi kemungkinan daerah tidak mematuhi kehendak pusat, walaupun dalam kenyataan hal ini tidak pernah terjadi. Pejabat yang berwenang membatalkan atau menanggulangi keberlakuan perda dan/atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan tingkat atasnya. Apabila Gubernur tidak menjalankan kewenangannya maka wewenang tersebut diambil alih oleh Menteri Dalam Negeri. Lazimnya, jangka waktu penangguhan hanya enam bulan, karena jika terlalu lama akan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Apabila dalam jangka waktu tersebut tidak ada keputusan pembatalan, maka ketentuan yang ditangguhkan tersebut akan memperoleh kembali kekuatan berlakunya.

Pembatalan perda dan/atau keputusan kepala daerah karena alasan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan mengakibatkan batalnya semua akibat hukum yang ditimbulkan dari ketentuan tersebut sepanjang masih dapat dibatalkan. Keputusan ini harus diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan/atau Lembaran Daerah yang bersangkutan agar setiap orang segera mengetahui adanya pembatalan tersebut.

Penerapan mekanisme pengawasan ini dalam praktiknya telah mematikan kreatifitas daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, karena pada akhirnya penentu perda atau keputusan kepala daerah adalah pusat. Melalui pelaksanaan pengawasan ini

pusat dapat menerapkan pola penyeragaman bentuk dan isi perda dan/atau keputusan kepala daerah, seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Kepala daerah masing-masing satuan daerah otonom sebagai wakil pemerintah tidak memiliki daya dan upaya untuk menolak kehendak pusat, karena penentu pertanggungjawaban mereka pada akhirnya adalah pusat.¹³ Kondisi ini mulai berjalan linier dengan yang terjadi saat ini karena kinerja pemerintahan daerah secara substantif dinilai oleh pusat.

D. Perubahan Pola Pengawasan

Perubahan yang sangat fundamental terhadap sistem pengawasan terjadi ketika UU No. 22 Tahun 1999 mulai berlaku. UU ini menghapus berbagai bentuk pengawasan yang dipandang mengekang kebebasan daerah dalam mengimplementasikan otonomi yang seluas-luasnya. Tidak ada lagi pembatasan perda atau keputusan kepala daerah tertentu yang harus melewati jalur mekanisme pengawasan preventif, karena mekanisme ini hanya membuka jalan intervensi pusat kepada daerah. Pusat beranggapan bahwa pengawasan ini merupakan salah satu sarana untuk membangun keserasian hubungan antara pusat dan daerah, tetapi dalam implementasinya pengawasan ini justru meniadakan kebebasan daerah untuk mewujudkan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga mereka.

Dalam rangka memberikan kebebasan kepada daerah, pusat meniadakan istilah pengawasan preventif. Istilah tersebut diganti dengan mekanisme pembinaan dan penga-

¹³ Ateng Syafrudin, 1982, *Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Penerbit Tarsito, Bandung, hlm. 15.

wasan represif. Pembinaan lebih ditekankan kepada fasilitasi upaya pemberdayaan daerah otonom, sedangkan pengawasan represif lebih ditekankan pada pemberian kebebasan kepada daerah otonom untuk mengambil keputusan sekaligus memberikan peran kepada DPRD mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karenanya, perda yang ditetapkan oleh daerah otonom tidak memerlukan lagi pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah. Sebagai bagian dari upaya pemberdayaan DPRD, lembaga ini tidak lagi berkedudukan sebagai unsur pemerintah daerah. Oleh karena itu perda hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah, tidak perlu dengan mengikutsertakan tanda tangan Pimpinan DPRD.¹⁴

Selain meniadakan pranata pengawasan, suatu formula baru sistem pemerintahan daerah dalam wadah NKRI dirumuskan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yaitu “DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah (kepala daerah dan perangkatnya) sebagai Badan Eksekutif Daerah”. Ketentuan ini harus dipahami secara seksama karena berarti ada dua Badan Legislatif yaitu Badan Legislatif Daerah dan Badan Legislatif Pusat. Adanya dua badan ini dapat mengaburkan makna negara kesatuan. Sebagaimana dikemukakan oleh Kranenburg, pembedaan dua badan legislatif dengan wewenangnya masing-masing hanya terdapat pada negara federal yang membagi badan legislatif menjadi badan legislatif pu-

sat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara bagian. Dalam negara kesatuan, wewenang legislatif berada dalam tangan legislatif pusat karena wewenang badan legislatif daerah didasarkan atas penentuan badan legislatif pusat dalam bentuk undang-undang.¹⁵ Dengan demikian sekalipun DPRD disebut sebagai Badan Legislatif Daerah tetapi wewenang badan ini hanya ditentukan oleh UU yang dibentuk oleh badan legislatif pusat sehingga perda masing-masing daerah tidak dapat mengatur wewenang lain untuk badan ini.

Dengan hanya menyetujui bentuk pengawasan represif, perda dan keputusan kepala daerah yang telah diberlakukan dan mengikat umum disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 hari setelah ditetapkan. Jika dicermati, ketentuan ini tidak memiliki nilai yuridis karena pelaksanaannya tergantung pada kehendak daerah.¹⁶ Pusat tidak dapat memaksakan berlakunya ketentuan ini apalagi disertai sanksi tertentu kepada daerah.

Pusat dapat membatalkan perda dan keputusan kepala daerah yang telah disampaikan tersebut jika bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. UU tidak menganut mekanisme penundaan atau penangguhan sebagaimana yang diberlakukan pada UU sebelumnya. Dengan adanya pembatalan ini semestinya daerah segera

¹⁴ Bandingkan dengan Ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 Perda yang akan diundangkan harus ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Ketua DPRD. Keterlibatan DPRD ini sebagai cerminan bahwa DPRD adalah unsur Pemerintah Daerah.

¹⁵ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 141.

¹⁶ Ketentuan tersebut merupakan norma hukum fakultatif yang tidak secara a priori mengikat, sifatnya hanya melengkapi, subsidiar atau disposif. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, hlm. 31.

menghentikan pelaksanaan perda dan/atau keputusan kepala daerah tersebut supaya tidak menimbulkan dampak negatif, tetapi rumusan ketentuan pembatalan dalam UU tidak bersifat imperatif karena pada kenyataannya banyak daerah yang tetap memberlakukan perda yang telah dibatalkan.¹⁷

Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung selambat-lambatnya 15 hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah setelah terlebih dahulu mengajukan keberatan tersebut kepada Pemerintah. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung ini sebagai upaya hukum terakhir yang dilakukan.

Dalam ketentuan UU sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974) tidak dikenal adanya mekanisme derivasi pengaturan pengawasan preventif dan represif. Seluruh mekanisme yang diperlukan sudah tercakup dalam ketentuan UU. Hal ini berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang tidak mengatur tuntas mekanisme pengawasan represif. Peraturan pelaksanaannya diserahkan kepada Presiden. Dalam suasana perubahan paradigma pemerintahan, pembuatan suatu pengaturan yang tuntas dalam UU dapat menyulitkan Pemerintah yang belum mempersiapkan agenda perubahan secara matang. Nuansa ketakutan Pusat sangat tampak dalam rumusan ketentuan pengawasan. Apalagi ini untuk pertama kalinya Pemerintah menanggalkan bentuk pengawasan preventif.

Dalam ketentuan Pasal 112 UU No 22 Tahun 1999 disebutkan “Pedoman mengenai

pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”. Mengacu pada teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, seharusnya untuk pembentukan PP yang sudah jelas ketentuan yang akan dirujuk, cukup dengan menyebut ketentuan tersebut. Namun dalam pembentukan PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sebagai pelaksanaan dari Pasal 112, dirumuskan ketentuan “Menimbang” dengan suatu isyarat bahwa “jika tidak berhati-hati, pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dapat menjadi ancaman bagi keutuhan NKRI”. Isyarat tersebut dielaborasi lebih lanjut dalam penjelasan atas PP No. 20 Tahun 2001, bahwa:

Paradigma baru desentralisasi membuka tantangan besar bagi seluruh bangsa Indonesia. Apabila pemahaman terhadap wawasan kebangsaan keliru, akan menimbulkan tuntutan-tuntutan yang bersifat memperlemah kesatuan dan persatuan bangsa, seperti tuntutan atas pengalihan sumber-sumber pendapatan negara, bahkan tuntutan bentuk pemisahan diri Daerah dari negara di luar sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu untuk mewujudkan adanya ketegasan dan konsistensi penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdaya guna dan berhasil guna bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat, maka kewenangan Daerah Otonom perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan untuk menghindari agar kewenangan tersebut tidak mengarah kepada kedaulatan.

¹⁷ Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa saat ini sedang disusun suatu Rancangan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang akan mengatur pengembalian pungutan atas perda yang dibatalkan.

Ungkapan di atas merupakan bentuk keresahan Pemerintah terhadap ancaman disintegrasi yang sebenarnya merupakan wacana lama. Muatan PP mengatur secara ekstensif ketentuan dalam UU dengan menambahkan norma pengawasan yang perlu dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan menekankan bahwa pemerintahan daerah adalah subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, Pemerintah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang meliputi:

1. pengawasan represif yang dilakukan terhadap kebijakan pemerintahan daerah berupa Perda, Keputusan Kepala Daerah atau Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD. Mekanisme pelaksanaan pengawasan ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri setelah berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah non Departemen; dan
2. pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah. Bentuk pengawasan ini identik dengan pengawasan umum yang dianut oleh UU sebelumnya.

Pelaksanaan kedua pengawasan ini dapat dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah. Akan tetapi implementasi pengawasan represif yang dilimpahkan kepada Gubernur ini tidak mungkin dapat optimal karena tafsiran daerah terhadap ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 yang pada intinya menyatakan bahwa masing-masing satuan

pemerintahan daerah berdiri sendiri dan tidak ada hubungan hirarki satu sama lain.

Sebagai bentuk penafsiran ketentuan ini pemerintahan kabupaten/kota tidak menyampaikan kebijakan daerah kepada Pemerintah Provinsi. Sangatlah tidak mungkin bagi Gubernur selaku wakil Pemerintah untuk mengambil langkah-langkah berupa saran, pertimbangan, koreksi serta penyempurnaan dan sebagai bentuk *ultimum remedium* adalah membatalkan berlakunya kebijakan daerah, karena: (1) Pemerintahan Kabupaten/Kota merasa tidak memiliki hubungan hirarki dengan satuan pemerintahan provinsi, (2) Pemerintahan Provinsi tidak dapat dijadikan contoh bagi kabupaten/kota karena dalam kenyataannya juga membuat berbagai kebijakan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tidak mungkin didapatkan hasil yang maksimal jika yang mengawasi tidak lebih baik dari yang diawasi. Sekalipun PP menetapkan adanya sanksi bagi daerah yang tidak mematuhi hasil pengawasan, sanksi tersebut tidak dapat efektif karena pada kenyataan baik provinsi maupun kabupaten/kota sama-sama melakukan “pelanggaran”, yang artinya sama-sama perlu diawasi. Sanksi seperti apakah yang dapat dijatuhkan kepada daerah pun tidak diatur secara jelas.

Selain menentukan pengawasan represif dan fungsional, PP memperluas macam pengawasan yang dapat dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni:

1. pengawasan legislatif yang dilakukan oleh DPRD sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja,

pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib DPRD; dan

2. pengawasan publik yang dilakukan oleh masyarakat secara perorangan atau kelompok dan/atau organisasi masyarakat, yang dapat secara langsung atau tidak langsung, baik lisan maupun tulisan untuk meminta keterangan, memberikan informasi, saran dan pendapat kepada pusat, pemerintah daerah, atau DPRD.

Ketentuan lebih lanjut pelaksanaan pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah seharusnya diatur dengan Keputusan Presiden (Keppres), tetapi dalam kenyataannya diwujudkan dengan Keputusan Men-

teri Dalam Negeri (Kepmendagri), yaitu Kepmendagri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah. Ketentuan ini tidak memiliki landasan hukum berdasarkan ketentuan PP, tetapi merupakan bentuk pengaturan *ultra vires*. Obyek pengawasan represif dalam ketentuan PP memperluas rumusan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang semula hanya perda, menjadi seluruh kebijakan daerah berupa Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD dan/atau Keputusan Pimpinan DPRD. Perluasan obyek pengawasan ini yang kemudian diatur dalam Kepmendagri.

Untuk memudahkan pelaksanaan pengawasan represif terhadap seluruh kebijakan daerah tersebut, Kepmendagri membagi tugas dan tanggung jawab kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah menjadi:

Menteri Dalam Negeri	Gubernur
<ul style="list-style-type: none"> • Perda Provinsi; • Keputusan Gubernur yang bersifat mengatur; • Keputusan DPRD Provinsi tentang Tatib; • Keputusan DPRD tentang Kedudukan Keuangan Anggota DPRD; • Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi; • Perda Kabupaten/Kota tentang Pajak dan Retribusi Daerah; • Perda Kabupaten/Kota tentang Pengelolaan Kawasan; • Perda Kabupaten/Kota tentang Penghapusan/Perubahan aset daerah; • Perda Kabupaten/Kota tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah; • Keputusan Bupati dan Walikota tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah; • Keputusan Bupati/Walikota tentang Penghapusan/Perubahan Aset Daerah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perda kabupaten/kota dan Keputusan Bupati/Walikota di luar pajak, retribusi, tata ruang, aset, dan sumbangan pihak ketiga; • Keputusan DPRD Kabupaten/kota tentang Tatib DPRD; • Keputusan DPRD kabupaten/kota tentang kedudukan keuangan anggota DPRD; • Keputusan Pimpinan DPRD kabupaten/kota.

Pembagian tugas dan tanggung jawab kepada Gubernur ini dilakukan sebagai wu-

jud pelaksanaan dekonsentrasi¹⁸. Baik Menteri maupun Gubernur dapat membatalkan

¹⁸ Pasal 3 huruf k PP No. 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi.

perda atau keputusan yang berada dalam lingkup kewenangannya jika bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Jika PP tidak menentukan jenis sanksi yang dapat dijatuhkan pada daerah yang tidak mematuhi pembatalan perda atau keputusan kepala daerah, maka dalam ketentuan Kepmendagri sanksi tersebut ditegaskan dengan teguran tertulis. Jika sanksi ini tetap tidak dipatuhi maka pusat secara berjenjang akan mengumumkan pada masyarakat luas atas ketidakpatuhan daerah tersebut.

Sanksi ini pada kenyataannya tidak berjalan efektif karena hampir tidak pernah ada pengumuman resmi pemerintah kepada masyarakat luas tentang ketidakpatuhan daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali beberapa pemberitaan media dengan tajuk "Perda Bermasalah"¹⁹. Alasan daerah tidak mematuhi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena:

1. pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 tidak diikuti dengan perubahan berbagai peraturan pelaksanaan dari berbagai UU sektoral yang menjadi rujukan dalam mengatur urusan, sehingga daerah hanya mendasarkan pada peraturan pelaksanaan dari UU No. 22 Tahun 1999; dan
2. ketentuan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Tap MPR

No. III/MPR/2000 menentukan secara limitatif jenis peraturan perundang-undangan. Selain jenis yang tercantum dalam tata urutan tersebut, tidak diikuti oleh daerah, misalnya Keputusan/Peraturan Menteri.

Oleh karena itu, pasca berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, pembentuk peraturan di tingkat daerah enggan memasukkan peraturan/keputusan Menteri sebagai sumber rujukan dalam pembentukan perda. Melihat kondisi yang tidak kondusif ini, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) melalui Surat No. 188/1/434/SI, dan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dalam Surat No. M.UM.01.06-27 mengeluarkan edaran bahwa Peraturan/Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang tetap dijadikan dasar dalam pembentukan perda. Dalam perkembangannya pula tidak semua daerah mematuhi Surat Edaran tersebut karena dipandang tidak mengikat.

E. Perkembangan Pengawasan Kebijakan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 melakukan perubahan secara fundamental terhadap proses pembentukan perda dari yang semula tanpa kejelasan ketentuan pengawasan Pusat, menjadi lebih jelas dan terkendali. Secara diam-diam Pusat menjadikan Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah kembali. Hal ini dapat dirunut dari kondisi berikut:

¹⁹ Sejak tahun 2002-2009 terdapat 1876 perda dibatalkan. Jumlah perda yang dihentikan pungutannya sampai Oktober 2010 sebanyak 329 perda. Saat ini masih ada 2678 perda yang sedang dalam proses pembatalan. Data diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri.

1. Tatkala UU No. 22 Tahun 1999 berlaku, berbagai produk pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 yang bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999 banyak yang belum dicabut (dibiarkan berlaku secara diam-diam), misalnya PP No. 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah. Muatan ketentuan PP masih menempatkan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota, Camat dan Lurah) sebagai Kepala Wilayah yaitu wakil Pemerintah Pusat di Daerah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi²⁰. Secara berjenjang Kepala Wilayah bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah yang lebih tinggi tingkatannya;
2. PP No. 6 Tahun 1988 semestinya tidak berlaku lagi²¹ karena berdasarkan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999, Bupati dan Walikota hanya menjalankan urusan desentralisasi penuh sehingga tidak lagi berkedudukan sebagai Kepala Wilayah. Kedudukan kepala wilayah yakni wakil Pemerintah di daerah hanya dilimpahkan kepada Gubernur²². Namun, dalam kenyataan PP No. 6 Tahun 1988 diefektifkan kembali setelah berlaku UU No. 32 Tahun 2004. Efektifitas berlakunya ini dapat dilihat dari dasar pembentukan Permendagri No 12 Tahun 2006 tentang Kewaspadaan Dini Masyarakat di Daerah²³.

Sebagai bentuk penegasan bahwa Pemerintahan Daerah merupakan subsistem pemerintahan nasional, PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menggantikan PP No. 20 Tahun 2001, mengatur secara detail mekanisme pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah. Pengertian pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lebih diperjelas yaitu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pengawasan yang dimaksudkan adalah proses

²⁰ Lihat Pasal 1 angka 2 Ketentuan Umum PP No. 6 Tahun 1988.

²¹ Pasal 133 UU No. 22 Tahun 1999 bahwa Ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan/atau tidak sesuai dengan UU ini diadakan penyesuaian. Berdasarkan ketentuan PP No. 6 Tahun 1988, Kepala Instansi Vertikal mempunyai tugas memimpin Instansi sebagai penyelenggara sebagian tugas dan fungsi Departemen, atau Lembaga Pemerintah non Departemen di Wilayah. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Instansi Vertikal berpedoman kepada kebijaksanaan pelaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah non Departemen yang membidangi tugas tersebut. Dalam hubungan dengan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, Kepala Instansi Vertikal melakukan bimbingan teknis pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan tersebut. Secara teknis fungsional Kepala Instansi Vertikal berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Pimpinan Departemen atau Pimpinan Lembaga Pemerintah non Departemen dan secara taktis operasional dikoordinasikan oleh Kepala Wilayah, yaitu Gubernur, Bupati/Walikota.

²² Lihat Pasal 9 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999.

²³ Kewaspadaan dini masyarakat adalah kondisi kepekaan, kesiagaan dan antisipasi masyarakat dalam menghadapi potensi dan indikasi timbulnya bencana, baik bencana perang, bencana alam, maupun bencana karena ulah manusia.

kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah ini merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah sampai ke urusan pemerintahan desa dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Adapun pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi:

1. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
2. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
3. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
4. pendidikan dan pelatihan; dan
5. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan tersebut dilakukan secara berjenjang di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri. Koordinasi di tingkat kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur, sementara Bupati/Walikota, yang dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada camat, mengoordinasi di tingkat pemerintahan desa. Urusan yang diawasi tersebut mencakup urusan wajib, pilihan, serta urusan pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 tidak menggunakan istilah pengawasan preventif atau represif sebagaimana UU sebelumnya. Kedua UU ini dibangun dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sehingga dihindari sedemikian rupa penggunaan istilah-istilah yang dapat mengaburkan makna tersebut. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pengertian kedua pengawasan tersebut diterapkan untuk pembentukan kebijakan daerah, hanya saja digunakan istilah yang berbeda. Untuk pengawasan preventif disebut dengan “evaluasi”, sedangkan pengawasan represif diistilahkan dengan “klarifikasi”.

Evaluasi ditujukan pada kebijakan daerah dengan muatan tertentu yakni Ranperda APBD, Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD, Ranperda pajak daerah, Ranperda retribusi daerah dan Ranperda rencana tata ruang. Sebelum rancangan tersebut ditetapkan untuk diberlakukan, paling lama tiga hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD, disampaikan ke Pemerintah secara berjenjang. Menteri melakukan evaluasi untuk tingkat Provinsi, sedangkan Gubernur melakukan evaluasi untuk tingkat kabupaten/kota. Evaluasi dilakukan paling lama dalam 15 hari kerja. Jangka waktu yang telah ditentukan ini seringkali tidak dapat ditepati sehingga dalam praktik dapat menimbulkan efek ketidakstabilan, karena Pemerintah Daerah belum dapat menerapkan kebijakan tersebut sebelum hasil evaluasi disampaikan kembali ke daerah.

Evaluasi sejatinya merupakan bagian dari prosedur *abstract preview*, yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum

yang bersangkutan mengikat umum. Pemerintah pusat secara berjenjang melakukan penilaian, pengujian atau bahkan menolak pengaturan muatan perda tertentu tersebut. Mekanisme ini merupakan pelaksanaan dari *executive abstract review* dalam perspektif sistem negara kesatuan. Pemerintah pusat secara berjenjang mempunyai kewenangan untuk mengontrol satuan-satuan pemerintahan daerah dalam rangka melakukan pengendalian atas jalannya pemerintahan.²⁴ Dalam rangka kontrol ini dikembangkan pula mekanisme koordinasi antara departemen terkait. Ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang.

Sebelum kebijakan daerah yang membebani masyarakat tersebut berlaku dan mengikat umum sangat logis jika dilakukan *preview* secara terkoordinasi agar pemberlakuan perda tersebut tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Pembatalan perda yang membebani masyarakat sangat merugikan karena masyarakat tidak dapat menuntut pengembalian hak-hak yang telah diberikan akibat berlakunya perda tersebut.²⁵

Gubernur dan Bupati/Walikota semestinya menindaklanjuti hasil evaluasi paling lambat tujuh hari kerja sejak diterima. Apabila tidak ditindaklanjuti dan Menteri dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan

kepala daerah tersebut dengan Peraturan Menteri. Demikian pula apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur.

Selain evaluasi digunakan pula istilah klarifikasi (*executive review*) yang sebenarnya bermakna pengawasan represif. Evaluasi ini ditujukan untuk kebijakan daerah di luar muatan yang harus dievaluasi. Dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan proses klarifikasi beserta bentuk hukum pembatalannya yakni Peraturan Presiden (Perpres):

Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama tujuh hari sejak ditetapkan. Pemerintah (dalam hal ini Mendagri) melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah untuk melihat apakah perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika diketemukan adanya pertentangan maka perda tersebut dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden.²⁶

Mekanisme yang telah ditetapkan dalam UU ini diperluas oleh PP No. 79 Tahun 2005 dengan membedakan klarifikasi untuk perda dan peraturan kepala daerah. Pembatalan perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan bahan usulan Menteri yang dibahas oleh Tim Klarifikasi, sedangkan pembatalan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan dengan Permendagri.²⁷

²⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konpress, Jakarta, hlm. 108.

²⁵ Menteri Dalam Negeri merencanakan akan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tata cara pengembalian pungutan pajak dan retribusi dari perda yang dibatalkan.

²⁶ Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004.

²⁷ Lihat Pasal 6 Permendagri No. 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Permendagri ini merupakan pengganti Kepmendagri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah.

Perpres pembatalan Peraturan Daerah atau Permendagri pembatalan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan paling lambat 60 hari sejak peraturan tersebut diterima oleh Pemerintah untuk Perda atau diterima oleh Menteri untuk Peraturan Kepala Daerah.

Apabila Perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah telah melewati *executive abstract preview* semestinya tidak diperlukan lagi pembatalan melalui mekanisme klarifikasi. Namun dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 mekanisme *executive review* tetap diberlakukan bagi perda yang telah melewati *executive abstract preview*. Tampaknya pembentuk UU khawatir terhadap sikap pemerintah daerah yang kemungkinan tidak mematuhi hasil *preview*, sehingga memandang perlu adanya *review* (klarifikasi) yaitu pengkajian dan penilaian terhadap perda dan peraturan kepala daerah untuk mengetahui bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jimly Asshiddiqie tidak menyetujui adanya mekanisme *review* terhadap perda yang telah diberlakukan, karena Perda ini merupakan produk lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang sama-sama dipilih melalui pemilihan umum.²⁸ *Review* Perda yang sudah berlaku mengikat umum lebih tepat dilakukan oleh lembaga peradilan yaitu Mahkamah Agung.²⁹

Bagi daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda atau Peraturan Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan

kepada Mahkamah Agung. Ketentuan tentang keberatan ini sudah cukup jelas diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004³⁰, tetapi diatur lagi oleh Permendagri secara *ultra vires*:

Apabila kepala daerah tidak dapat menerima peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan dengan peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Ketentuan Permendagri ini semestinya tidak dapat mengikat Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang independen. Mahkamah Agung bukan bawahan Presiden atau bagian dari kekuasaan pemerintahan (eksekutif) sehingga dalam menjatuhkan putusan tentang pembatalan perda tidak terikat dengan ketentuan Permendagri melainkan UUD atau UU beserta peraturan internal yang dibentuk oleh Mahkamah Agung.

Pembatalan oleh MA yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 bukan merupakan pengujian (*judicial review*) perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan pengujian terhadap Perpres tentang pembatalan perda.³¹ Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh UU No. 10

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 109.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Lihat Pasal 145 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit.*

Tahun 2004, semestinya perda dapat diujikan langsung ke Mahkamah Agung, tetapi jalur untuk pengujian perda ke Mahkamah Agung ini telah di-*bypass* oleh Pemerintah melalui jalur *executive review*. Belum tentu Perpres ini dapat dibenarkan secara hukum, karena jika hanya menyandarkan pada asas *lex superiori derogat legi inferiori*, sangat mungkin dalam era otonomi luas banyak perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang belum sejalan dengan paradigma desentralisasi.

Sejalan dengan penguatan asas desentralisasi, PP No. 20 Tahun 2001 tidak mencantumkan bentuk sanksi yang dapat dijatuhkan pada daerah. Sanksi tersebut diatur oleh Kepmendagri No. 41 Tahun 2001. Melihat berbagai fenomena pelaksanaan desentralisasi yang tidak terarah pada era berlaku UU No. 22 Tahun 1999, maka melalui PP No. 79 Tahun 2005 Pemerintah menetapkan bentuk sanksi bagi daerah dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan³². Pemerintah dapat menerapkan sanksi berupa penataan kembali suatu daerah otonom; pembatalan pengangkatan pejabat; penangguhan dan pembatalan suatu kebijakan daerah; administratif; dan/atau finansial kepada kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa yang melakukan pelanggaran atau penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagai sesuatu yang menarik dari pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004, selain menerapkan sanksi bagi daerah yang

“mbalelo” juga melibatkan kelembagaan di luar pemerintah untuk menindaklanjuti hasil pembinaan dan pengawasan tersebut, bahwa “hasil pembinaan dan pengawasan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)”.

Selain pengawasan terhadap kebijakan daerah ditentukan secara eksplisit dalam UU No. 32 Tahun 2004, juga diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Perkembangan pengaturan ini dapat menimbulkan bias pemahaman terhadap perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam UU No. 10 Tahun 2004.

UU No. 10 Tahun 2004 memberlakukan proses pembentukan dan penetapan perda *mutatis mutandis* dengan UU. Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang proses evaluasi perda kepada satuan pemerintahan yang lebih tinggi secara berjenjang. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, untuk ditetapkan menjadi perda.

Sementara itu rumusan norma dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan sangat tegas menyatakan pembentukan perda dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum. Sesuatu yang sangat sulit bagi daerah untuk mengimplementasikan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berdasarkan prinsip otonomi riil karena yang menjadi pegangan daerah bukan lagi UU Pemerintahan

³² Pelaksanaan Pasal 220 UU No. 32 Tahun 2004.

Daerah tetapi peraturan perundang-undangan sektoral. Padahal kondisi muatan peraturan perundang-undangan sektoral belum sejalan dengan tuntutan otonomi daerah. Dengan sangat jelas diakui oleh UU No. 32 Tahun 2004 (Pasal 237) bahwa:

Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dalam ketentuan ini antara lain peraturan perundang-undangan sektoral seperti Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pengairan, Undang-Undang Perikanan, Undang-Undang Pertanian, Undang-Undang Kesehatan, Undang-Undang Pertanahan dan Undang-Undang Perkebunan.

Jika dalam kondisi seperti ini perda dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sementara peraturan tersebut belum dilakukan penyesuaian sebagaimana dimaksud oleh Pasal 237 UU No. 32 Tahun 2004, maka yang terjadi pembentukan perda tidak lagi dalam rangka otonomi luas, melainkan hanya untuk menjalankan peraturan Pusat.

Dalam perkembangan proses evaluasi tidak hanya diberlakukan bagi Perda tertentu yang telah ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004. PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menerapkan mekanisme yang sama, hanya dengan menggunakan istilah yang berbeda. Jika dalam UU No. 32 Tahun 2004 digunakan

istilah evaluasi maka dalam PP No. 41 Tahun 2007 menggunakan istilah fasilitasi yang maknanya adalah evaluasi dengan prosedur *preview*. Pilihan istilah fasilitasi ini hanya untuk menghindari inkonsistensi norma hukum, tetapi cara ini tidak dapat dibenarkan karena memperluas ketentuan yang terdapat dalam UU yang menjadi dasar pembentukan PP No. 41 Tahun 2007.³³

Terhadap Ranperda tentang organisasi perangkat daerah yang telah dibahas bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dilakukan fasilitasi oleh Pemerintah secara berjenjang dalam rangka pembinaan dan pengendalian perangkat daerah. Ranperda tersebut disampaikan kepada Gubernur bagi organisasi perangkat daerah kabupaten/kota, dan kepada Menteri bagi organisasi perangkat daerah provinsi. Fasilitasi dilakukan oleh Menteri dan Gubernur paling lama 15 hari kerja setelah Ranperda diterima.

Perbedaan evaluasi dan fasilitasi terhadap Ranperda terletak pada sifat berlakunya, untuk Ranperda yang harus dievaluasi tidak dapat langsung berlaku apabila Pemerintah belum memberikan hasil evaluasi, tetapi untuk perda yang difasilitasi dapat langsung berlaku jika telah berakhir tenggang waktu fasilitasi tersebut. Dikecualikan dalam hal ini untuk evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD yang dikeluarkan oleh kepala daerah karena DPRD tidak segera mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah mengenai penjabaran APBD dalam Peraturan Kepala

³³ Perluasan ini juga terdapat dalam peraturan pelaksanaan PP yaitu Permendagri No. 57 Tahun 2007.

Daerah.³⁴ Pengecualian ini diberikan karena Peraturan Kepala Daerah yang dikecualikan ini hanya memuat pelaksanaan anggaran tahun sebelumnya sehingga sangat kecil kemungkinan bertentangan dengan Perda APBD yang telah dievaluasi.³⁵

Pembedaan antara Peraturan Kepala Daerah yang dikecualikan dan mendapatkan hasil evaluasi dari Pemerintah dengan yang tidak, terletak pada format rancangan tersebut. Untuk Peraturan Kepala Daerah yang dievaluasi ditulis dengan format, “telah disahkan oleh Menteri Dalam Negeri/Gubernur dengan Surat tanggal..... nomor.....”, sedangkan untuk yang tidak mendapatkan hasil evaluasi ditulis dengan, “telah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur dengan Surat..... tanggal.... nomor....., dan telah melewati batas waktu 30 (tiga puluh) hari”.

Hasil fasilitasi organisasi perangkat daerah wajib dimasukkan dalam Perda dan jika Perda telah diberlakukan wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri cq. Biro Organisasi selambat-lambatnya 15 hari kerja dalam rangka pembinaan dan pengawasan kembali.

Pengetatan pengawasan ini pada akhirnya menimbulkan keengganan daerah untuk merumuskan peraturan tersebut sesuai kondisi daerah. Beberapa daerah dihinggapi rasa ketakutan jika peraturan tersebut

nantinya dibatalkan sehingga lebih memilih menerapkan bunyi ketentuan peraturan yang lebih tinggi apa adanya (*copy paste*). Padahal untuk pembentukan organisasi tersebut harus disesuaikan dengan memperhitungkan kondisi daerah masing-masing berdasarkan indikator yang telah ditentukan.³⁶

Pengawasan terhadap kebijakan daerah dalam kenyataan tidak hanya diatur oleh PP, Keppres atau Kepmendagri tetapi juga oleh Surat Edaran (SE) Mendagri sebagai salah satu bentuk *beleidsregel*.³⁷ Dalam SE terjadi perluasan pemaknaan klarifikasi bahwa semua Rancangan Perda diharmonisasikan oleh Panitia Rencana Aksi Nasional HAM (RanHAM) untuk mendapatkan rekomendasi. Selanjutnya Raperda tersebut dikonsultasikan kepada Biro hukum Provinsi untuk perda kabupaten/kota, dan kepada Biro Hukum Depdagri untuk perda propinsi. Persoalannya adalah (1) SDM yang terlibat dalam kepanitiaan tersebut tidak semuanya memiliki kapasitas untuk memahami lingkup muatan perda, (2) Tidak ada indikator yang dapat digunakan untuk menguji rancangan perda tersebut apakah sudah harmonis atau belum.

Pengawasan terhadap Ranperda ditentukan pula dalam Permendagri No. 28 Tahun 2008 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah. Untuk pembentukan Perda

³⁴ Peraturan Kepala Daerah yang menjabarkan lebih lanjut Perda merupakan domain eksekutif untuk membuat dan menetapkannya, tetapi khusus untuk Peraturan Kepala Daerah yang menjabarkan Perda APBD harus dibuat berdasarkan keputusan bersama DPRD dengan Kepala Daerah. Keputusan ini bukan merupakan keputusan Pimpinan DPRD tetapi institusi lembaga perwakilan rakyat sehingga harus diputuskan dalam Rapat Paripurna sesuai dengan ketentuan Peraturan Tata Tertib DPRD.

³⁵ Pasal 187 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004.

³⁶ Lihat Rancangan Perda Kabupaten Paser Penajam Utara.

³⁷ Van Kreveld, 1983, *Beleidsregels in het recht, Vakgroup Bestuursrecht en Bestuurskunde*, Groningen-Deventer, Kluwer, hlm. 3.

Rencana Tata Ruang Daerah dilakukan melalui tahapan: (1) pengawasan preventif yang menggunakan istilah “Konsultasi” dan “Evaluasi”. (2) pengawasan represif yang menggunakan istilah klarifikasi. Konsultasi dimaksud adalah sinkronisasi dan/atau harmonisasi atas substansi teknis rancangan perda untuk disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Tahapan ini merupakan bentuk modifikasi pengawasan yang ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang hanya menghendaki evaluasi. Terkait dengan konsultasi tersebut Gubernur menyampaikan Ranperda kepada instansi pusat yang membidangi urusan tata ruang yang dikoordinasikan oleh Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN) untuk mendapatkan persetujuan. Konsultasi dilakukan sebelum rancangan disetujui bersama DPRD. Setelah mendapatkan persetujuan dari BKTRN Ranperda tersebut baru dapat dibahas dan disetujui bersama dengan DPRD. Dengan adanya mekanisme ini fungsi DPRD sangat minim. Pada akhirnya hanya menyetujui tidak diperlukan lagi pembahasan karena jika ada proses pembahasan dan hasilnya tidak sejalan akan dibatalkan oleh Pusat.

Evaluasi yang dimaksudkan adalah upaya melakukan sinkronisasi dan/atau harmonisasi atas Ranperda RTRW agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan perda lainnya. Tahapan evaluasi dilakukan dengan cara penyampaian Ranperda yang telah disetujui bersama DPRD kepada Menteri Dalam Negeri.

F. Penutup

Pengawasan dalam berotonomi merupakan instrumen pengendalian yang dapat mengarahkan daerah pada tujuan otonomi atau sebaliknya dapat pula menjadi sumber pekekang kebebasan daerah yang mengarah pada sentralisasi. Pilihan ini sangat tergantung pada sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan melihat sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini berjalan, pengawasan terhadap kebijakan daerah senantiasa dilakukan secara ketat sejalan dengan kecenderungan politik *centripetal*. Tidak ada kebebasan daerah untuk mewujudkan isi rumah tangga daerah dalam kebijakan daerah, semuanya ditentukan oleh Pusat. Dari berbagai macam istilah yang kini digunakan Pemerintah dalam proses penetapan kebijakan daerah menunjukkan adanya gejala menuju kecenderungan sentralisasi.

Dalam sistem negara kesatuan, pemerintahan daerah adalah sub sistem pemerintahan negara yang tidak mungkin melepaskan sama sekali aspek sentralisasi sebagai unsur pengerat ikatan persatuan. Pengawasan merupakan salah satu instrumen penting untuk mewujudkan bekerjanya sistem tersebut. Dengan adanya pengawasan, Pemerintah dapat melakukan tindakan terhadap pemerintahan daerah yang tidak dapat menjalankan pemerintahan dengan baik. Hanya saja pengawasan oleh Pemerintah semestinya berjalan secara proporsional di bawah ketentuan hukum yang konsisten antara UU Pemerintahan Daerah dengan peraturan pelaksanaannya, dan UU sektoral. Jika hanya sekedar mendasarkan pada asas *lex superior derogat legi inferiori*, perda akan se-

lalu dikalahkan walaupun secara substansial peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut belum tentu sejalan dengan paradigma desentralisasi.

Dalam konteks proses revisi kembali UU No. 32 Tahun 2004, sudah saatnya Pemerintah menegaskan keseluruhan bentuk

pengawasan yang dapat dijalankan terhadap kebijakan daerah. Indikator untuk mengukur ketaatasasan kebijakan daerah tidak dapat hanya diukur secara normatif, tetapi harus dilihat pada kondisi faktual masing-masing daerah dalam rangka melaksanakan otonomi luasnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konpress, Jakarta.
- Brojonegoro, Bambang Permadi Soemantiri, "Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah di Indonesia", *Pidato*, Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006.
- Budiardjo, Miriam, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta.
- Haris, Syamsuddin (Ed.), 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Kerjasama AIPI, LIPI dan Partnership For Governance Reform, Jakarta.
- Hulme, David and Mark Turner, 1997, *Governance, Administration and Development*, McMillan Press Ltd., London.
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell.
- Kreveld, Van, 1983, *Beleidsregels in het recht, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde*, Groningen-Deventer, Kluwer.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi*, PSH Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty Yogyakarta.
- Muslimin, Amrah, 1960, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah*, Jambatan Jakarta.
- Nasution, Adnan Buyung, dkk, 2000, *Federalisme Untuk Indonesia*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Ratnawati, Tri, 2006, *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di Masa Perubahan (Otonomi Daerah tahun 2000 – 2005)*, Pustaka Pelajar Yogyakarta – P2P LIPI, Jakarta.
- Syafrudin, Ateng, 1982, *Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Penerbit Tarsito, Bandung.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
- Permendagri No. 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4095).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3373).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037).