

Analisis Hukum Pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat Ditinjau dari Konsep Negara Kesatuan

Heryana, Rusli K. Iskandar, Hasyim Adnan

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung

Jl. Tamansari No. 1 Bandung 40116

heryana94@gmail.com, kirusli@yahoo.com, hasyimunisba17@gmail.com

Abstract—District regulation is a means of regency / city regional government to carry out regional autonomy, so effective supervision is needed from the governor as the representative of the central government so that the implementation of autonomy to the fullest is carried out within the framework of a unitary state. This study uses the normative legal research method, which is a method that focuses research on library data, or secondary data through the principles of law and legal doctrine. The techniques and methods used are literature study of secondary data collected by conducting library studies, namely by searching and collecting and studying various sciences of both constitutional law, statutory regulations, draft laws, judges' decisions, research results, scientific journals, scientific articles, and seminar papers relating to constitutional law or other branches of legal science related with this minithesis. In this study found that there were 2,782 district / city regulations that were canceled by the minister of the interior who were deemed problematic or violated the laws and regulations. It was concluded that the evaluation of certain regulations was carried out due to the regulation of regional finances, synchronization of central-regional development plans and had links to budget formulation at the central level, as well as evaluations conducted by the governor have not been effective.

Keywords—*Supervision, Regency/City Regional Regulation, Governor.*

Abstrak—Perda adalah sarana pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan otonomi daerah, maka diperlukan pengawasan yang efektif dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sehingga penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dilaksanakan dalam kerangka negara kesatuan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu metode yang menitik beratkan penelitian pada data kepustakaan, atau data sekunder melalui asas-asas hukum dan doktrin hukum, Teknik dan metode yang digunakan yaitu studi kepustakaan terhadap data sekunder dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji berbagai ilmu baik hukum tata negara, peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undang, putusan hakim, hasil penelitian, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, dan makalah seminar yang berhubungan dengan hukum tata negara ataupun cabang ilmu hukum lainnya yang berkaitan dengan skripsi ini. dalam penelitian ini menemukan

bahwa terdapat 2.782 Perda kabupaten/kota yang dibatalkan oleh menteri dalam negeri yang dianggap bermasalah atau menyalahi peraturan perundang-undangan. Diperoleh kesimpulan bahwa evaluasi terhadap peraturan tertentu dilakukan karena penertiban keuangan daerah, sinkronisasi rencana pembangunan pusat-daerah dan memiliki hubungan dengan perumusan anggaran di tingkat pusat, serta evaluasi yang dilakukan oleh gubernur belumlah efektif.

Kata Kunci—*Pengawasan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Gubernur.*

I. PENDAHULUAN

Reformasi menjadi salah satu peristiwa bersejarah yang mengubah tatanan pemerintahan dan sosial Indonesia. Sejak kelahirannya, reformasi mengusung beberapa agenda, salah satunya otonomi daerah yang merupakan salah satu diskursus yang ramai dibahas. Meskipun demikian, otonomi daerah bukanlah sesuatu yang baru, karena telah terdapat undang-undang yang mengatur hal tersebut sejak kemerdekaan sampai sekarang.

Pada dasarnya, otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat, mengingat kesenjangan yang cukup jauh antara pusat dan daerah. Bagir Manan memberikan penilaian tersendiri terhadap otonomi daerah ini, yakni “otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, bukan pula menampung kenyataan yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan

Pasca dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang penghapusan kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Maka secara praktis pengawasan represif menjadi tidak ada. Dalam hal ini, maka hanya ada pengawasan dalam bentuk pengawasan preventif,

yaitu pengawasan yang dilakukan dalam proses pembentukan suatu perda kabupaten/kota.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut: Mengapa hanya peraturan daerah tertentu yang dilakukan evaluasi? dan Bagaimana efektivitas pengawasan Gubernur terhadap pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota?

Selanjutnya, tujuan dalam penelitian ini diuraikan dalam pokok-pokok sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Uji Materi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
2. Untuk menganalisis efektivitas pengawasan Gubernur terhadap pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

II. LANDASAN TEORI

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Artinya yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang harus dijalankan. Sehingga segala tindakan yang dilakukan harus sesuai dengan aturan

Konsep negara kesatuan (*unitary state*) adalah konsep suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan. CFStrong menyebutkan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.

Desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah pada perkembangan berikutnya melahirkan pengertian otonomi, yaitu merupakan suatu hak atau wewenang dan kewajiban suatu daerah otonom untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menyelenggarakan otonomi ini.

Pemerintah Pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan yang kelak menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan

dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat dan harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya.

Meskipun demikian, menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terjelma dalam empat asas pokok sebagaipatokan, sebagaimana UUD RI 1945, yaitu: Pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secarabebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketinggian pemerintahan daerah.

Kedua, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau prakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. Ketiga, bentuk hubungan antarapusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. Dan, keempat, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Klasifikasi Peraturan Daerah Yang Dilakukan Evaluasi

Pemerintah Pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan yang kelak menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut harus selalu berorientasi pada peningkatan

kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat dan harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh wilayah negara Indonesia.

Dalam rangka menjamin adanya sinergisitas maka diperlukan suatu bentuk pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah kabupaten atau kota agar dalam pembentukan perda yang mencoba mengakomodir kepentingan masyarakat di daerah tidak bertentangan dengan kepentingan nasional

Bagir Manan menyatakan ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif.

Peraturan-peraturan daerah kabupaten atau kota yang dilakukan evaluasi oleh Gubernur antara lain peraturan daerah kabupaten/kota tentang:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan perda.

2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW)

Penetapan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri setelah mendapatkan rekomendasi Gubernur.

Sedangkan dalam peraturan yang lebih teknis yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, pasal 95 ayat (1) menyatakan bahwa:

Bupati/walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota yang mengatur tentang:

RPJPD;

RPJMD;

APBD, perubahan pertanggungjawaban pelaksanaan

APBD;pajak daerah;retribusi daerah;

a. tata ruang daerah;

b. rencana pembangunan industri kabupaten/kota; dan

c. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa .

B. Efektivitas Pengawasan Gubernur Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Gubernur selain sebagai kepala daerah Pemerintah Daerah Provinsi, ia juga merupakan wakil Pemerintah Pusat. Hal tersebut merupakan dokonsentrasi, sebagaimana yang dikatakan A.H. Mansion sebagai sebagai pelimpahan kewenangan administratif yang diberikan oleh pusat kepada perwakilan badan-badan pemerintah pusat yang ada di daerah. Sebagai wakil Pemerintah Pusat Gubernur mengemban tugas untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya otonomi seluas-luasnya di kabupaten/kota dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Peraturan daerah yang dilakukan evaluasi oleh gubernur sebagaimana disebutkan diatas yaitu mengenai RPJPD, RPJMD, APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Daerah, rencana pembangunan industri kabupaten/kota, dan perubahan status desa menjadi kelurahan atau sebaliknya. Pasal 95 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 ayat 1 menyatakan bahwa Bupati/walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota;

Pasal 96 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menyatakan bahwa:

a. Rancangan Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota

b. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang: pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah bidang keuangan dan tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

c. Konsultasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam bentuk penyampaian keputusan gubernur tentang evaluasi rancangan perda kabupaten/kota untuk dilakukan pengkajian.

- d. Konsultasi rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ke Kementerian Dalam Negeri dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.

Perda Bermasalah dalam kurun waktu 2004-2016, dari 2.782 Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Gubernur dan Mendagri, terdapat 868 perda merupakan perda yang sebelum ditetapkan dilakukan evaluasi oleh Gubernur. Artinya 31% total dari keseluruhan Perda bermasalah adalah Perda yang dilakukan evaluasi oleh Gubernur

Selain itu terdapat 1.914 peraturan daerah bermasalah yang tidak dilakukan evaluasi melainkan dilakukan fasilitasi oleh gubernur. Dalam hal fasilitasi sebagaimana dijabarkan dalam laporan Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Pemerintah dan Mahkamah Agung dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), dalam praktik dilapangan banyak peraturan daerah diharuskan dilakukannya evaluasi namun tidak dilakukan dan langsung diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri. Sehingga peraturan daerah kabupaten/kota setelah berlakunya banyak yang dibatalkan.

Dengan kata lain peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam hal melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota tidak berjalan secara maksimal. Terbukti dari 868 peraturan daerah yang dilakukan evaluasi dan 1.914 yang seharusnya ada fasilitasi dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam melakukan pengawasan peraturan daerah belum berjalan sebagaimana diharapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan dalam penelitian ini, peneliti menyimpulkan beberapa hasil berupa :

1. Pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota yang dilakukan oleh gubernur dibedakan menjadi dua, yaitu pengawasan represif dan pengawasan preventif. Pengawasan pada poin pertama dilakukan dalam bentuk pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota yang kewenangannya dihapus oleh putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015. Sedangkan pengawasan preventif dilakukan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, berupa evaluasi untuk peraturan daerah tertentu yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan berupa fasilitasi untuk peraturan daerah diluar yang ditetapkan untuk dievaluasi oleh Gubernur. Peraturan daerah yang dilakukan evaluasi yaitu peraturan daerah kabupaten/kota berupa : 1).RPJPD; 2).RPJMD; 3).APBD; 4).Pajak Daerah; 5).Retribusi Daerah; 6).Tata Ruang Daerah; 7).Rencana Pembangunan Industri Kabupaten/Kota; dan 8).Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.

Adapun perda-perda tersebut dilakukan evaluasi karena berkaitan dengan:

- 1).Keuangan Daerah;
 - 2).Rencana Pembangunan Daerah; dan
 - 3).Pembentukan atau penghapusan daerah otonomi baru berupa desa.
2. Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota. Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan dengan mekanisme yang diatur Permendagri Nomor 80 Tahun 2015. Mekanisme evaluasi peraturan daerah sebagai berikut:
 - a. Penyusunan Propemperda;
 - b. Pembahasan Raperda dilakukan bersama antara Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota
 - c. Penyampaian Raperda kepada gubernur;
 - d. Evaluasi oleh Gubernur;
 - e. Hasil evaluasi tidak sesuai dilakukan penyempurnaan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
 - f. Bupati/Walikota mengajukan permohonan noreg kepada Gubernur setelah dilakukan penyempurnaan.

Dalam pelaksanaannya tahap evaluasi tidak dijalankan secara maksimal. Menurut laporan PSHK bahwa tahapan evaluasi tidak dilakukan oleh Gubernur sehingga terjadi pembatalan banyak Perda setelah Perda diundangkan. Terdapat 868 dari 2.782 peraturan daerah kabupaten/kota yang masuk klasifikasi yang dilakukan evaluasi dibatalkan oleh Mendagri dalam kurun waktu 2004-2016. Dengan kata lain bisa dikatakan peran Gubernur dalam melakukan pengawasan tidak efektif.

V. DAFTAR PUSTAKA

- [1] Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- [2] CF Strong, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, terjemahan dari Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004,
- [3] Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2005.
- [4] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafka, Jakarta, 2010.
- [5] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- [6] Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- [7] Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.