

**OPTIMALISASI KEWENANGAN GUBERNUR DALAM MELAKUKAN
PENGAWASAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015**

NASKAH PUBLIKASI

Diajukan Oleh:

Nama : Diana Hijri Nursyahbani

NIM : 20140610497

Telah disetujui oleh dosen pembimbing pada tanggal

28 Mei 2018

Dosen Pembimbing



Iwan Satriawan, S.H., M.C.L., Ph.D.

NIK. 19700706199904153039

**OPTIMALISASI KEWENANGAN GUBERNUR DALAM MELAKUKAN
PENGAWASAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015**

Diana Hijri Nursyahbani

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
dianahijri@gmail.com

Iwan Satriawan S.H., M.C.L., Ph.D.

Lecturer at Depateme of Faculty of Law
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
iwansatriawan@umy.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terhadap kewenangan Gubernur dalam melakukan pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan untuk mengetahui bagaimana optimalisasi kewenangan Gubernur dalam mengawasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penelitian ini menggunakan metode normatif empiris. Selain mengkaji Undang-Undang atau peraturan yang terkait, juga menggunakan bahan hukum seperti buku-buku ilmiah, jurnal terkait, serta dokumen-dokumen terkait yang dapat membantu proses analisis. Penelitian ini juga membutuhkan responden yang terkait dengan objek penelitian guna melengkapi data dan membantu menjawab permasalahan yang diangkat oleh penulis. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mencabut kewenangan Gubernur dalam melakukan pembatalan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/kota karena dianggap

inkonstitusional. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 juga sekaligus menguatkan kewenangan dari Mahkamah Agung sebagaimana Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang. Penelitian ini juga merekomendasikan optimalisasi kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Gubernur harus melakukan proses evaluasi terlebih dahulu pada rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disampaikan oleh Bupati/walikota sebelum ditetapkan. Upaya lain yang dapat dilakukan oleh Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu dalam proses permohonan nomor register oleh Bupati/Walikota bersama DPRD setelah melakukan penyempurnaan terhadap hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah.

Kata Kunci : Gubernur, Putusan Mahkamah Konstitusi, Pengawasan Peraturan Daerah

PENDAHULUAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mengenai pencabutan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah pada tanggal 5 April 2017 menimbulkan beberapa pertanyaan yuridis terkait keefektifan serta implikasinya terhadap kewenangan Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah di tingkat Kabupaten/Kota. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8), yang diajukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) serta beberapa perwakilan dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini secara tidak langsung telah memutuskan bahwa peraturan daerah

kabupaten/kota tidak lagi dapat dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat di daerah. Padahal jika ditinjau dari segi yuridis, peraturan daerah merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah menjadi sangat penting dikarenakan fungsinya sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat dengan tujuan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas dan sesuai kebutuhan masing-masing daerah.¹

Dengan demikian adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini tentu berimplikasi terhadap kedudukan Gubernur selaku perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan peraturan daerah tingkat Kabupaten/Kota. Adapun implikasi yang diakibatkan yaitu meliputi pengawasan preventif. Dimana Pemerintah Pusat melalui Gubernur diberikan kewenangan untuk melakukan proses evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Namun bentuk pengawasan ini bersifat limitatif. Hanya ditujukan untuk evaluasi rancangan peraturan daerah mengenai RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 245 ayat (3) Undang-Undang Pemerintah Daerah.²

Implikasi lainnya yang dimunculkan yaitu terkait pengawasan represif. Dalam konsep ini, pemerintah pusat melalui Gubernur diberikan kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 251 ayat (2) Undang-undang Pemerintah Daerah, Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dengan alasan bertentangan dengan

1 Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Faza Media, Jakarta, 2006.

2 Lihat Pasal 245 ayat (3) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Apabila Gubernur tidak membatalkan Peraturan Daerah yang bertentangan tersebut, maka Menteri dapat membatalkan Peraturan Daerah, sebagaimana ketentuan Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Pemerintah Daerah.³

TINJAUAN PUSTAKA

Peraturan Daerah

Pengaturan otonomi, dalam beberapa undang-undang organik yang pernah berlaku selama ini seringkali kita temui perbedaan bahkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. Contohnya dapat dilihat pada pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dengan pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sangat berbeda sama sekali padahal kedua Undang-undang tersebut lahir atas perintah UUD 1945. Hal ini terjadi disebabkan oleh pengaturan otonomi daerah dalam UUD 1945 Pra-amandemen terlalu sederhana, dimana hanya diatur dalam satu Pasal saja.⁴ Dengan demikian, pembuat undang-undang organik memegang semacam mandat blanko yang akan diisi sesuai dengan konfigurasi publik yang dominan.

Setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, yaitu pada amandemen Kedua, Pasal 18 yang awalnya hanya terdiri dari satu ayat saja berubah menjadi 7 (tujuh) ayat 18A dan 18B yang masing-masing terdiri dari 2 (dua) ayat. Adapun 7 (tujuh) prinsip penting yang disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, yakni:

- 1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2);

³ Lihat Pasal 251 ayat (2) dan (3) Undang-undang Pemerintah Daerah

⁴ Pasal 18 UUD 1945 Pra Amandemen menyatakan demikian "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

- 2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5);
- 3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1);
- 4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2);
- 5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1);
- 6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3); dan
- 7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2).⁵

Pemerintah Daerah

Karakteristik dari pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur serta mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut akan berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah pada sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah telah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta dengan penjabarannya. Pada Pasal 18 UUD 1945 ini telah mengakui adanya keragaman yang merupakan bagian dari sejarah bangsa Indonesia.

Penjelasan tentang pemerintah negara kesatuan diformat menjadi dua bentuk yaitu, sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik dan sistem pemerintahan yang sifatnya desentralistik. Dengan kedua sifat ini membentuk karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang berhubungan dengan bentuk, susunan dan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada dalam negara. Dalam hal ini, maka kekuasaan yang dimaksud kemudian dibagi atau

⁵ Bagir Manan, 2001. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, hal 4.

diberikan kepada pemerintah daerah atau kekuasaan tersebut dipusatkan pada pemerintah pusat. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara akan menyebabkan munculnya bentuk sistem pemerintahan sentralistik mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁶ Dengan demikian, suatu kekuasaan akan terpusat pada pemerintah daerah ataupun pada pemerintah pusat sesuai dengan porsi masing-masing.

Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Perkataan gubernur yang dikenal di Indonesia berasal dari bahasa Belanda yaitu *gouverneur* yang juga berasal dari bahasa Perancis yang disebut *gubernadorn* serta dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *governor*. Bagi negara-negara federal seperti contoh negara Amerika Serikat gubernur merupakan kepala pemerintah negara bagian (*state*), namun bagi negara kesatuan (*unitary states*), gubernur merupakan jabatan kepala pemerintah daerah yang disebut sebagai provinsi (*province*).⁷

Pelaksanaan otonomi daerah dikatakan berhasil ketika pelaksanaan Pemerintah Daerah dapat berjalan dengan baik. Peran Kepala Daerah atau Gubernur sangat berpengaruh besar terhadap pelaksanaan tugas-tugas Daerah, utamanya tugas-tugas otonomi.⁸ Kepala Daerah sangat dibutuhkan dalam sistem pemerintahan, sehingga dalam kepemimpinannya Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang aktif, dinamis, komunikatif serta menerapkan pola kekuasaan dan kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan dari daerah masing-masing.

6 Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 27.

7 Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta Sinar Grafika, hlm. 288.

8 Josef Riwu Kalo, 2007, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hal. 71.

Selama pelaksanaan Otonomi Daerah, Kepala Daerah dalam menerapkan pola kepemimpinannya tidak patut jika hanya terfokus untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.⁹ Sudah seharusnya Otonomi Daerah dijalankan oleh Kepala Daerah sebagai usaha untuk menyelaraskan antara kewenangan pemerintah dan kebutuhan masyarakat.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen Ketiga yang berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Terkait bentuk putusan, dapat dikatakan merupakan produk hukum utama yang harus diproduksi oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan konstitusi.¹⁰ Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang menjadi pelaku cabang kekuasaan yudikatif di samping Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan lain di bawah Mahkamah Agung. Dari rincian wewenang yang dimilikinya, tampak bahwa ruang lingkup Mahkamah Konstitusi sangat berpengaruh dengan kehidupan ketatanegaraan, penyelenggaraan negara, dan kehidupan politik. Oleh sebab itu,

9 J.Kaloh, 2010, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, hal.14.

10 Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No.24 Tahun 2003, LN No.98 Tahun 2003, TLN 4316.

lembaga peradilan Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai lembaga pengadilan tata negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Hukum Normatif-Empiris (*Applied Law Research*) yaitu berupa gabungan dari studi kasus Hukum Normatif-Empiris berupa produk Perilaku Hukum. Bermula dari ketentuan Hukum Postitif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa Hukum dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap diantaranya:

1. Normatif adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan.
2. Empiris adalah penelitian hukum yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat.¹¹

Teknik Pengumpulan data pada Jenis Penelitian Normatif-Empiris adalah wawancara. Wawancara adalah bentuk tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi.¹² Lokasi Penelitian dalam Penelitian Hukum Normatif-Empiris ini adalah : Biro Hukum Setda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Data yang dihasilkan dari Penelitian Normatif-Empiris di analisa menggunakan Metode Deskriptif Kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian Normatif maupun Empiris disusun secara sistematis berdasarkan Permasalahan yang terjadi dan disesuaikan

11 Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm, 154.

12 Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm, 161.

dengan ketentuan yang berlaku, sehingga dapat disimpulkan sebagai jawaban atas hasil dari permasalahan tersebut.

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Kewenangan Gubernur Dalam Melakukan Pengawasan Perda Kabupaten/Kota

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mengabulkan permohonan pencabutan kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah seperti yang tercantum pada Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tepatnya pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8). Putusan ini memberikan implikasi secara yuridis terhadap kewenangan Gubernur yang dinyatakan sudah tidak memiliki hak untuk membatalkan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota.

Sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah mendapat wewenang untuk membatalkan produk hukum di daerah tingkat Kabupaten/Kota melalui Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan adanya pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat ke daerah.

Selama menjalankan pengawasan terhadap prinsip-prinsip otonomi yang berlaku di daerah secara konstitusional Pemerintah Pusat mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui produk-produk hukum daerah. Oleh sebab itu Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memuat ketentuan bahwa Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Perkada yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Selain itu, kekuatan Gubernur sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini juga lebih lanjut dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa pelaksanaan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah daerah yang terdiri dari pemerintah provinsi atau gubernur serta pemerintah kabupaten/kota atau bupati/walikota. Kepala daerah yang memimpin pemerintahan daerah menjabat selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan setelahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya satu kali masa jabatan.¹³

Masalah yang seringkali diperbincangkan yaitu munculnya upaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara pusat dan daerah. Padahal jika ditinjau dari bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan, sangat jelas sekali bahwa pemerintah memiliki upaya yang lebih dalam memegang kendali terhadap urusan pemerintahan.¹⁴ Dominasi pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat bertujuan memelihara kesatuan dan integritas negara sehingga seringkali mengesampingkan hak serta peran pemerintah daerah untuk berpartisipasi mengatur kepentingan daerahnya sendiri.

Ketidakharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan akibat yang ditimbulkan dari adanya dominasi pemerintah pusat terhadap urusan pemerintahan. Hal ini juga menyebabkan adanya pendapat yang ingin mengubah negara kesatuan menjadi negara federal. Gagasan ini dilatarbelakangi oleh sentralisasi pemerintahan yang dianggap terlalu mendominasi (*a highly centralized government*), selain itu hubungan keuangan yang juga dianggap kurang adil dan merugikan daerah.

Munculnya berbagai problematika Perda, maka pengawasan Pusat atas produk hukum daerah terutama Perda tetap relevan untuk tetap diberlakukan guna menjaga integritas bangsa serta menyeimbangkan kepentingan keutuhan serta keberlangsungan negara

13 Lihat Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

14 Jimly Asshidiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, hlm. 218.

kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian, tahap pengawasan yang dimaksud harus disertai pula dengan pola pembinaan dan bimbingan yang lebih terarah dan tepat sasaran terutama mengenai ketepatan pemerintah daerah dalam melakukan penyusunan setiap produk hukum daerah baik dari segi formil maupun materil dengan prinsi-prinsip pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik sesuai yang tercantum dalam ketentuan hukum yang berlaku secara nasional. Tujuan dari pengawasan ini yaitu untuk mengurangi penyebab adanya produk hukum daerah yang bermasalah dengan jumlah yang tidak sedikit.

Setelah amandemen terhadap UUD 1945, telah diadakan pembedaan terhadap lembaga mana yang memiliki kompetensi yuridis untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan konflik norma hukum melalui pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. UUD 1945 sebagai konstitusi kita telah membagi wilayah kewenangan yuridis bagi tiap lembaga yudikatif dalam menyelesaikan disparitas hukum yang terjadi antara peraturan perundang-undangan yang telah diterapkan.

Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan mengadili di tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, serta memiliki kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Pengujian undang-undang oleh Mahkamah Agung terhadap produk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang ini juga diatur dalam Pasal 20 ayat (22) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yakni: “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.¹⁵ Selain itu Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 juga menegaskan hal yang sama yaitu

15 Lihat Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

“Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.”¹⁶

Optimalisasi Kewenangan Gubernur Dalam Mengawasi Perda Kabupaten/Kota ditinjau dari Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Menurut Yanuarto Purnawan, dalam prakteknya optimalisasi pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota yang dapat dilakukan oleh Gubernur selaku wakil dari Pemerintah Pusat di daerah yaitu mengacu pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, diantaranya sebagai berikut:¹⁷

- a. 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;
- b. Pasal 96 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015** menyatakan bahwa:
 - (1) Rancangan Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota.
 - (2) 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

¹⁶ Lihat Undang-Undang NO. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

¹⁷ Wawancara dengan Yanuarto Purnawan, S.H.,M.H di Kantor Biro Hukum Setda D.I.Yogyakarta pada tanggal 29 Desember 2017 pukul 13.30 WIB

dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan 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.

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

Yuniarto Purnawan menambahkan bahwa selain optimalisasi dalam proses evaluasi, Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah juga memaksimalkan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota dalam hal pemberian nomor register. Adapun dasar hukum dari proses tersebut tercantum pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagai berikut:

a. Pasal 99 :

- (1) Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian noreg.
- (2) Dalam hal Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, bupati/walikota

bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

b. Pasal 100 ayat 2 :

Bupati/walikota wajib menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan noreg perda.

c. Pasal 101 ayat 2 :

Bupati/walikota mengajukan permohonan noreg kepada gubernur setelah bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (2).

d. Pasal 102 :

- (1) Menteri Dalam Negeri memberikan noreg rancangan perda provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan noreg rancangan perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 dan Pasal 101 paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan perda diterima;
- (2) Rancangan perda yang telah mendapat noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah;
- (3) Rancangan perda yang telah mendapat noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dihitung sejak proses keputusan

menteri untuk evaluasi provinsi dan keputusan gubernur untuk evaluasi kabupaten/kota dilaksanakan.¹⁸

Agar tetap mewujudkan terlaksananya kordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tidak semata-mata menghapuskan kewenangan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini mengakibatkan implikasi secara yuridis dengan hilangnya kewenangan Gubernur melakukan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Akan tetapi tidak menghilangkan pengawasan yang masih bisa dijalankan oleh Gubernur.

Adapun pengawasan yang dapat dilakukan yaitu melaksanakan evaluasi secara cermat terhadap rancangan Peraturan Daerah. Evaluasi ini kemudian disampaikan kepada Bupati/Walikota agar segera melakukan perbaikan dengan waktu yang telah ditentukan sesuai amanat dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

Selain proses evaluasi, optimalisasi pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur juga dapat dilakukan dalam hal pemberian nomor register. Pemberian nomor register sebagai syarat sebelum melakukan penetapan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, ialah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sudah disempurnakan sesuai hasil evaluasi.

Munculnya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bermasalah, dapat diminimalisir apabila kedua upaya di atas dalam rangka melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Tidak hanya memperhatikan prosedur, akan tetapi dukungan dan ketaatan untuk menjalankannya pun harus benar-benar dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berkaitan. Pihak yang dimaksud ialah Gubernur selaku yang mengawasi, maupun pihak DPRD dan Bupati/Walikota yang mengajukan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

18 Lihat Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

KESIMPULAN

1. Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 adalah mencabut kewenangan Gubernur dalam melakukan pembatalan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota yang sebelumnya diatur dalam Pasal 251 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah karena dianggap inkonstitusional. Selain itu, implikasi yang ditimbulkan adalah menguatkan kewenangan dari Mahkamah Agung sebagaimana Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan mengadili di tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, serta memiliki kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Pengujian undang-undang oleh Mahkamah Agung terhadap produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ini juga dikuatkan melalui Pasal 20 ayat (22) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yakni: “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”. Dengan demikian, dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bukan lagi menjadi kewenangan dari Gubernur, melainkan kewenangan dari Mahkamah Agung.
2. Optimalisasi kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dapat dilakukan dengan cara :
 - a. Gubernur harus melakukan proses evaluasi terlebih dahulu terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disampaikan oleh Bupati/walikota sebelum ditetapkan. Proses evaluasi ini diatur dalam Pasal 96 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- b. Upaya lain yang dapat dilakukan oleh Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu dalam proses permohonan Nomor Register oleh Bupati/Walikota bersama DPRD setelah melakukan penyempurnaan terhadap hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah. Dengan demikian, rancangan Peraturan Daerah yang tidak mendapatkan Nomor Register belum dapat ditetapkan Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

SARAN

Pertama, prakarsa yang berwenang membuat perda harus memperhatikan dan mengakomodasi sejumlah asas yang meliputi kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, efektifitas penerapan peraturan perundang-undangan dalam masyarakat, kejelasan rumusan, serta keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Kedua, dalam hal melakukan proses evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pihak Biro Hukum Provinsi tetap melakukan kordinasi yang baik dengan Gubernur, serta memaksimalkan evaluasi tersebut dengan penuh ketelitian dan memperhatikan kesesuaian antara rancangan Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar produk hukum yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Ketiga, hasil evaluasi terhadap rancangan Perda oleh Biro Hukum yang berkordinasi dengan pemerintah dalam hal ini ialah Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah kemudian direkomendasikan kepada pemerintah daerah. Selanjutnya, perlu diberlakukan sanksi yang tegas dan jelas apabila pemerintah daerah tidak menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- A. Muhammad Asrun, 2004, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Jakarta, Elsam.
- Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia.
- Alfitra Salam, 2005, *Menimbang Kembali Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI.
- Anton M. Moeliono, dkk., 1995, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum UII.
- Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi Cetakan Kedua*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Sinar Harapan.
- Bagir Manan, 1974, *Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan*, Bandung, Bina Cipta.
- Farid Abdul Khaliq, 2005, *Fi Al-Fiqh As-Siyasiy Al-Islamiy Mabadi' Dusturriyah Asy Syura Al'Adl Al Musawah*, diterjemahkan oleh Fathurrahman A. Hamid dengan judul *Fikih Politik Islam*, Jakarta, AMZAH.
- Irawan Soejito, 1983, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta, Bina Aksara.
- J. Kaloh, 2010, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika.

- J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Ekonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Jimly Asshidiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran Perubahan UUD Negara Kesatuan RI Tahun 1945*, Jakarta, The Habibie Center.
- Jimly Asshidiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press kerjasama dengan PT Syamil Cipta Media.
- Josef Riwu Kalo, 2007, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, Jakarta, PT Raja Grafindo.
- King Faisal Sulaiman, 2014, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Ni'matul Huda, 2007, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Musanef, 1985, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Gunung Agung.
- R.M.A.B Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- S. Prayudi Atmosudirjo, 1995, *Hukum Administrasi Negara, Cetakan Kesepuluh*, Jakarta, Ghala Indonesia
- Sujamto, 1994, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika.

Sujamto, 1983, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

Syamsuddin Haris, 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta, LIPI Press.

Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah; Perkembangan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta, Rineka Cipta.