

BAB IV

ANALISIS EVALUASI PERATURAN DAERAH OLEH GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT

A. Klasifikasi Peraturan Daerah Yang Dilakukan Evaluasi

Negara kesatuan dibagi juga dalam pola sentralistik dan pola desentralistik. Negara kesatuan dengan pola sentralistik adalah sistem kenegaraan yang menetapkan seluruh wilayah negara tanpa kecuali, merupakan kesatuan wilayah administrasi dan hukum. Sedangkan, pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah, sehingga daerah dapat mengurus urusan rumah tangga daerah itu. Selain yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 18 ayat (2). prakarsa, wewenang atau urusan dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan menjadi tanggung jawab daerah.

Sementara, dalam Pasal 1 angka 8 UU Pemda disebutkan: "Asas desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi". Desentralisasi melalui otonomi daerah menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu

menyangkut kepentingan khusus daerah. daerah diberi kewenangan membuat peraturan daerah, untuk mengatur tentang pelaksanaan pemerintahan daerahnya, menurut kepentingan dan kebutuhan pemerintahannya. Namun, pengaturannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintahan pusat, baik konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

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.

Pada dasarnya, desentralisasi merupakan usaha untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan lokal agar terciptanya keadilan. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Dalam rangka menjamin adanya sinergisitas maka diperlukan suatu bentuk pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah kabupaten/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.

Dalam kaitannya dengan pengawasan daerah kabupaten/kota oleh Gubernur dapat dibedakan menjadi dua, yaitu Pengawasan Refresif (*Executive Review*) dan Pengawasan Preventif (*Excecutive Preview*). Pengawasan Refresif dilakukan dalam bentuk pembatalan terhadap perda yang baerlaku yang mana dibatalkan oleh putusan MK No.n137/PUU-XIII/2015 tentang penghapusan kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam pembatalan perda kabupaten/kota sehingga pengawasan perataruan daerah kabupaten/kota oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat hanya melalui Pengaawasan Preventif.

Sedangkan Pengawasan Preventif (*Executive Preview*) memungkinkan Gubernur melakukan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA). Sehingga rancangan peraturan daerah (RAPERDA) Kabupaten/Kota yang akan ditetapkan menjadi perda tidak mengganggu kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.¹⁵¹

Dalam perkembangan hukum pemerintahan daerah terdapat dua istilah mengenai Pengawasan Preventif (*Executive Preview*) terhadap peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu Fasilitasi dan Evaluasi. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa:

1. Fasilitasi adalah tindakan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensidan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.
2. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui

¹⁵¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7.

bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan-peraturan daerah kabupaten/kota yang dilakukan evaluasi oleh Gubernur antara lain peraturan daerah kabupaten/kota tentang:¹⁵²

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan perda.¹⁵³

Pengaturan mengenai kewenangan Gubernur untuk melakukan evaluasi terhadap peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota dapat dilihat dalam Pasal 91 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mekanisme lebih lanjut diatur dalam pasal 245 ayat (3), (4), dan (5). Ketentuan undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa APBD kabupaten/kota harus dilakukan evaluasi oleh Gubernur sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/Kota.

2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa

¹⁵² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 91 ayat (2) huruf D dan Pasal 245 ayat (3), (4), dan (5).

¹⁵³ Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 4.

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.

Selain ketentuan Pasal 91 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan mengenai keharusan dilaksanakannya evaluasi oleh Gubernur terhadap peraturan daerah kabupaten/kota mengenai pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam pasal 157 ayat (4) menyebutkan bahwa:

“Gubernur melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.”

Dengan demikian, rancangan peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah mengharuskan dilakukan evaluasi oleh Gubernur terlebih dahulu. Apabila disetujui oleh Gubernur maka akan diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri yang kemudian dikaji oleh Menteri Keuangan.

3. 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.¹⁵⁴ Lebih lanjut ketentuan pelaksanaan evaluasi peraturan daerah kabupaten/kota mengenai RTRW diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Daerah (RTRD) Pasal 18 – 29.

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:

- (1) Bupati/walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota yang mengatur tentang:
 - a. RPJPD;
 - b. RPJMD;
 - c. APBD, perubahan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
 - d. pajak daerah;
 - e. retribusi daerah;
 - f. tata ruang daerah;
 - g. rencana pembangunan industri kabupaten/kota; dan
 - h. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa .

¹⁵⁴ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 18 ayat (2).

Dengan demikian, ada delapan peraturan daerah yang harus dilakukan evaluasi terlebih dahulu oleh Gubernur. Antara lain peraturan daerah mengenai: 1). RPJPD; 2). RPJMD; 3). APBD termasuk perubahan pertanggungjawaban pelaksanaan 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.

Penulis berpendapat dari peraturan daerah yang membahas delapan materi di atas dapat dilihat peraturan-peraturan daerah yang dilakukan evaluasi terkait dengan peraturan daerah yang membahas mengenai keuangan daerah, rencana pembangunan daerah, dan pembentukan daerah otonom.

1. Keuangan Daerah

Keuangan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan:

“Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksana .”

Pertama, peraturan daerah mengenai keuangan daerah dapat dilihat dari dilakukannya evaluasi terhadap peraturan daerah mengenai APBD yang merupakan rencana tahunan keuangan daerah. Kedua, bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah sebagaimana tertuang dalam konsideran UU Pemda. Pendapatan daerah merupakan

bagian dari keuangan daerah yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah.

2. Rencana Pembangunan Daerah

Kategorisasi ini dapat dilihat dari dimasukkannya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Pembangunan Industri Kabupaten/Kota. Hal tersebut berkaitan dengan rencana pembangunan nasional, maka diperlukan sinkronisasi yang dilakukan melalui proses evaluasi sehingga terjadi harmonisasi kepentingan nasional dan perumusan kepentingan daerah.

3. Pembentukan daerah otonom baru (Desa)

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

“Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Desa diakui secara nasional dan berhubungan dalam perumusan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) karena di dalamnya terdapat keharusan Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Desa dalam pembentukan APBN.

B. Efektivitas Evaluasi 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 keluarahan 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 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.

- 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.

Pasal 99 :

- a. 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.
- b. 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.

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.

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).

Pasal 102 :

- a. 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;

- b. 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;
- c. 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.

Berdasarkan peraturan menteri dalam negeri di atas ada berapa langkah dalam mekanisme evaluasi peraturan daerah, yaitu:

1. Perencanaan berupa penyusunan program pembentukan peraturan daerah.
2. Pembahasan rancangan peraturan daerah dialkuaqn bersama antara Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota.
3. Penyampaian rancangan peraturan daerah kepada gubernur
4. Evaluasi rancangan peraturan daerah oleh Gubernur dengan berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, kemudian Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri terkait.
5. Apabila hasil evaluasi Gubernur terhadap rancangan tidak sesuai dikembalikan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk dilakukan penyempurnaan.
6. Apabila penyempurnaan telah selesai, Bupati/Walikota mengajukan permohonan nomor registrasi kepada Gubernur.

7. Rancangan peraturan daerah yang telah mendapat nomor registrasi kemudian ditetapkan oleh Bupati/Walikota terhitung sejak tanggal keputusan Gubernur.

Sebagaimana data yang dikemukakan dalam Bab III tentang Perda-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 pertaturan 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.



BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah bagian dari dekonsentrasi, yaitu pemberian wewenang Pemerintah Pusat untuk dilaksanakan Pemerintah Daerah. 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 yang membahas: 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