

Rekonstruksi Sistem Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Oleh Pemerintah

Galang Asmara ✉

Universitas Mataram

✉ galang_alkawoi@yahoo.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/94r4n846>

Abstrak

Pengawasan terhadap Peraturan Daerah oleh Pemerintah merupakan hal yang sangat penting dalam rangka menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah secara efektif dan sesuai dengan kebijakan pemerintah serta untuk menjamin sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Tanpa pengawasan terhadap peraturan daerah oleh Pemerintah boleh jadi substansi sebuah peraturan daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, tidak harmonis dengan peraturan daerah yang lainnya atau bertentangan dengan kebijakan Pemerintah sehingga penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menjadi tidak efektif bahkan menyimpang dari tujuan nasional. Oleh karena itu, pengawasan terhadap peraturan daerah oleh Pemerintah merupakan sesuatu yang mutlak dilakukan. Sementara itu sistem pengawasan terhadap peraturan daerah harus dibangun sedemikian rupa sehingga mampu menciptakan penyelenggaraan negara yang efektif dan efisien dan sesuai dengan kebijakan nasional. Namun jika memperhatikan sistem pengawasan terhadap pemerintah daerah saat ini belum sesuai dengan apa yang diharapkan karena telah menimbulkan berbagai kendala dan kesulitan bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Oleh karena itu perlu dilakukan pemikiran dan penelitian terkait bagaimana sistem pengawasan terhadap peraturan daerah oleh pemerintah yang menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang efektif dan efisien. Penelitian ini mengangkat isu hukum atau rumusan masalah "Bagaimanakah Sistem Pengawasan Peraturan Daerah oleh Pemerintah yang dapat menjamin



@ 2024 [Proceeding APHTN-HAN](#), All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](#).

terselenggaranya pemerintahan yang efektif dan efisien? Untuk menjawab isu hukum atau permasalahan tersebut, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*stataute approach*) dengan menggunakan metode analisis argumentasi dan penafsiran hukum. Hasil penelitian atau kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa pengawasan Peraturan Daerah hendaknya dilakukan atau ditangani oleh suatu lembaga khusus yang bertugas mengawasi peraturan daerah. Lembaga khusus itu hendaknya merupakan Kementerian Negara yang memiliki struktur dari Pusat hingga ke Daerah Propinsi.

Kata Kunci

Rekonstruksi, Pengawasan, Peraturan Daerah

I. Pendahuluan

Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Keberadaan Peraturan Daerah sebagai peraturan perundang-undangan dinukilkan di dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945, Pasal 16 ayat (6) yang menyatakan:

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Keberadaan Peraturan Daerah sebagai peraturan perundang-undangan ditegaskan kembali di dalam berbagai peraturan perundang-undangan antara lain di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3). Dalam undang-undang ini disebutkan ada 2(dua) macam peraturan Daerah sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yakni: Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan

Daerah Kabupaten/Kota.¹ Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU P3 tersebut, peraturan daerah Propinsi memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Sementara peraturan daerah Propinsi juga berada di bawah peraturan perundang-undangan yang lain. Pasal 7 ayat (1) UU P3 menyebutkan macam-macam jenis peraturan perundang-undangan dan mengatur kedudukannya masing-masing secara hirarkis. Adapun jenis dan hirarkhis peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU P3 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan tersebut memiliki materi muatan masing-masing. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah³, Pasal 236 menegaskan bahwa menentukan bahwa materi muatan Perda terdiri dari tiga hal,

¹ Lihat Pasal 7 ayat (1)

² Pasal 14 UU P3

³ LNRI Tahun 2014 Nomor 244, TLNRI Nomor 5587.

yaitu: a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan c. Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Artinya peraturan yang lebih tinggi kedudukannya secara hirarchis memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi pula. Menurut Ilmu Perundang-undangan, makna dari hirarki peraturan perundang-undangan tersebut adalah bahwa peraturan yang kedudukannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu hirarki peraturan perundang-undangan bermakna bahwa peraturan yang lebih tinggi menjadi dasar pembentukan peraturan yang lebih rendah. Dengan kata lain peraturan yang lebih rendah merupakan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu sebuah peraturan daerah kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan daerah Propinsi dan peraturan lain yang lebih tinggi. Demikian pula peraturan daerah propinsi tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang di atasnya seperti peraturan presiden, peraturan pemerintah, dll.

Agar tidak terjadi pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan sinkron serta harmonis dengan peraturan yang lain maka peraturan daerah harus diawasi baik dalam proses pembentukannya maupun dalam proses pelaksanaannya. Pengawasan terhadap peraturan daerah dalam system pemerintahan daerah dilakukan oleh berbagai Lembaga, yakni: Lembaga Peradilan melalui proses pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*), oleh Dewan Perwakilan Daerah melalui mekanisme pelaksanaan fungsi controllingnya dan pengawasan yang dilakukan oleh

Pemerintah.

Fungsi Peraturan Daerah atau yang biasa disingkat Perda sebagaimana diungkapkan oleh Jimly Asshidiqie pada dasarnya adalah merupakan instrumen strategis untuk mencapai tujuan desentralisasi. Peranan peraturan daerah dalam otonomi daerah adalah:⁴

- a. Peraturan daerah sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab;
- b. Peraturan daerah sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Peraturan daerah sebagai penyerap dan penyalur aspirasi masyarakat;
- d. Peraturan daerah sebagai alat transformasi perubahan daerah; dan
- e. Peraturan daerah sebagai sarana harmonisasi antarkepentingan dalam masyarakat.

Pengawasan yang paling dominan yang dilakukan dewasa ini adalah pengawasan oleh Pemerintah. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dimaksudkan untuk menjamin agar materi muatan peraturan daerah (Perda) konsisten dengan ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda).

Adapun pengawasan terhadap peraturan daerah menurut UU Pemda dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁵

Pertama, Upaya preventif oleh pemerintah melalui *executive preview* melalui fasilitasi.

Executive preview/preventif atau fasilitasi

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ind. Hill.Co., 1997. hlm.244.

⁵ Lihat Pasal 251 ayat (7) serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

dilakukan dengan dua cara: 1) Pengajuan nomor registrasi, dilakukan dengan kewajiban gubernur untuk menyampaikan rancangan Perda provinsi kepada menteri paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda provinsi dari Pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor registrasi Perda, dan kewajiban bupati/wali kota menyampaikan rancangan Perda kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama tiga hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota menentukan bahwa materi muatan

Kedua, Upaya penegakan oleh pemerintah *executive review*/represif.

Pengawasan jenis ini dilakukan dengan dua bentuk: 1) Penjatuhan sanksi administratif kepada kepala daerah. Menurut UU Pemda Gubernur memiliki kewajiban menyampaikan Perda provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Begitu juga bupati/wali kota memiliki kewajiban menyampaikan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Gubernur yang tidak menyampaikan Perda provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri. Bupati/wali kota yang tidak menyampaikan Perda kabupaten/kota dan

peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. 2) Pembatalan Perda. Upaya pembatalan Perda dilakukan terhadap Perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, yang dibatalkan oleh Menteri. Sedangkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Jika gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri dapat membatalkan Perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/wali kota tersebut. Pembatalan ini diperkuat dengan sanksi administratif berupa sanksi administratif dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda bagi Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Mekanisme pengawasan Perda di bawah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih menitikberatkan pada *executive review* dalam perkembangannya mengalami koreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Menurut Mahkamah Konstitusi, frasa "Perda provinsi dan" yang tercantum dalam Pasal 251 ayat (7) serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah⁶ bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sejak tahun 2017, Menteri Dalam Negeri tidak lagi berwenang membatalkan Perda provinsi, begitu pula gubernur sebagai kepala daerah tidak berwenang membatalkan Perda kabupaten/kota.

Karena Menteri Dalam Negeri dan gubernur tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan Perda, maka Menteri Dalam Negeri pada tahun 2018 mengambil kebijakan hukum dengan mengundangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Inti dari perubahan ini dikaitkan dengan pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat melalui pengawasan preventif dengan mekanisme fasilitasi. Mekanisme ini menjadi wajib dilakukan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang akan mengundangkan Perda. Tanpa fasilitasi, Raperda tidak akan mendapatkan nomor registrasi. Raperda yang belum memiliki nomor registrasi belum dapat ditetapkan oleh kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam Lembaran Daerah.

⁶ LNRI Tahun 2014 Nomor 244, TLNRI Nomor 5587.

Perkembangan menarik lain dari pengawasan Perda adalah ketika DPR dan Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang MD3)⁷. Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018⁸ mengatur bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki kewenangan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (Raperda) dan peraturan daerah (Perda).

Adanya kewenangan DPD untuk memantau dan mengevaluasi Perda membuat sistem pengawasan terhadap Perda menjadi semakin rumit dan secara konseptual menjadi tidak jelas karena darimana sumber kewenangan DPD untuk mengevaluasi dan mengawasi Raperda dan Perda, karena kewenangan konstitusional DPD seharusnya hanya meliputi pemberian pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam proses legislasi, pertimbangan dalam pengawasan, dan pertimbangan dalam anggaran.

Perkembangan terbaru dalam Sistem pengawasan terhadap Perda muncul tatkala Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, yang merupakan unit kerja Presiden, juga diberikan kewenangan melaksanakan pengawasan terhadap Perda. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Pasal 26 dan Pasal 27 huruf mengamanatkan bahwa Badan Pembinaan Ideologi Pancasila memberikan rekomendasi berdasarkan hasil pengawasan dan kajian kepada lembaga tinggi negara,

⁷ LNRI Tahun 2018 Nomor 29, TLNRI Nomor 6187.

⁸ LNRI Tahun 2018 Nomor 29, TLNRI Nomor 6187.

kementerian/lembaga, dan pemerintahan daerah mengenai regulasi yang bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila.

Di undang-undang yang lain, kewenangan evaluasi juga diberikan kepada kementerian tertentu seperti untuk rancangan peraturan daerah (Raperda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Raperda Tata Ruang. Ketentuan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengharuskan adanya koordinasi terkait materi muatan peraturan daerah yang mengatur tentang urusan pemerintah di bidang keuangan dikonsultasikan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Peraturan daerah yang materinya mengatur tentang tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang. Terhadap peraturan daerah kabupaten/kota, Gubernur sebagai wakil Pemerintah dalam melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, serta untuk evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Perintah undang-undang yang mengharuskan Menteri Dalam Negeri untuk berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan urusan pemerintahan di bidang tata ruang menunjukkan adanya pengawasan preventif

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Pengawasan Penataan Ruang; Pengawasan Penataan

Ruang dilakukan terhadap kinerja Pemerintah Daerah yang meliputi: a. Pengaturan Penataan Ruang, Pembinaan Penataan Ruang, dan Pelaksanaan Penataan Ruang; b. fungsi dan manfaat Penyelenggaraan Penataan Ruang; c. pemenuhan Standar Pelayanan Bidang Penataan Ruang; dan d. pemenuhan Standar Teknis Kawasan.

Melihat begitu banyak lembaga yang diberikan pengawasan terhadap Perda, maka timbul pertanyaan Apakah pengawasan Perda harus dilakukan oleh beberapa lembaga Pemerintah Pusat? Apakah pengawasan Perda yang secara kelembagaan dilakukan oleh banyak pihak tidak akan menyebabkan proses pembentukan Perda menjadi tidak efektif? Apakah proses pembentukan perda yang tidak efektif tersebut tidak akan berdampak pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah ? Menurut pendapat penulis hal tersebut pasti tidak akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif karean untuk melaksanakan suatu kebijakan atau program serta ketentuan dalam peraturan daerah harus menunggu proses yang panjang dan berliku disebabkan banyaknya lembaga yang mengawasi dan waktu yang tidak menentu. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan beberapa stakeholder di Propinsi Nusa Tenggara Barat yang pada intinya menyatakan pemerintah daerah sering terlambat melaksanakan perda karena menunggu selesainya proses evaluasi dan fasilitasi Perda oleh Pemerintah. Padahal Pemerintah Daerah dalam hal-hal tertentu seringkali membutuhkan waktu segera agar perda dapat dilaksanakan seperti terkait dengan Perda pajak dan retribusi daerah, Perda rencana tata ruang dan wilayah. Perda tersebut membutuhkan waktu sesegera mungkin untuk diundangkan sebagaimana perintah undang-undang di atasnya. Namun, sering kali terlambat diundangkan karena

proses harmonisasi, evaluasi, dan fasilitasi Perda yang begitu lama dan mekanisme yang panjang.

Beranjak dari latar belakang tersebut perlu upaya penataan sistem pengawasan terhadap perda agar menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang efektif dan efisien. Untuk itu diperlukan pemikiran dan penelitian guna menemukan sistem pengawasan Perda oleh Pemerintah yang menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dalam tulisan atau penelitian ini diangkat isu hukum atau permasalahan sebagai berikut: “Bagaimanakah Sistem Pengawasan Peraturan Daerah oleh Pemerintah yang dapat menjamin terselenggaranya pemerintahan yang efektif dan efisien?”

II. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk menjawab isu hukum atau permasalahan dalam penelitian ini metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*stataute approach*) dengan menggunakan metode analisis argumentasi dan penafsiran hukum.

III. Pembahasan

Hakikat Pengawasan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah jenis peraturan yang dibentuk atas persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh sebab itu Peraturan daerah merupakan produk pemerintahan daerah. Sementara itu dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia pemerintahan daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, materi muatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kehendak Pemerintah Pusat. Agar Peraturan Daerah tidak terjadi pertentangan dengan kebijakan pemerintah Pusat maka perlu dilakukan pengawasan terhadap peraturan daerah oleh Pemerintah Pusat.

Menurut Irawan Soedjito, pengawasan dimaksudkan agar daerah selalu melakukan tugas kewajibannya dengan sebaik-baiknya, sehingga kepentingan negara dan rakyat di daerah terjamin. Pengawasan adalah bagian dari wewenang pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir Pemerintah Pusatlah yang harus bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah. Hal-hal inilah yang membenarkan diadakannya pengawasan atas segala tindakan daerah, karena keutuhan negara kesatuan harus dipelihara.⁹

Eksistensi peraturan daerah adalah itu sendiri merupakan konsekuensi logis dari sistem pemerintahan daerah yang dianut negara Indonesia yang menganur asas

⁹ Irawan Soedjito, *Pengawasan Terhadap Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah*. (Jakarta: Bina Aksara, 1983), hlm 10-11.

desentralisasi. Asas ini kemudian berimplikasi pada kewajiban Pemerintah Pusat sebagai pemilik kedaulatan untuk memberikan otonomi kepada daerah. Sebagai tindak lanjut pemberian otonomi kepada daerah, maka daerah harus pula diberi kewenangan untuk mengatur sendiri hak dan wewenang terkait dengan urusan yang diberikan kepadanya melalui otonomi tersebut. Untuk mengatur urusan tersebut, maka Daerah diberi wewenang untuk mengeluarkan produk hukum daerah yang berupa antara lain Peraturan Daerah. Dengan demikian Peraturan daerah tidak lain merupakan instrumen untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Materi muatan suatu peraturan daerah menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 seperti yang telah diungkapkan di muka adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut hukum positif suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan asas/prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

Materi muatan suatu perda sangat boleh jadi dimanipulasi untuk kepentingan-kepentingan politik dan kepentingan-kepentingan tertentu dari daerah yang boleh jadi bertentangan dengan kepentingan nasional atau politik hukum nasional. Untuk menghindari terjadinya manipulasi Perda dengan adanya kepentingan politik yang tidak sejalan dengan kepentingan nasional, kepentingan pemerintah pusat dan ataupun kepentingan masyarakat serta tidak mengindahkan aspek kebenaran dan keadilan yang harus tercermin dalam setiap peraturan daerah, maka perlu

¹⁰ Lihat Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

dilakukan pengawasan. Pengawasan juga penting dalam rangka menjaga konsistensi dan sinkronisasi perda dengan peraturan perundang-undangan yang lain baik secara vertikal maupun horizontal, maka diperlukan pula suatu mekanisme kontrol norma hukum. Proses kontrol ini dapat dilakukan secara preventif maupun repressif yang dilakukan oleh suatu lembaga yang diberikan wewenang khusus untuk melakukan fasilitasi, evaluasi dan pengujian.

Dalam hal ini kedudukan pemerintah Pusat baik Presiden maupun menteri serta lembaga-lembaga politik seperti DPRD dan lembaga hukum seperti lembaga peradilan sangat penting dan strategis untuk melakukan kontrol norma hukum agar tetap terjaga konsistensi, harmonisasi dan sinkronisasi norma baik secara vertikal maupun horizontal sehingga terwujud tertib hukum dan kepastian hukum.¹¹

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pengawasan mutlak untuk dilaksanakan karena kebebasan yang luas dalam ikatan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tidak akan ada tanpa cara-cara dari pemerintah tingkat lebih atas untuk melaksanakan berbagai koreksi. Bagaimanapun juga, dalam suatu negara kesatuan, kedudukan hukum daerah otonom adalah subsistem dari negara kesatuan. Sebagai subsistem, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dalam kerangka keserasian dan keharmonisan hubungan antara Pemerintah Pusat dan penyelenggara Pemerintah Daerah. Guna menjaga keserasian dan keharmonisan hubungan antara kepentingan negara kesatuan dengan daerah otonom, maka diperlukan pengawasan oleh organ pemerintahan yang lebih tinggi.

¹¹ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade pengujian Peraturan perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawai Press, 2009), hlm.51.

Mengenai wewenang pengawasan, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 membedakan dua macam bentuk pengawasan, yakni pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dibagi menjadi dua macam, yakni pertimbangan atau pengawasan yang dijalankan sebelum pemerintah lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan, serta pertimbangan atau pengawasan yang dilakukan setelah pemerintah tingkat rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan setelah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku. Dengan kata lain, suatu keputusan daerah dalam arti luas, termasuk juga peraturan daerah, yang dikenal sebagai pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku apabila keputusan itu terlebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan.¹²

.Pengawasan ditujukan sebagai instrumen untuk mengamati bahwa organ pemerintahan tingkat lebih rendah menjalankan tugasnya secara tepat dan dalam batas-batas tertentu sesuai dengan kebijakan pemerintah negara kesatuan. Pengawasan dibutuhkan untuk menjamin eksistensi negara kesatuan yang terdesentralisasi. Di samping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan terhadap warga negara, atau untuk kepentingan koordinasi dan integrasi pemerintahan, pengawasan penggunaan keuangan, serta perlindungan dan kepentingan warga negara.

Jadi pada dasarnya hakikat pengawasan Peraturan Daerah adalah untuk menjaga konsistensi norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal serta menjaga kepentingan

¹² *Ibid*,

umum, yakni kepentingan rakyat, bangsa dan negara dapat terakomodir dengan saksama. Selain itu penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik, efektif dan efisien.

Sistem Pengawasan terhadap Peraturan Daerah (tinjauan Historis)

Pengawasan terhadap peraturan daerah, bukanlah hal yang baru sejak berdirinya Negara Republik Indonesia peraturan daerah selalu diawasi. Ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang merupakan UU pertama yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, Perda diawasi oleh pemerintah yang kedudukannya lebih tinggi. Dalam UU ini diatur adanya 2 bentuk pemerintahan daerah yakni Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Pengawasan Perda tingkat I dilakukan oleh Pemerintah Pusat, sementara pengawasan Perda tingkat II dilakukan oleh daerah tingkat I.

Demikian pula ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang merupakan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang kedua sebagai pengganti UU Nomor 1 Tahun 1945, Peraturan Daerah juga diawasi oleh Pemerintahan yang kedudukannya lebih tinggi. Menurut ketentuan dalam Pasal 30 UU tersebut, bentuk pengawasan terhadap Perda adalah pengawasan preventif. Dinyatakan dalam Undang-Undang ini bahwa untuk dapat diberlakukannya suatu Perda harus dengan pengesahan dahulu dari Presiden bagi provinsi, dan bagi daerah lainnya dari Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, dengan jangka waktu pengesahan ini adalah tiga bulan. Selain pengawasan preventif juga dilakukan pengawasan represif. Dalam Pasal 42 juga dikemukakan tentang pengawasan preventif dan juga pengawasan represif. Hal ini terlihat dalam

penjelasan pasal ini yang antara lain mengatakan bahwa hak pembatalan dapat dijalankan sebelum putusan daerah itu berjalan atau telah berjalan.

Demikian pula dengan UU yang lain yang mengatur tentang pemerintahan Daerah seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 juga terdapat keharusan dilakukan pengawasan terhadap Perda. UU ini juga menganut sistem pengawasan preventif dan represif terhadap Peraturan Daerah. Dalam penjelasan Undang-Undang ini disebutkan bahwa pengawasan preventif adalah pengawasan yang ditujukan kepada peraturan daerah yang dianggap penting, jadi tidak untuk semua peraturan daerah (Perda). Perda tertentu yang dianggap penting ini harus disahkan oleh penguasa yang ditunjuk terlebih dahulu sebelum diberlakukan. Pengawasan represif dimaksudkan untuk meniadakan keputusan-keputusan yang salah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Pengawasan represif ini ditujukan kepada semua Perda dalam jangka waktu yang tidak terbatas. Ketentuan tentang pengawasan preventif tertuang dalam Pasal 62 dan Pasal 63 yang menyatakan bahwa suatu keputusan daerah (juga dapat diartikan sebagai Perda) harus disahkan oleh pejabat yang berwenang sebelum diberlakukan.

UU Nomor 1 tahun 1957 digantiu dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 80 UU ini tertuang sistem pengawasan terhadap Perda. Pasal 80 tersebut menyatakan: "Keputusan-keputusan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dipertanggungjawabkan atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat I dan oleh Kepala

Daerah setingkat lebih atas bagi lain-lain daerah". Kemudian Pasal 81 antara lain menyatakan: Menteri Dalam Negeri mempertanggunghkan atau membatalkan keputusan-keputusan daerah dari daerah-daerah tingkat II dan III yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum, apabila ternyata Kepala Daerah yang berwenang menjalankan hak dimaksud dalam Pasal 80 tidak melakukannya.¹³

Pada zaman Orde Baru telah dikeluarkan UU tentang pemerintahan Daerah yang baru menggantikan UU dan peraturan-peraturan tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Dalam UU ini terdapat pula sistem pengawasan terhadap Peraturan daerah baik yang bersifat preventif maupun represif. Dijelaskan dalam UU ini bahwa Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, yaitu: Menteri Dalam Negeri bagi peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I, serta Gubernur sebagai Kepala Daerah bagi peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II. Pasal 69 UU ini mempertegas sistem pengawasan preventif terhadap daerah. Pada ayat (1) dikatakan: Peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah yang memerlukan pengesahan dapat dijalankan sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, atau apabila setelah 3 (tiga) bulan sejak diterimanya peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah tersebut, pejabat yang berwenang tidak mengambil sesuatu keputusan.

¹³ Lihat Pasal 81 ayat (1).

Sistem pengawasan represif terhadap Perda oleh UU ini antara lain diatur Pada Pasal 70 ayat (1) yang berbunyi: “Peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan, atau peraturan daerah tingkat atasnya ditanggguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang”

Pada zaman Reformasi pengawasan terhadap Peraturan Daerah terus dilanjutkan. Pada setiap UU yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah selalu terdapat ketentuan tentang pengawasan terhadap Perda. Adapun UU tentang Pemerintahan Daerah yang pernah dikeluarkan oleh dalam zaman Reformasi adalah:

1. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014

Dalam, UU Nomor 23 Tahun 2014 yang saat ini masih berlaku pengawasan terhadap Peraturan Daerah sebagaimana UU sebelumnya juga mengenal dua jenis pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan melalui evaluasi dan klarifikasi hasil evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah, Sedangkan pengawasan represif dilakukan melalui klarifikasi dan pembatalan peraturan daerah. Menurut UU ini ada kekhususan terhadap Perda tertentu, yakni Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Perubahan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang

Daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan:

1. Rancangan Peraturan Daerah provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh Gubernur.
2. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi Rancangan Perda provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
3. Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/Wali Kota.
4. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri, dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi Rancangan Perda kabupaten/kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

5. Hasil evaluasi Rancangan Perda provinsi dan Rancangan Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor registrasi.

Sistem pengawasan terhadap Perda dalam UU 23 Tahun 2014 ini diatur secara mendetail dalam beberapa pasal, antara lain Pasal 249, 250, 251. 252.

Dari fakta-fakta hukum tersebut di atas nampak bahwa pengawasan terhadap peraturan daerah selalu dilakukan sejak awal kemerdekaan. Undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah selalu mencantumkan adanya pengawasan terhadap Peraturan Daerah, baik pengawasan yang bersifat Preventif maupun yang represif, hanya saja terdapat perbedaan-perbedaan baik terkait kelembagaan yang berwenang mengawasi maupun mekanisme dan bentuk pengawasannya.

Ssitem Pengawasan terhadap Perda Saat ini

Saat ini dalam praktiknya Pengawasan Perda dilakukan oleh banyak lembaga. Setidak tidaknya ada

1. Pengawasan Perda oleh Kementerian Dalam Negeri

Kementerian Dalam Negeri merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang berwenang melakukan pengawasan terhadap Perda. Kewenangan pengawasannya tersebut diatur secara mendetail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Menurut Peraturan Menteri (Permen) tersebut Menteri dalam Negeri berwenang melakukan pengawasan mulai dari tahap perencanaan,

tahap penyusunan, dan tahap pembahasan. Pada tahap penyusunan Mendagri mengawasi jumlah Propemperda yang ditetapkan setiap tahun. Pada tahap penyusunan, Mendagri melakukan penyesuaian naskah akademik. Dalam Permendagri tersebut ditentukan adanya kewajiban untuk mengikutsertakan perangkat daerah yang melaksanakan fungsi penelitian dan pengembangan daerah. Dalam tahapan pembahasan, terhadap rancangan peraturan daerah yang dibahas oleh kepala daerah dan DPRD dilakukan pembinaan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah untuk rancangan peraturan daerah provinsi, dan gubernur untuk rancangan peraturan daerah kabupaten/kota. Pembinaan ini dilaksanakan dalam bentuk fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah yang sifatnya wajib.¹⁴ Fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah ini dilakukan setelah pembahasan tingkat I selesai dilakukan. Namun, fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah ini dikecualikan terhadap rancangan peraturan daerah yang dilakukan evaluasi, yaitu RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah.¹⁵

Setelah fasilitasi peraturan daerah selesai dilaksanakan, rancangan peraturan daerah belum dapat ditetapkan jika belum mendapatkan nomor registrasi dari Menteri Dalam Negeri untuk peraturan daerah provinsi, serta nomor registrasi dari gubernur untuk peraturan daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, gubernur wajib menyampaikan rancangan peraturan daerah provinsi kepada Menteri Dalam Negeri paling lama tiga hari

¹⁴ Pasal 88 Permendagri Nomor 120 Tahun 2018

¹⁵ Pasal 88A Permendagri Nomor 120 Tahun 2018

terhitung sejak menerima rancangan peraturan daerah provinsi dari Pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor registrasi peraturan daerah.¹⁶ Serta bupati/wali kota wajib menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama tiga hari terhitung sejak menerima rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dari Pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor registrasi peraturan daerah.¹⁷ Menteri Dalam Negeri melalui Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam memberikan nomor registrasi melakukan verifikasi terkait rancangan peraturan daerah yang telah dilakukan penyempurnaan.¹⁸

Dalam hal verifikasi menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah tidak sesuai dengan hasil evaluasi dan hasil fasilitasi dari Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, rancangan peraturan daerah provinsi tidak dapat diberikan nomor registrasi. Begitu juga dengan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, namun untuk rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang melaksanakan evaluasi adalah gubernur melalui Biro Hukum selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah.

- 2. Pengawasan Perda Oleh Kementerian Hukum Dan HAM** Selain melalui Kementerian Dalam Negeri, Peraturan Daerah juga diawasi oleh kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Untuk melaksanakan pengawasan tersebut

¹⁶ Pasal 100 ayat (1) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018

¹⁷ Pasal 100 ayat (2) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018

¹⁸ Pasal 101 ayat (5) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018

telah menetapkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk di daerah oleh perancang peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian yang dimaksud adalah proses penyesuaian substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.¹⁹

Pengharmonisasian oleh Kemenkum Ham ini nampaknya sebagai implementasi dari ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana salah satu pasalnya mengatur tentang proses pengharmonisasian. Dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) disebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi dikoordinasikan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Pasal 97D menyebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan rancangan

¹⁹ Pasal 1 angka 2 Permenkumham Nomor 22 tahun 2018

peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 berlaku mutatis mutandis terhadap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Kepala Daerah provinsi dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah kabupaten/kota".

Untuk melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan rancangan peraturan daerah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun 2023 tentang Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah.

3. Pengawasan Perda oleh Kementerian Keuangan

Selain Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM kementerian Keuangan juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Perda. Seperti telah dikemukakan di muka bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa "rancangan Perda provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur." Hal ini ditegaskan dalam Pasal 245 ayat (1), Kemudian pada ayat (2) antara lain ditegaskan bahwa "Menteri dalam melakukan evaluasi rancangan Perda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan. Senada dengan hal tersebut, Pasal 98 dan Pasal 99 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah menyatakan bahwa evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dibentuk untuk merealisasikan Pasal tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditentukan bahwa rancangan Perda kabupaten/kota mengenai pajak dan retribusi yang telah disetujui bersama oleh DPRD kabupaten/kota dan bupati/wali kota sebelum ditetapkan wajib disampaikan kepada gubernur, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, dan Menteri paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan. Rancangan Perda kabupaten/kota mengenai pajak dan retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan bupati/wali kota melalui surat permohonan evaluasi.

Evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota mengenai pajak dan retribusi dilakukan oleh gubernur, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, dan Menteri. Gubernur, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, dan Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota mengenai pajak dan retribusi paling lama 12 (dua belas) hari kerja yang terhitung sejak tanggal rancangan Perda kabupaten/kota mengenai pajak dan retribusi diterima secara lengkap. Evaluasi oleh gubernur dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri dilakukan untuk menguji kesesuaian rancangan Perda kabupaten/kota mengenai pajak dan retribusi dengan Undang-Undang mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah,

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

Evaluasi oleh Menteri Keuangan dilakukan untuk menguji kesesuaian rancangan Perda kabupaten/kota mengenai pajak dan retribusi dengan kebijakan fiskal nasional.

4. Pengawasan Perda Oleh Kementerian Agraria Dan Tata Ruang

Lembaga yang lain yang diberikan kewenangan untuk mengawasi Peraturan daerah adalah Kementerian Agraria dan tata Ruang. Kewenangan Kementerian ini didapatkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana Pasal 245 ayat (1) UU tersebut menyatakan antara lain bahwa rancangan Perda provinsi yang mengatur tentang tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur". Kemudian pada ayat (2) menegaskan bahwa "Menteri dalam melakukan evaluasi rancangan Perda provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang".

Sehubungan dengan hal tersebut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 yang mengatur tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang mengatur prosedur penetapan rencana tata ruang wilayah provinsi serta wilayah kabupaten. Dalam PP tersebut ditentukan bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang membentuk Standar Operasional Prosedur dalam penetapan Peraturan Daerah provinsi tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang dimulai dari proses penyusunan oleh pemerintah provinsi dan perangkat daerah terkait yang di dalamnya memuat pengaturan wilayah perairan pesisir, validasi dokumen kajian lingkungan hidup strategis dari Kementerian

Lingkungan Hidup, serta rekomendasi peta dasar dari Badan Informasi Geospasial. Materi tersebut diajukan selama 10 hari kepada kementerian terkait, dan jika tidak diterbitkan persetujuan hingga batas waktu 10 hari kerja, maka dokumen yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dianggap telah disetujui.

Perlu diketahui bahwa Rancangan Peraturan Daerah tentang RTRW harus dibahas oleh Kepala Daerah bersama DPRD dan perangkat daerah yang membidangi urusan tata ruang di wilayah. Pembahasan yang dilakukan bertujuan untuk menyepakati substansi yang akan disampaikan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang. Setelah proses pembahasan tingkat pertama di DPRD. Hasil pembahasan tersebut disampaikan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang dengan dilengkapi persyaratan sesuai dengan yang ditetapkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah provinsi, kabupaten, kota, dan Rencana Detail Tata Ruang. Selanjutnya, diadakan pembahasan lintas sektoral antara Kementerian ATR, Pemerintah Provinsi/Pemerintah Kabupaten/Kota, DPRD, dan kementerian/lembaga terkait yang bertujuan untuk mengintegrasikan program/kegiatan sektor, kegiatan yang bersifat strategis nasional, batas daerah, garis pantai, dan kawasan hutan. Jika hasil pembahasan lintas sektoral telah disepakati bersama, maka akan diterbitkan surat persetujuan substansi dari Menteri Agraria dan Tata Ruang paling lama 20 hari kerja.

5. Pengawasan Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga negara sesuai dengan kewenangannya ikut serta dalam pengawasan Perda. Adapun kewenangan DPD sesuai dengan ketentuan Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah:

- 1) mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- 3) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Merujuk pada ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatur tentang DPD tersebut, sebenarnya tidak ada ketentuan yang secara eksplisit yang menyebutkan DPD berwenang melakukan pengawasan terhadap Perda. Hal ini secara teoritis dipersoalkan oleh para akademisi maupun praktisi hukum. Hal ini antara lain seperti diungkapkan oleh hakim Mahkamah Konstitusi yang juga seorang akademisi Eny Nurbaningsih yang antara lain menyatakan, bahwa secara teoritis, hal ini menimbulkan pertanyaan tentang jenis pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), apakah masuk dalam kategori pengawasan legislatif (*legislative review*) terhadap DPD? Sementara DPD tidak melaksanakan kekuasaan legislasi secara total, melainkan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang menjalankan fungsi tersebut. Sementara Indonesia tidak mengenal pengawasan Perda oleh legislatif, tetapi pengawasan berbentuk *executive review* oleh Pemerintah Pusat.²⁰

Namun menurut penulis hal ini dapat dimaklumi. Kewenangan DPD untuk mengawasi Perda tersebut lahir dari ketentuan ayat (3) yang menyatakan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah. Pelaksanaan UU otonomi Daerah dimaksud tentu juga berupa Peraturan Daerah. Pasal 249 huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

²⁰ Eny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah*, (Depok:Raja Grafindo Persada,2019),hlm.345.

Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) menyatakan bahwa wewenang dan tugas DPD adalah “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.” Hal ini seakan memperoleh wewenang baru di luar muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Pengawasan Perda oleh Badan Pembina Ideologi Pancasila

Dalam rangka menegakkan dan mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila, Pemerintahan Jokowi-dodo memandang perlu dilakukan pembinaan ideologi Pancasila melalui suatu program yang tersusun secara terencana, sistematis, dan terpadu sehingga menjadi panduan bagi seluruh penyelenggara negara, komponen bangsa, dan warga Negara Indonesia. Pentingnya pembinaan tentang ideologi Pancasila bagi Negara Indonesia mendorong pemerintah Indonesia membentuk suatu wadah atau unit kerja yang disebut Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. . Pembentukan lembaga tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) adalah suatu lembaga yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Lembaga ini ternyata salah satu kewenangannya adalah memberikan rekomendasi berdasarkan hasil pengawasan dan kajian kepada pemerintah daerah mengenai regulasi yang bertentangan dengan Pancasila. Dalam Pasal 27 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 menyebutkan bahwa salah satu fungsi Deputi bidang hukum, advokasi, dan pengawasan regulasi adalah memberikan rekomendasi berdasarkan hasil pengawasan dan kajian kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, dan pemerintah

daerah mengenai regulasi yang bertentangan dengan Pancasila.

Untuk melaksanakan evaluasi terhadap materi muatan Peraturan Daerah (Perda) yang memuat nilai-nilai Pancasila, Badan Pembina Ideologi Pancasila menandatangani Perjanjian Kerja sama dengan Kementerian Dalam Negeri yang diwakili Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dengan nomor: PKS.04/BPIP/DII/08/2019 serta nomor 188.34/4710/OTDA. Perjanjian ini dimaksudkan untuk melaksanakan penguatan nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan Peraturan Daerah. Ruang lingkup perjanjian kerja sama ini mencakup fasilitasi/advokasi rancangan Peraturan Daerah provinsi, yang meliputi pengkajian/penelaahan terhadap rancangan peraturan daerah yang dilakukan secara tertulis sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Selain itu, klarifikasi/evaluasi peraturan daerah provinsi juga dilakukan, meliputi pengkajian dan penilaian terhadap pelaksanaan peraturan daerah dari berbagai aspek sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Demikianlah beberapa lembaga pengawasan terhadap Perda menurut Hukum Positif saat ini. Sekaligus merupakan bagian dari sistem pengawasan terhadap Perda.

Sistem Pengawasan Peraturan Daerah oleh Pemerintah yang dapat menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang efektif dan efisien

Melihat banyaknya lembaga yang terlibat dalam pengawasan Perda dengan mekanisme dan kompetensi yang berbeda-beda tersebut dapat dipastikan pembentukan peraturan daerah akan terkendala terutama dilihat dari efosensi dan efektifitasnya. Kendala atau ketidakefektifan sistem pengawasan dengan multi lembaga tersebut diungkapkan oleh Baiq Rara Charina Sizi sebagai berikut:²¹

“Banyaknya lembaga pengawas Perda menyebabkan rantai pengawasan menjadi panjang. Hal ini berdampak pada ketidakpastian hukum bagi Pemerintah Daerah dalam proses pembentukan Perda. Pemerintah Daerah harus mengikuti saran dari banyak kementerian, sehingga proses penetapan Perda menjadi panjang. Padahal, Pemerintah Daerah memerlukan Perda sebagai instrumen hukum untuk menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan, melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta memenuhi kebutuhan khusus daerah secara cepat. Akibatnya, proses pembentukan Perda yang terlalu panjang dapat menghambat pembangunan daerah, seperti Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), yang menjadi dasar pemungutan pajak dan retribusi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta Perda

²¹ Baiq Rara Charina Sizi, Konsep Pengawasan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disertasi Unram, 2024)

tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), yang menjadi dasar pembangunan daerah.

Terlalu banyak institusi yang menjalankan executive review juga menyebabkan proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi lambat dan berbelit-belit. Padahal, analisis atau review yang dilakukan hanya untuk memastikan bahwa rancangan Perda tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk mengefektifkan penataan pembentukan Perda setelah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK), diperlukan perbaikan dalam hal regulasi, kelembagaan, serta standar prosedur operasionalisasi terhadap review pembentukan Perda.

Berdasarkan hasil penelitian tentang kelemahan dari sistem pengawasan Perda saat ini tersebut, maka perlu diusulkan suatu konsep pengawasan baru, Peneliti mengusulkan sistem pengawasan yang tepat adalah pengawasan oleh Sebuah lembaga independen yang berbentuk Kementerian atau Lembaga Non kementerian yang diberi tugas khusus untuk melakukan pengawasan terhadap Perda. Lembaga tersebut haruslah diisi oleh tenaga ahli dari berbagai bidang ilmu dan berbagai unsur pemerintahan. Lembaga tersebut harus memiliki struktur yang komperhensif meliputi berbagai bidang yang akan menangani sinkronisasi substansi Peraturan Daerah baik secara vertikal maupun horizontal.

Penyederhanaan atau penyatuan lembaga pengawasan Perda tersebut diharapkan mampu melakukan pengawasan secara baik dan terintegrated dalam suatu sistem yang padu. Dengan sistem tersebut memungkinkan sebuah peraturan daerah dapat terselesaikan dengan cepat dan akurat sehingga dapat menjamin terlaksananya Pemerintahan Daerah secara efektif dan efisien.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Sistem Pengawasan terhadap Perda menurut hukum positif saat ini dilakukan oleh banyak lembaga (*Multiple Institution*);
2. Sistem Pengawasan dengan sistem multiple institution ini dalam kenyataannya telah menimbulkan berbagai kesulitan yang berdampak pada terhambatnya penetapan suatu Peraturan Daerah yang pada akhirnya terhambatnya pelaksanaan program-program pembangunan atau pelaksanaan otonomi Daerah; Dengan kata lain telah menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi Daerah.
3. Sistem pengawasan yang tepat yang dapat Sistem Pengawasan Peraturan Daerah oleh Pemerintah yang dapat menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang efektif dan efisien adalah dengan menyederhanakan kelembagaan pengawasan Perda yakni hanya dilakukan oleh sebuah kementerian yang memiliki struktur yang komperhensif dan diisi oleh sumber daya yang berkompeten dari berbagai disiplin Ilmu.
4. Dalam rangka mewujudkan kelembagaan pengawasan tersebut maka disarankan Pemerintah membentuk suatu Kementerian Perundang-undangan yang di dalamnya mencakup Deputi Pengawasan Peraturan Daerah.

V. Daftar Pustaka

Buku

- Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ind. Hill.Co., 1997.
- Irawan Soedjito, *Pengawasan Terhadap Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah*. Jakarta: Bina Aksara, 1983
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade pengujian Peraturan perundang-Undangan*, Jakarta: Rajawali Press, 2009
- Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah*, Depok:Raja Grafindo Persada,2019

Jurnal/Karya Ilmiah

- Baiq Rara Charina Sizi, Konsep Pengawasan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disertasi Unram, 2024)

Peraturan Perundang-undangan.

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang mengatur tentang Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD)
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019

Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Huibungan Keuangan Pusat dan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4090.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6633.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6881.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 157.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata ruang Wilayah provinsi, Kabupaten, Kota dan Rencana Detail Tata Ruang, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 329.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Badan Idiologi Pancasila, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 17.

Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Lembaran Daerah provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2021 Nomor 5 Noreg Peraturan Daerah provinsi Nusa Tenggara Barat; (5-93/2021), Tambahan Lembaran Daerah provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 174.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights

This page intentionally left
blank