

PENGARUH PELAKSANAAN KEWENANGAN FASILITASI GUBERNUR DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA

The Effect of the Implementation of Governor Facilitation Authority on the Establishment of Regency or City Regional Regulations

Muh. Syahrul Ago¹, Ruslan Renggong², Almusawir²

¹BAK Universitas Bosowa

²Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Bosowa

Email: muhsyahrulago@gmail.com

Diterima: 04 Januari 2021

Dipublikasikan: 07 Juni 2021

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pengaruh pelaksanaan kewenangan fasilitasi gubernur terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten atau kota setelah terjadinya pergeseran pola kewenangan, serta pengaruhnya dalam proses pembentukan peraturan daerah kabupaten atau kota. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif yakni suatu penelitian yang bersifat deskriptif atau menggambarkan hasil penelitian secara utuh dan mendalam melalui pendekatan yuridis dan pendekatan empiris. Pendekatan yuridis dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian. Sementara pendekatan empiris dilakukan secara langsung untuk mengetahui fakta-fakta yang ada di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan fasilitasi gubernur berpengaruh pada tingkat kekakuan pemerintah daerah kabupaten atau kota dalam proses pembentukan perdanya. Sehingga untuk mengatasi permasalahan tersebut, sebaiknya kewenangan fasilitasi yang pada gubernur lebih efektif jika diberikan secara maksimal kepada Perancang Peraturan Perundang-Undangan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Di samping itu, Kementerian Hukum dan HAM juga sebagai bagian dari proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda kabupaten atau kota, sehingga tentu saja bisa lebih berkompetensi untuk melakukan fasilitasi dibandingkan gubernur.

Kata Kunci: Kewenangan Fasilitasi, Gubernur Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota

ABSTRACT

This study aims to examine and analyze the effect of the implementation of governor facilitation authority on the draft of regency or city regional regulations after a shift in the pattern of authority, as well as its influence on the process of forming regency or city regional regulations. This research uses qualitative research, which is a descriptive study or to describe the results of research as a whole and in-depth through juridical and empirical approaches. The juridical approach is carried out by reviewing laws and regulations related to this research. Meanwhile, the empirical approach is carried out directly to find out the facts in the field. The results show that the implementation of governor facilitation authority has an effect on the level of rigidity of regency or city government in the process of forming their regulations. So that in order to solve this problem, the facilitation authority should be more effective if it is given maximally to the Drafters of Legislation in Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights. In addition, the Ministry of Law and Human Rights is also part of the process of harmonizing, unifying, and strengthening the conception of the draft of regency or city regulations, so obviously this can be more competent in facilitating than the governors do..

Keywords: Facilitation Authority, Governor, Regency or City Regional Regulations

PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah dalam konsep negara kesatuan tidak terlepas dari pola hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang saling berkaitan dalam satu organisasi yang disebut negara. Pemerintah pusat memegang kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan di daerah meskipun daerah diberikan otonomi atau kekuasaan secara mandiri untuk mengurus sendiri daerahnya. Akan tetapi, pemerintah pusat dalam pelaksanaan pengawasannya, dengan luas wilayah dan daerah yang begitu banyak dan beragam kepentingan serta kebutuhan daerah, pemerintah pusat tidak mungkin melaksanakan pengawasannya sendiri terhadap jalannya pemerintahan di daerah

sehingga dibutuhkan wakil pemerintah pusat yang melaksanakan tugas pembantuan. Dalam ketentuan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) pada intinya memuat bahwa gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten atau kota. Kemudian diperjelas lagi dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang pada intinya bahwa gubernur adalah wakil pemerintah pusat. Dengan demikian jelas bahwa gubernur selain sebagai kepala pemerintahan pada tingkat provinsi, juga sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas pembantuan dalam konsep otonomi daerah.

Dalam melaksanakan tugas pembantuan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota, termasuk pula di dalamnya pembinaan dan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (perda) kabupaten atau kota. Akan tetapi, ada hal yang berubah dalam hal pembinaan dan pengawasan oleh gubernur terhadap perda kabupaten atau kota setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 dengan membatalkan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda, yang mana dalam pasal tersebut memuat dasar hukum pelaksanaan kewenangan gubernur dalam melakukan pembatalan terhadap perda kabupaten atau kota. Kemudian Putusan MK tersebut ditindaklanjuti dengan perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Produk Hukum Daerah (Permendagri PHD).

Hal yang berubah adalah pola pembinaan dan pengawasan yang sebelumnya dilakukan secara represif kemudian dilakukan secara preventif. Dikatakan sebagai kewenangan pengawasan secara represif karena gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten atau kota dilakukan dengan cara membatalkan sehingga di tahun 2016 sebanyak 1267 perda kabupaten atau kota dan perkara kabupaten atau kota yang dibatalkan dan juga direvisi oleh gubernur. Kemudian hal itu berubah menjadi kewenangan pengawasan secara preventif sebagai akibat dari dua Putusan MK (Asmar, 2018), dimana gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan saat rancangan perda kabupaten atau kota belum ditetapkan menjadi perda (dilakukan pembinaan saat masih bersifat rancangan) (Hartono, 2018).

Berubahnya pola pembinaan dan pengawasan tersebut karena dianggap tidak sesuai dengan teori pengujian norma dan teori pengelompokan norma sebagai teori hukum yang berlaku secara universal, serta bertentangan dengan konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Dari segi teori, pengujian norma merupakan salah satu bentuk evaluasi terhadap keabsahan suatu norma, yang menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian norma dalam praktiknya dikenal tiga jenis norma hukum yang dapat diuji keabsahannya atau juga sering disebut sebagai norm control mechanism. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturang (regeling), keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (beschikking), dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (judgement) yang dalam bahasa Belanda sering disebut Vonnis. Asshiddiqie (2012), menyatakan bahwa Ketiga jenis norma hukum itu masing-masing dapat diuji sesuai tingkatan dan sifatnya masing-masing. Dengan demikian, logikanya jika dikaitkan dengan perda kabupaten atau kota adalah terlebih dahulu

dilihat sifat dan jenis norma hukum tersebut. Sementara jika dilihat dari segi isi dan sifat perda kabupaten atau kota merupakan bagian dari norma hukum yang bersifat mengatur (regeling) sehingga tidak mungkin gubernur dapat membatalkan hanya dengan surat keputusan pembatalan saja

Dari segi konstitusi, dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa Mahkamah Agung Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa hanya MA yang berwenangan menguji dan membatalkan setiap perda kabupaten atau kota apabila perda tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atas hasil review pemerintah jika diperkarakan oleh pemerintah daerah maupun warga negara yang merasa dirugikan atau berpotensi menimbulkan kerugian apa bila perda tersebut diberlakukan. Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga secara konstitusional menempatkan MA sebagai satu-satunya lembaga yang diberi wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, termasuk perda kabupaten atau kota. Kewenangan menguji oleh MA sebagai bentuk pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak dapat dipersamakan dengan kewenangan pengawasan oleh gubernur, sehingga pola pengawasan gubernur lebih dilakukan dengan cara preventif (Firdaus, 2019).

Dengan adanya Putusan MK tersebut serta telah dilakukannya perubahan terhadap Permendagri PHD, maka gubernur tidak lagi memiliki kewenangan membatalkan perda kabupaten atau kota tetapi diberikan kewenangan fasilitasi dan evaluasi yang sifatnya wajib dilakukan sebelum rancangan perda kabupaten atau kota itu ditetapkan menjadi perda kabupaten atau kota. Kewenangan fasilitasi dan evaluasi merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh gubernur secara preventif sehingga rancangan perda kabupaten atau kota yang ditetapkan sudah sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kewenangan fasilitasi dan evaluasi merupakan dua kewenangan berbeda. Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan. Sementara evaluasi adalah pengkajian atau penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian.

Mengingat pentingnya perda kabupaten atau kota dalam pelaksanaan pemerintahan dan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat lokal pada tingkat

kabupaten atau kota, maka sangat perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan dalam setiap tahapan pembentukannya. Pembinaan dilakukan khususnya terkait dengan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan, baik dari segi materi muatannya maupun dari segi teknisnya, sementara pengawasan dilakukan dalam bentuk evaluasi. Hal itu dilakukan untuk menghindari terjadinya pertentangan perda kabupaten atau kota dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menghindari tumpang tindih dengan perda kabupaten atau kota lainnya, serta kepentingan umum. Selain itu, perda kabupaten atau kota juga telah termasuk bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum nasional dengan masuknya ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan memiliki kedudukan yang kuat dibandingkan dengan produk hukum lainnya pada tingkat daerah kabupaten atau kota (Putra, 2016).

Dari sisi urgensi dan tujuan pelaksanaan fasilitasi dan evaluasi, sangat perlu dilakukan. Akan tetapi perlu dipahami esensi dan tujuan fasilitasi dan evaluasi kemudian dikaitkan dengan maksud pelaksanaan tugas pembantuan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Esensi dari dilakukannya fasilitasi adalah suatu tindakan pembinaan secara tertulis yang oleh gubernur diberikan terhadap rancangan perda kabupaten atau kota (di luar yang dievaluasi), baik secara teknis maupun dari segi materi muatannya. Esensi dari kewenangan evaluasi oleh gubernur atas rancangan perda kabupaten atau kota secara khusus sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 88A ayat (2) Pemendagri PHD yang meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rencana pembangunan industri kabupaten/kota, dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa sebelum ditetapkan dan diundangkan menjadi perda, bertujuan untuk mengawasi jalannya pemerintahan pada tingkat daerah kabupaten atau kota. Di sinilah gubernur berperan sebagai wakil pemerintah pusat dalam melaksanakan tugas pembantuan. Dengan demikian bahwa fasilitasi adalah bentuk pembinaan terhadap perda kabupaten atau kota, sementara evaluasi adalah bentuk pengawasan terhadap perda kabupaten atau kota tertentu yang mengatur secara langsung jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota.

Sementara itu, dari aspek pengaturan tentang pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda kabupaten atau kota dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) yang mempertegas mengenai keikutsertaan Perancang

Peraturan Perundang-Undangan dari Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkum HAM) (Telaumbanua, 2018). Dengan demikian, kewenangan fasilitasi yang ada pada gubernur dengan berdasar pada ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU PPP merupakan tugas dan kewenangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dari Kantor Wilayah Kemenkum HAM yang dibagi berdasarkan zonasi wilayahnya masing-masing.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif normatif yakni suatu penelitian yang bersifat deskriptif atau bersifat menggambarkan hasil penelitian secara utuh dan mendalam melalui pendekatan yuridis dan pendekatan empiris. Pendekatan yuridis dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan fasilitasi oleh gubernur dalam pembentukan peraturan daerah kabupaten atau kota. Sementara pendekatan empiris dilakukan secara langsung untuk mengetahui fakta-fakta yang ada di lapangan. Adapun lokasi pada penelitian ini dilakukan di Kantor Gubernur Provinsi Sulawesi-Selatan, Kantor Walikota Makassar, Kantor Bupati Gowa, dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi-Selatan. Lokasi penelitian tersebut dipilih sebagai tempat pengumpulan data yang akurat dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara serta beberapa salinan dokumen yang dianggap perlu, sehingga diperoleh data primer maupun data sekunder. Setelah data yang diperlukan telah cukup, maka dilakukan analisis data dengan cara reduksi data, uraian pengklarifikasian masalah, hingga sampai pada penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi oleh Gubernur

Dasar hukum pelaksanaan kewenangan fasilitasi oleh gubernur terhadap Perda kabupaten atau kota dimulai dari ketentuan Pasal 87 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 yang menentukan bahwa pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur. Kemudian lebih lanjut ketentuan Pasal 88 ayat (1) dan ayat (2) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 bahwa; ayat (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87, dilakukan dalam bentuk fasilitasi terhadap rancangan perda, rancangan perkada dan/atau rancangan peraturan DPRD. Kemudian ayat (2) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat wajib. Dengan demikian ruang lingkup fasilitasi adalah semua rancangan perda kabupaten atau kota, perkada, dan peraturan DPRD kecuali perda yang dilakukan evaluasi.

Meskipun Pasal 88 PHD No. 120 Tahun 2018 mewajibkan setiap rancangan perda untuk di fasilitasi, tetapi terdapat rancangan perda yang dikecualikan. Hal itu

dapat dilihat pada ketentuan Pasal 88A ayat (2) bahwa fasilitasi terhadap rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak diberlakukan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi. Fasilitasi tidak dilakukan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi yang meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rencana pembangunan industri kabupaten/kota, dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa sebelum ditetapkan dan diundangkan menjadi perda.

Menurut Nurlinda selaku Kepala Sub Bagian Hukum Provinsi Sulawesi-Selatan, perda kabupaten atau kota yang dilakukan evaluasi oleh gubernur tidak dilakukan lagi fasilitasi. Sementara itu fasilitasi dilakukan terkait dengan materi muatan perda kabupaten atau kota, adapun evaluasi khusus memang perda kabupaten kota yang terkait dengan bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar tidak saling tumpang tindih, kepentingan umum dan kesesuaian. Contoh, raperda tentang APBD Kabupaten/Kota. Hal itu perlu dievaluasi oleh gubernur karena berkaitan dengan pelaksanaan dibidang pemerintahan daerah. Artinya memang di satu sisi, ada raperda yang harus dilakukan evaluasi oleh gubernur, karena bersentuhan langsung dengan pelaksanaan di bidang pemerintahan daerah. Dengan demikian dapat dipahami bahwa semua raperda kabupaten atau kota wajib dilakukan fasilitasi oleh gubernur kecuali yang telah dilakukan evaluasi.

Menurut hemat penulis, evaluasi memang lebih diperuntukkan untuk raperda yang pelaksanaannya langsung menyangkut jalannya pemerintahan di tingkat kabupaten atau kota. Contohnya, rancangan perda RPJPM, APBD, dan sebagainya, perlu dilakukan evaluasi karena pelaksanaannya yang strategis. Dibandingkan dengan raperda yang memang pelaksanaannya bersentuhan langsung oleh masyarakat contoh raperda tentang larangan merokok di tempat, raperda tersebut hanya dilakukan fasilitasi oleh gubernur terkait dengan materi muatannya dan teknik penyusunannya saja.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pada dasarnya semua raperda kabupaten atau kota wajib dilakukan fasilitasi kecuali yang telah dilakukan evaluasi. Meski demikian, sebelum Putusan MK tahun 2015 dan tahun 2016 dan Permendagri PHD belum dilakukan

perubahan, bentuk fasilitasi oleh gubernur tidak bersifat wajib karena gubernur masih dapat melakukan pembatasan terhadap perda kabupaten atau kota sebagai bentuk pengawasannya. Hal itu dapat dilihat pada ketentuan Pasal 89 ayat (2) huruf a Permendagri PHD sebelum perubahan yang menentukan bahwa apabila dalam tenggang waktu 15 hari gubernur tidak memberikan fasilitasi, maka terhadap rancangan perda dilanjutkan pada tahapan persetujuan antara kepala daerah dan DPRD. Ketentuan tersebut pada intinya bahwa fasilitasi gubernur tidak bersifat wajib. Akan tetapi setelah dilakukan perubahan terhadap Permendagri PHD, gubernur wajib melakukan fasilitasi terhadap semua raperda kabupaten atau kota kecuali telah dilakukan evaluasi.

Terkait dengan implikasi hukum yang timbul apabila raperda kabupaten atau kota tidak difasilitasi oleh gubernur kemudian ditetapkan menjadi perda, maka harus dilihat ketentuan yang mendasarinya terlebih dahulu. Menurut Biro Hukum Provinsi Sulawesi Selatan, bahwa nomor registrasi rancangan perda kabupaten atau kota tidak akan diberikan apabila belum dilakukan fasilitasi oleh gubernur. Dengan demikian suatu rancangan perda kabupaten atau kota tidak mungkin dilanjutkan pembahasannya jika tidak diberikan nomor registrasi, sementara nomor registrasi diberikan setelah proses fasilitasi.

Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 88 Permendagri PHD bahwa fasilitasi bersifat wajib. Dengan adanya ketentuan tersebut sebagai hasil perubahan dari Permendagri PHD yang lama, maka apabila ada rancangan perda yang belum difasilitasi sebagai implikasi hukumnya rancangan perda tersebut tidak dapat ditetapkan menjadi perda kabupaten atau kota, jikapun ada maka perda tersebut tidak sah secara hukum karena terdapat cacat formil dalam proses pembentukannya *Pengaruh Pelaksanaan Kewenangan Fasilitas oleh Gubernur dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota*

Proses pembentukan perda kabupaten atau kota mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pengundangan tidak serta merta begitu saja menjadi perda. Ada banyak tahapan atau proses yang dilalui dan bukan tidak mungkin rancangan perda yang diajukan tidak dapat dilanjutkan dan ditetapkan menjadi perda.

Keikutsertaan gubernur dalam melakukan pengawasan disetiap proses pembentukan perda kabupaten atau kota dapat dipahami sebagai konsekuensi dari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dan juga sebagai konsekuensi dari konsep negara kesatuan dalam pelaksanaan otonomi daerah, di mana gubernur dalam menjalankan tugas pembantuannya

sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan pembinaan di wilayah kabupaten atau kota.

Dalam pembentukan perda kabupaten atau kota sebagaimana telah dibahas sebelumnya, gubernur memiliki perananan penting, di mana gubernur memiliki dua kewenangan yang bersifat wajib dilakukan terhadap pembentukan perda kabupaten atau kota. Kewenangan itu adalah kewenangan fasilitasi dan kewenangan evaluasi rancangan perda kabupaten atau kota sebelum ditetapkan menjadi perda kabupaten atau kota.

Menurut hemat penulis, tampaknya dua kewenangan tersebut memiliki implikasi tersendiri terhadap pemerintah kabupaten atau kota dalam membentuk perda. Hal itu juga diakui oleh Hasriaty (Biro Hukum Pemerintah Kota Makassar bahwa setelah fasilitasi menjadi wajib dilakukan oleh gubernur, pemerintah kota seolah-olah dibayang-bayangi dalam menentukan materi muatan perda yang akan ditetapkan. Pemerintah kota tidak secara bebas menentukan materi muatan yang akan diatur karena proses fasilitasi memberikan peluang kepada gubernur untuk menghapus pasal-pasal yang dimuat.

Menurut penulis, kewenangan fasilitasi gubernur sebaiknya dihilangkan saja dan diberikan kepada perancang peraturan perundang-undangan yang ada pada Kantor Wilayah Kemenkum HAM Bagian Fasilitasi Rancangan Perda. Kewenangan fasilitasi dapat saja dialihkan karena sifatnya memang tidak seperti evaluasi. Selain perda kabupaten atau kota yang dilakukan evaluasi, menurut penulis fasilitasi rancangan perda kabupaten atau kota dapat saja dilakukan oleh Perancang.

Hal yang perlu diperhatikan adalah kenapa kewenangan gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten atau kota itu dibedakan yakni dalam bentuk fasilitasi dan evaluasi. Hal itu disebabkan karena keduanya memiliki perbedaan. Menurut hemat penulis, esensi dari dilakukannya fasilitasi itu tidak lain merupakan suatu tindakan pembinaan secara tertulis yang oleh gubernur diberikan terhadap rancangan perda kabupaten atau kota (di luar yang dievaluasi), baik secara teknis maupun dari segi materi muatannya. Sementara itu, esensi dari kewenangan evaluasi oleh gubernur atas rancangan perda kabupaten atau kota sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 88A ayat (2) PHD memiliki tujuan tersendiri.

Jika dikaji dari semua ketentuan yang mengatur tentang otonomi daerah, dapat ditemukan secara tersirat bahwa pelaksanaan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten atau kota sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 88A ayat (2) PHD adalah dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan oleh gubernur dalam konsep negara kesatuan. Gubernur melaksanakan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah pusat dalam mengontrol jalannya pemerintahan yang ada di tingkat daerah kabupaten atau kota yang salah satu caranya adalah melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten atau kota yang mengatur langsung jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota. Itulah

kenapa dibedakan antara kewenangan fasilitasi dan evaluasi oleh gubernur atas perda kabupaten atau kota. Sehingga yang dilakukan evaluasi itu hanya rancangan perda kabupaten atau kota tertentu saja seperti dimaksud dalam ketentuan Pasal 88A ayat (2) PHD karena rancangan perda itulah yang mengatur secara langsung jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota. Adapun rancangan perda kabupaten atau kota di luar yang dievaluasi itu hanya dilakukan fasilitasi saja sehingga menurut penulis seharusnya kewenangan fasilitasi itu diberikan saja kepada Perancang dari Kemenkum HAM yang tugas sehari-harinya juga bertugas melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan rancangan perda kabupaten atau kota, sehingga maksimal dan efisienlah fasilitasi itu.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa rancangan perda kabupaten atau kota yang secara langsung mengatur jalannya pemerintahan harus dilakukan evaluasi. Hal itu memang penting dilakukan untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota serta sesuai dengan asas tugas pembantuan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sementara fasilitasi hanya dilakukan untuk perda-perda yang tidak bersentuhan langsung dengan proses atau jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota, jadi proses fasilitasi dapat di alihkan ke Kantor Wilayah Kemenkum HAM Bagian Fasilitasi Rancangan Perda. Tidak perlu gubernur melakukan intervensi kepada daerah kabupaten atau kota terkait rancangan perda kabupaten atau kota di luar rancangan yang dilakukan evaluasi. Cukup pemerintah kabupaten atau kota dan Kantor Wilayah Kemenkum HAM Bagian Fasilitasi Rancangan Perda sebagai koleganya dalam melakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan rancangan perda kabupaten atau kota. Hal itu juga lebih memudahkan bagi pemerintah kabupaten atau kota membentuk perda sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakatnya.

Sementara dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) PP Tugas Pembantuan diatur bahwa, dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas;

- a. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
- b. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- d. Melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja

- daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. Melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota; dan
 - f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) PP Tugas Pembantuan, dapat dipahami bahwa kewenangan gubernur lebih kepada evaluasi rancangan perda kabupaten atau kota. Kewenangan fasilitasi justru tidak disebutkan secara jelas, meskipun dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 diatur mengenai fasilitasi oleh gubernur.

Bahkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) huruf d PP Tugas Pembantuan, sama sekali tidak diatur mengenai kewenangan fasilitasi melainkan gubernur hanya memberikan persetujuan terhadap rancangan perda kabupaten atau kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten atau kota. Hal tersebut tentu sedikit banyaknya masih memberikan ruang untuk ke depannya kewenangan fasilitasi tidak pada gubernur lagi.

Jadi menurut penulis, bahwa semua rancangan perda kabupaten atau kota dapat difasilitasi oleh Kemenkum HAM Bagian Fasilitasi tanpa fasilitasi oleh gubernur kecuali terhadap rancangan perda kabupaten atau kota yang dilakukan evaluasi oleh gubernur seperti rancangan perda RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rencana pembangunan industri kabupaten/kota, dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa karena memang rancangan perda kabupaten atau kota yang dilakukan evaluasi oleh gubernur merupakan rancangan perda yang akan secara langsung mengurus jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota.

Adanya kewenangan fasilitasi oleh gubernur terhadap rancangan perda kabupaten atau kota yang selama ini dipertahankan berpengaruh pada kekakuan pemerintah kabupaten kota dalam menetapkan perda kabupaten atau kota, sehingga kedepannya tidak perlu lagi gubernur melakukan fasilitasi terhadap rancangan perda kabupaten atau kota selain perda yang memang dilakukan evaluasi. Kenapa kaku, karena hal itu disebabkan terlalu banyaknya pihak yang terlibat dalam proses pembentukan perda kabupaten atau kota. Di samping itu adanya kewenangan fasilitasi oleh gubernur, maka kewenangan gubernur sangat menentukan hal-hal apa saja yang akan diatur dalam perda tersebut atau dengan kata lain seolah-olah gubernur adalah co-legislator dalam pembuatan perda di tingkat kabupaten atau kota.

Pelibatan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dari Kemenkum HAM

Dalam pembentukan perda kabupaten atau kota, terlebih dahulu dimulai dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Sementara keberhasilan Propemperda dipenga-ruhi oleh dukungan dari berbagai pihak seperti pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan, tenaga ahli yang menguasai

substansi peraturan daerah dan sumber daya manusia pada jajaran birokrasi daerah, serta dukungan kerja sama dengan perguruan tinggi, profesional, aktivis, dan praktisi hukum di daerah (Pangemanan, 2016). Di sini yang perlu digarisbawahi adalah keikutsertaan perancang yang sebelumnya dapat diikuti menjadi wajib diikuti dalam hal pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah.

Secara normatif, keikutsertaan perancang dalam proses pembentukan perda kabupaten atau kota telah dipertegas dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut secara imperatif harus melibatkan perancang dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum di setiap rancangan perda provinsi. Begitu juga setiap rancangan perda kabupaten atau kota karena sifatnya dari ketentuan tersebut belaku secara mutatis mutandis.

Sementara ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU PPP sebelum perubahan bahwa pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Hal yang membedakan dari ketentuan sebelum dan setelah perubahan Pasal 58 ayat (2) tersebut adalah Pasal 58 ayat (2) setelah perubahan bersifat imperatif dalam mengikutsertakan perancang dalam menyusun rancangan perda kabupaten atau kota karena redaksi katanya “dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan”. Sementara Pasal 58 ayat (2) sebelum perubahan menggunakan redaksi kata “dapat melibatkan” artinya tidak berlaku secara imperatif karena bupati atau walikota “dapat” mengikutsertakan dan rancangan perda kabupaten atau kota lebih dikoordinasi oleh biro hukum.

Dalam hal kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 4 huruf b Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang di dalamnya terdapat Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan (Dirjen PP) yang memiliki tugas dan fungsi dibidang perundang-undangan. Begitu juga pada tingkat daerah, setiap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kanwil Kemenkum HAM) dilengkapi Bidang Fasilitasi Perda dan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagai per-panjangan tangan Dirjen PP. Setiap

Kanwil Kemenkum HAM terdapat didalamnya terdapat perancang yang bertugas sebagai koordinator harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Baik ranperda kabupaten atau kota maupun ranperda provinsi.

Menurut Asryani (2020), Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sulawesi-Selatan sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan) berperan sebagai pembina hukum dan sekaligus sebagai koordinator harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Fungsi strategis Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan merupakan tugas dari Bidang Hukum Sub Bidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh tenaga perancang yang ada di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sulawesi Selatan yang saat ini berjumlah 23 (dua puluh tiga) orang.

Kemudian diperkuat lagi dengan Pasal 98 ayat (1) UU PPP bahwa setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, menjadi kewajiban bagi gubernur untuk memerintahkan kepada daerah kabupaten atau kota untuk melibatkan perancang dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkum HAM) dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda kabupaten atau kota jika rancangan itu berasal dari bupati atau walikota.

Hal menarik menurut penulis yang perlu diperhatikan adalah seharusnya setiap rancangan perda bukan hanya ranperda dari bupati atau walikota yang diharmonisasikan, dibulatkan dan dilakukan pemantapan rancangan konsepsi tetapi juga ranperda dari DPRD kabupaten atau kota seharusnya dilakukan demikian.

Dari hasil penelitian yang dilakukan penulis, pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan perda kabupaten atau kota tidak semuanya dilakukan oleh perancang dari Kantor Wilayah Kemenkum HAM. Tidak semua kabupaten atau kota mengajukan rancangan perdanya ke Kantor Wilayah Kemenkum HAM. Sebagai contoh, Kabupaten Gowa, sepanjang tahun 2020 bahkan tahun-tahun sebelumnya, tidak pernah mengajukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan perda dan melibatkan perancang di Kantor Wilayah Kemenkum HAM. Padahal Perancang di Kantor Wilayah Kemenkum HAM Wilayah Sulawesi-Selatan sendiri, Menurut Asryani, telah ditempatkan atau telah dibagi berdasarkan zonasi, sehingga apabila ada Rancangan Peraturan Daerah yang akan diharmonisasikan maka yang bertugas mengharmonisasi adalah perancang

yang mempunyai zonasi. Sebagai contoh: informan mempunyai zonasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Kabupaten Gowa, Pemerintah Kabupaten Sinjai, Pemerintah Kabupaten Bone, Pemerintah Kabupaten Soppeng, Pemerintah Kabupaten Enrekang, dan Pemerintah Kabupaten Takalar.

Kebanyakan kabupaten atau kota dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan masih dilakukan oleh biro hukumnya masing-masing. Bahkan menurut Nurlinda selaku Kepala Sub. Bagian Biro Hukum Provinsi Sulawesi-Selatan, saat diwawancarai bahwa memang ada keterlibatan perancang dari Kemenkum HAM tetapi tidak semua kabupaten atau kota, tapi ada.

Lebih lanjut Hasriaty (Biro Hukum Walikota Makassar) juga mengemukakan hal yang sama bahwa tidak semua rancangan perda melibatkan Kemenkum HAM, tetapi memang ada beberapa yang melibatkan perancang dari Kemenkum HAM.

Dari pernyataan para informan di atas, dapat dikatakan bahwa memang keikutsertaan perancang dari Kemenkum HAM belum optimal atau belum sepenuhnya dilakukan, masih tetap dilakukan hampir sepenuhnya oleh Biro Hukum di Kabupaten atau Kota padahal setelah perubahan UU PPP menjadi kewajiban bagi pemerintah kabupaten atau kota untuk mengikutkan perancang dalam setiap rancangan peraturan daerahnya.

Jikapun mengikutkan perancang untuk hanya sebagian perda kabupaten atau kota, maka menjadi tidak konsisten dan peran perancang menjadi tidak pasti. Ketidak-ikutsertaan perancang sangat berpengaruh terhadap kualitas perda, di mana seorang perancang yang telah memiliki keahlian khusus tidak dilibatkan dan juga proses harmonisasi dan pengkajian secara mendalam oleh perancang dari Kemenkum HAM tidak dilakukan. Akibatnya sangat berpengaruh pada perda kabupaten atau kota yang dihasilkan.

Sebagai contoh perda kabupaten Gowa yang sempat bermasalah adalah Perda Lembaga Adat Gowa (LDA). Perda LDA merupakan rancangan yang berasal dari bupati yang tidak pernah diajukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh perancang dari Kemenkum HAM. Meskipun ketidakikutsertaan perancang bukan satu-satunya penyebab perda itu bermasalah, tetapi setidaknya dapat diupayakan terlebih dahulu pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi.

Perda LDA dianggap bermasalah karena materi muatannya yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Menurut hemat penulis, seharusnya perda tersebut diajukan ke perancang untuk dilakukan proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan. Meskipun pada saat itu, pengharmonisasian tidak wajib dilakukan oleh perancang karena UU PPP dan Permendagri PHD belum mewajibkan untuk itu, tetapi sudah dapat diajukan ke perancang. Seandainya perda itu dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan

dengan baik dan dilakukan oleh semua komponen, kemungkinan hal tersebut tidak terjadi

KESIMPULAN DAN SARAN

Pelaksanaan kewenangan fasilitasi oleh gubernur terhadap perda kabupaten atau kota dilaksanakan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan peraturan perundang-undangan yang ada. Sementara, pelaksanaan kewenangan fasilitasi tersebut berpengaruh terhadap tingkat kekakuan pemerintah daerah kabupaten atau kota dalam proses pembentukan serta penetapan perda kabupaten atau kota. Dengan demikian agar pelaksanaan fasilitasi lebih efektif dan sesuai tujuan dilakukannya, maka lebih baik jika diberikan sepenuhnya kepada Perancang Peraturan Perundang-Undangan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM karena merupakan satu-satunya yang dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang memiliki tugas dan kewenangan melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantauan konsepsi rancangan perda kabupaten atau kota. Cukuplah kewenangan evaluasi saja yang diberikan kepada gubernur sebagai bentuk pengawasannya terhadap jalannya pemerintahan di tingkat kabupaten atau kota sekaligus pelaksanaan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah pusat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. (2012). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Sinar Grafika. Jakarta. Cetakan Ke-2.
- Firdaus. (2019). Refleksi Konstitusional Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2, Juni 2019.
- Putra, Yulia Asmara Tri. (2016). Harmonisasi Peraturan Daerah terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Lex Librum*, Vol. III, No. 1, Desember 2016.
- Pangemanan, Michael A. (2016). Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrumen Perencanaan dalam Mengarahkan dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Lex Privatum*, Vol. IV, No. 8, Oktober-November 2016.
- Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.
- Rais Asmar, Abd. (2018). Strategi Harmonisasi Regulasi Hubungan Pusat dan Daerah. *Jurnal Bilancia*. Vol. 2, No. 1, Januari- Juni 2018.
- Telaumbanua, Dalinama. (2018). Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. *Jurnal Education and Development*. Institut Pendidikan Tapanuli Selatan. Vol. 4, No. 1, Edisi April 2018.
- Tri Hartono, Wahyu. (2018). Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU- XIV/2016 tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota. *Jurnal Legalisasi Indonesia*. Vol. 15, No. 2, Juli 2018.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Taufiq, T., Maldun, S., & Nurkaidah, N. (2021). Komunikasi Aparatur Desa Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik Desa Se-Kecamatan Tellulimpoe Di Kabupaten Bone. *Jurnal Paradigma Administrasi Negara*, 2(2), 67-73