

KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEMERIKSA KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA TENTANG HASIL EVALUASI RAPERDA

Aloysius Eka Kurnia

Faculty of Law, University of Indonesia

ekakurnia.research@gmail.com

Submitted: 2020-08-10; Reviewed: 2020-10-01; Accepted: 2020-11-20

ABSTRACT

The Law on Local Government gives the authority for state administration officials to evaluate the Draft of Regional Regulation in order to prevent disharmony between Regional Regulations and other regulations. The authority to evaluate this draft of regional regulation in the practice of state administration in Indonesia is exercised by the Minister of Home Affairs and the local Governor. When the Draft of Regional Regulation is canceled by a state administration official through a State Administration Decree, the legality should be tested through the State Administrative Court. In this article it has been analyzed that the existence of state administrative decree in relation to the evaluation results of the draft of regional regulations is a form of state administrative decree that can be examine in the administrative court. This research is a normative legal research by using primary and secondary legal materials as well as legislation and conceptual approaches. The purpose of this research is to analyze the prospect of a State Administration lawsuit by a government agency against another government agencies in relation to protecting the rights of the community.

Keywords: *Draft of Local Regulation; Local Government; State Administrative Court*

PENDAHULUAN

Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk dengan kewenangan untuk mengadili Sengketa Tata Usaha Negara seharusnya dapat memeriksa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Hal ini didasarkan pada landasan yuridis bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan satu-satunya lembaga peradilan yang berwenang untuk memeriksa dan

memutuskan keabsahan dari Keputusan Tata Usaha Negara yang diduga bertentangan dengan hukum. Lebih lanjut tanpa adanya mekanisme perlawanan atau keberatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang menolak usulan Raperda yang telah dibentuk oleh Pemerintahan Daerah, maka hal tersebut akan mengganggu pemenuhan terhadap hak-hak masyarakat daerah.

Negara Republik Indonesia dalam amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) merupakan sebuah negara yang berlandaskan pada hukum. Keberadaan Republik Indonesia sebagai negara hukum telah secara tegas disebutkan di dalam Pasal 1 Ayat 3 UUD NRI 1945. Adapun esensi dasar dari keberadaan Indonesia sebagai negara hukum adalah bahwa Republik Indonesia mengakui prinsip-prinsip kedaulatan hukum dan konstitusi, menganut prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan, menjamin perlindungan terhadap hak-hak asasi rakyat menurut konstitusi, menjamin terselenggaranya peradilan yang imparisial, serta menjamin keadilan bagi rakyatnya termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh penguasa.¹

Dalam pemahaman menurut Friedrich Julius Stahl, negara hukum (*Rechtsstaat*) memiliki ciri antara lain (1) adanya perlindungan HAM, (2) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, (3) adanya pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*), dan (4) adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan.² Adapun mengenai ciri keberadaan lembaga peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan, Negara Indonesia telah membentuk Pengadilan Tata Usaha Negara yang diatur di dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali hingga yang terakhir di dalam Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.³

UUD NRI 1945 selain mengamanatkan keberlakuan prinsip negara hukum juga mengamanatkan perihal bentuk negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan. Sebagaimana amanat UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dipimpin oleh Presiden sebagai pemegang mandat kekuasaan pemerintah dan didukung dengan keberadaan pemerintahan daerah sebagai pelaksana urusan pemerintahan di daerah. Kekuasaan yang dipegang oleh Presiden tersebut menempatkan Presiden sebagai penyelenggara lembaga pemerintahan Republik Indonesia atau kerap disebut sebagai pemerintah pusat.⁴ Lebih lanjut mengenai urusan yang dikelola dan diatur oleh kekuasaan eksekutif kemudian dikenal sebagai urusan pemerintahan.

Pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah dan pemerintahan daerah diselenggarakan dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk membentuk Perda dalam fungsinya menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm. 69.

² Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 40.

³ Dalam sejarahnya, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Telah diubah sebanyak dua kali, yaitu di dalam Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan yang terakhir di dalam Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009.

⁴ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Binacipta, 1985, hlm. 27.

pembantuan. Perda yang dalam pembentukannya dilaksanakan oleh DPRD bersama dengan kepala daerah merupakan perwujudan dari kehendak rakyat berdasarkan demokrasi perwakilan yang diterapkan di Indonesia.⁵ Oleh karena itu di dalam Perda yang dibentuk oleh pemerintahan daerah tersebut juga terkandung hak dari masyarakat daerah yang pemberlakuan dan pencabutannya akan mempengaruhi hak dan kewajiban bagi masyarakat daerah.

Khusus pada proses pembentukan Perda, masyarakat daerah memiliki hak untuk dapat menyampaikan masukan secara tertulis maupun lisan sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah.⁶ Adapun pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda dapat dilakukan melalui beberapa cara yang diantaranya melalui Rapat Dengar Pendapat Umum atau forum rapat lainnya yang sejenis, memberikan saran kepada anggota DPRD pada saat masa kunjungan kerja, atau melalui seminar atau kegiatan yang diselenggarakan dalam rangka melaksanakan kajian untuk menyiapkan raperda.⁷ Kendati secara formal yuridis Perda dibuat oleh pemerintahan daerah, namun Perda tetap merupakan hak dari masyarakat daerah yang berimplikasi terhadap hadirnya kewajiban bagi pemerintahan daerah untuk melindungi hak masyarakat daerah tersebut. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa pemberlakuan atau ketiadaan sebuah Perda memiliki pengaruh terhadap keberadaan masyarakat daerah setempat.

Adanya amanat UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk membentuk Perda, pada praktiknya berpotensi memunculkan satu permasalahan terakait ketidaksinkronan dan disharmonis antara Perda dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Adapun ketidaksinkronan dan disharmonis peraturan perundang-undangan tersebut akan berakibat pada tidak dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan tersebut dan berpotensi memunculkan ketidakpastian hukum.⁸

Guna mengantisipasi terjadinya ketidaksinkronan Perda dengan peraturan perundang-undangan lainnya, Undang Undang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan bagi pejabat tertentu untuk memeriksa kesesuaian antara Raperda dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Kewenangan tersebut dikenal dengan istilah *Executive Preview* atau kewenangan pengujian oleh lembaga eksekutif terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan.⁹ Lebih lanjut kewenangan *Executive Preview* tersebut dibentuk dengan tujuan untuk mencegah

⁵ Anak Agung Istri Ayu Atu Dewi dan Luh Nila Winarni, "Penjabaran Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Kebijakan Daerah", *Jurnal Supremasi Hukum*, Volume 28 Nomor 1, 2019, hlm. 89.

⁶ Lihat Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5587, khususnya pada Pasal 354 ayat (1).

⁷ Hasyim Asyari, "Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)", *Jurnal Refleksi Hukum*, Volume 2 Nomor 1, 2017, hlm. 84.

⁸ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Nasa Media, 2010, hlm. 11.

⁹ Tribunnews.com, "Pakar Hukum Tata Negara Sebut Mendagri Bisa Lakukan Eksekutif Preview Terhadap Perda", <https://www.tribunnews.com/nasional/2017/04/07/pakar-hukum-tata-negara-sebut-mendagri-bisa-lakukan-eksekutif-preview-perda>, diakses pada 27 April 2020.

terjadinya disharmonis antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya ketika akan diundangkan.¹⁰

Keberadaan kewenangan *Executive Preview* di dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah dapat dilihat pada ketentuan Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3) yang memberikan kewenangan kepada Menteri dalam negeri dan gubernur sebagai Pejabat Tata Usaha Negara untuk mengevaluasi Raperda yang telah dibentuk oleh pemerintahan daerah setempat. Adapun teknis penggunaan kewenangan tersebut juga diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini disebutkan bahwa evaluasi Raperda yang dilakukan harus disertai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri bagi Raperda Provinsi atau Keputusan Gubernur bagi Raperda Kabupaten/Kota.

Dalam perkembangannya tidak semua Raperda yang melalui tahap evaluasi mendapatkan izin untuk diundangkan dalam lembaran daerah. Ada pula sejumlah Raperda yang tidak mendapatkan izin dari Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur untuk diundangkan di dalam lembaran daerah. Beberapa contoh kasus dari Raperda yang tidak mendapatkan izin untuk diundangkan menjadi Perda diantaranya seperti Raperda Kabupaten Bojonegoro tentang dana abadi¹¹, Raperdasus Provinsi Papua tentang partai lokal¹², dan Raperda Kabupaten Sleman tentang pendidikan nonformal keagamaan yang sempat membuat renggang hubungan antara pemerintah Kabupaten Sleman dan pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.¹³

Keberadaan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur yang menolak Raperda yang dibuat oleh pemerintahan daerah setempat pada prinsipnya merupakan Keputusan Tata Usaha Negara dalam fungsinya untuk menjalankan urusan pemerintahan. Oleh karena itu dalam hal ini perlu ditinjau lebih mendalam mengenai kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa hasil evaluasi Raperda yang dibentuk oleh pemerintahan daerah. Sengketa hasil evaluasi Raperda pada dasarnya dapat menjadi upaya hukum bagi pemerintahan daerah maupun masyarakat yang dirugikan akibat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Melalui penelitian ini pula akan ditinjau pula sejauh mana prospek ajudikasi melalui Peradilan Tata Usaha terkait sengketa keputusan hasil evaluasi Raperda yang dikeluarkan.

Ada pun permasalahan yang telah dijelaskan dalam latar belakang ini mengenai kompetensi yang dimiliki Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa sengketa terhadap hasil evaluasi rancangan peraturan daerah dan prospek gugatan atas Keputusan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Radarbojonegoro.com, “Raperda Dana Abadi Ditolak Gubernur”, <https://radarbojonegoro.jawapos.com/read/2018/04/17/65641/raperda-dana-abadi-ditolak-gubernur>, di akses 27 April 2020.

¹² Mediaindonesia.com, “Papua Perjuangkan Perdasus Partai Lokal”, <https://mediaindonesia.com/read/detail/93582-slug-8d19a1>, di akses 27 April 2020.

¹³ Radarjogja.com, “Kecewa Sikap Biro Hukum Pemprov DIJ masalah Raperda Pendidikan Nonformal Keagamaan”, <https://radarjogja.co/2016/01/25/kecewa-sikap-biro-hukum-pemprov-dij%E2%80%A8-masalah-raperda-pendidikan-nonformal-keagamaan/>, di akses 27 April 2020.

Tata Usaha Negara tentang evaluasi rancangan peraturan daerah sebagai upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah.

PEMBAHASAN

Hasil Evaluasi Raperda Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara

Telah diketahui bahwa kendati Perda merupakan hak otonom dari pemerintahan daerah, namun keberadaannya tidak boleh menyimpangi kebijakan pemerintah di tingkat nasional. Pentingnya harmonisasi kebijakan pemerintah dan pemerintahan daerah adalah agar terwujud koordinasi yang baik dan kerja sama yang solid antar-keduanya.¹⁴ Koordinasi dan kerja sama yang baik sangat dibutuhkan agar pembangunan yang dirancang oleh pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dapat terselenggara dengan selaras sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terealisasi dengan baik.¹⁵

Pentingnya harmonisasi antara Perda dengan peraturan perundang-undangan lain menjadikan dasar bagi berlakunya konsep harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang kemudian diwujudkan dengan *executive preview* melalui evaluasi Raperda. Kewenangan untuk mengevaluasi Raperda merupakan kewenangan bagi Menteri Dalam Negeri dan Gubernur yang diperoleh dari amanat Undang Undang Pemerintahan Daerah. Kewenangan tersebut merupakan tugas bagi Menteri Dalam Negeri untuk memeriksa kesesuaian Raperda yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi dan juga tugas bagi Gubernur untuk memeriksa kesesuaian Raperda yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten atau Kota.¹⁶ Lebih lanjut tugas yang merupakan amanat dari Undang Undang Pemerintahan Daerah tersebut melahirkan kewenangan bagi Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur untuk menolak atau menerima Raperda yang akan disahkan menjadi sebuah perda.

Kewenangan untuk mengevaluasi Raperda dapat dilihat dari keberadaan rumusan Pasal 242 ayat (3) dan ayat (4) Undang Undang Pemerintahan Daerah yang memosisikan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai pejabat yang berwenang untuk mengeluarkan nomor register Raperda. Adapun nomor register Raperda menurut penjelasan Undang Undang Pemerintahan Daerah merupakan bentuk upaya untuk menciptakan tertib administrasi dalam pelaporan Perda.¹⁷ Lebih lanjut pada pelaksanaannya Menteri Dalam Negeri dan Gubernur memiliki hak untuk memberikan nomor register atau tidak memberikan nomor register terhadap Raperda yang disampaikan kepadanya.¹⁸

¹⁴ Andryan, "Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektivitas Sistem Pemerintahan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 16 Nomor 4, 2019, hlm. 431.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Lihat Pasal 242 ayat (5) Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷ *Ibid.*, Penjelasan Undang Undang Pemerintahan Daerah.

¹⁸ Tidak semua raperda yang diajukan kepada menteri dalam negeri atau gubernur selalu mendapat nomor register sebagaimana syarat pengundangan perda. Menteri dalam negeri dan gubernur dapat menolak untuk memberikan nomor register raperda yang berakibat pada tidak dapat diundangkannya raperda tersebut menjadi perda. *Ibid.*, Pasal 243 ayat (1).

Tata cara pelaksanaan evaluasi terhadap Raperda sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang Undang Pemerintahan Daerah kemudian diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dijelaskan lebih lanjut bahwa sebelum memberikan nomor register Raperda, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur berkewajiban untuk mengevaluasi Raperda yang disampaikan oleh pemerintahan daerah kepadanya (Lihat Pasal 101 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah). Lebih lanjut dalam melaksanakan evaluasi terhadap Raperda, Menteri Dalam Negeri menugaskan Direktur Jenderal Otonomi Daerah dan Gubernur menugaskan pimpinan perangkat daerah yang membidangi persoalan hukum untuk melaksanakan kewenangan evaluasi Raperda (Pasal 104 ayat (1) dan ayat (2)).

Berdasarkan Pasal 242 ayat (5) Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah, hasil akhir dari evaluasi Raperda yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur adalah pemberian nomor register bagi Raperda yang dinyatakan telah sesuai dan dapat diundangkan sebagai Perda. Ketiadaan nomor register yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Raperda Provinsi dan Gubernur bagi Raperda Kabupaten/Kota membuat Raperda tersebut tidak dapat diundangkan menjadi sebuah Perda. Adapun penyampaian nomor register yang dimaksud disertai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri untuk evaluasi Raperda Provinsi dan/atau Keputusan Gubernur untuk evaluasi Raperda Kabupaten/Kota (Pasal 102 ayat (3)).

Perihal makna kewenangan sebagaimana yang dimiliki oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur terkait evaluasi Raperda, H.D. van Wijk membagi pengertian mengenai sumber kewenangan tersebut kedalam tiga bentuk, yaitu¹⁹:

- a. Atribusi, yang merupakan pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembentuk Peraturan Perundang Undangan (termasuk Undang Undang Dasar, Undang Undang, Peraturan Pemerintah dan turunannya) kepada organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara;
- b. Delegasi, yang merupakan pelimpahan kewenangan pemerintahan dari satu organ (institusi) pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; dan
- c. Mandat yang terjadi ketika organ (institusi) pemerintahan memberikan izin kepada organ lain untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Kewenangan atribusi menurut Ridwan HR merupakan sumber kewenangan yang bersifat asli dengan daya ikat terkuat dari antara sumber kewenangan lainnya karena

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 104.

berasal dari undang-undang.²⁰ Hal ini ditandai bahwa dengan menerima kewenangan atribusi seorang pejabat tata usaha negara dapat menciptakan kewenangan baru atau memperluas kewenangan yang sudah ada.²¹ Lebih lanjut dari segi pertanggung jawaban, pejabat tata usaha negara yang menerima kewenangan atribusi merupakan penanggung jawab akhir dari pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Kewenangan delegasi sebagaimana yang telah dijelaskan tidak dapat dipisahkan dari kewenangan atribusi yang melekat pada pejabat tata usaha negara yang menerima bentuk kewenangan atribusi tersebut. Kewenangan delegasi merupakan bentuk kewenangan yang dilimpahkan oleh satu organ kepada organ pemerintahan lainnya yang dinyatakan secara tegas di dalam suatu peraturan perundang-undangan, baik mengenai pejabat tata usaha negara yang dituju, maupun bentuk kewenangan tersebut.²² Adapun pelimpahan kewenangan secara delegasi juga termasuk dengan pelimpahan pertanggung jawaban dari pemberi kewenangan kepada penerima kewenangan yang bersangkutan. Lebih lanjut dalam pendelegasian kewenangan ada beberapa syarat yang harus dipenuhi diantaranya²³:

- a. Delegasi harus pasti dalam artian bahwa pejabat pemberi delegasi tidak dapat lagi melaksanakan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut secara sendiri;
- b. Delegasi harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang artinya bahwa hal tersebut hanya dimungkinkan jika terdapat ketentuan untuk dapat mengalihkan kewenangan secara delegasi dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak dapat dialihkan kepada bawahan yang artinya bahwa pendelegasian tidak diperkenankan terhadap hubungan hierarki kepegawaian;
- d. Adanya kewajiban untuk memberikan penjelasan yang artinya bahwa penerima delegasi memiliki hak untuk meminta keterangan perihal pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepadanya;
- e. Adanya peraturan kebijakan yang artinya bahwa pemberi delegasi berkewajiban untuk memberikan petunjuk perihal pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Kewenangan mandat menurut Stroink dan Steenbeek merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara tanpa disertai adanya penyerahan kewenangan maupun pelimpahan kewenangan.²⁴ Hubungan yang terbentuk antara pemberi mandat dan penerima mandat adalah hubungan internal, seperti menteri dengan pegawainya. Oleh

²⁰ Ridwan, "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara", *Jurnal Hukum*, Volume 10 Nomor 2, 2003, hlm. 33.

²¹ *Ibid.*

²² Zaelani, "Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 Nomor 1, 2012, hlm. 122.

²³ Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthi, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15 Nomor 2, 2018, hlm. 4.

²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi.....*, *Op.Cit.*, hlm. 106.

karena itu dalam hal ini menteri dapat menyerahkan mandat kepada pegawai dalam kementeriannya untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri bersangkutan. Akan tetapi perlu dipahami bahwa secara hukum kewenangan dan tanggungjawab tetap berada menteri tersebut yang mana dalam hal ini pegawai mengambil keputusan secara faktual, sedangkan menteri tetap bertanggung jawab secara yuridis.²⁵

Terkait dengan kewenangan untuk mengevaluasi Raperda dapat disimpulkan bahwa kewenangan tersebut merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh Undang Undang Pemerintahan Daerah kepada Menteri Dalam Negeri. Adapun Menteri Dalam Negeri merupakan Menteri yang dimaksud untuk melaksanakan kewenangan atribusi yang diserahkan kepadanya sebagai organ pemerintahan menurut Undang Undang Pemerintahan Daerah.²⁶

Tidak berbeda dengan Menteri Dalam Negeri, kedudukan Gubernur dengan kewenangan untuk mengevaluasi Raperda yang dimilikinya adalah sebagai organ penerima atribusi yang berasal dari Undang Undang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut didasarkan bahwa kekuasaan pemerintahan daerah (khususnya pemerintahan daerah Provinsi) yang dipegang oleh Gubernur merupakan bagian integral dari kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dipegang oleh Presiden.²⁷ Secara administrasi, wilayah pemerintahan Provinsi merupakan wilayah administratif dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Presiden Republik Indonesia sebagai Kepala Pemerintahannya dan Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat. Oleh karena itu dapat dilihat bahwa pelaksanaan kewenangan untuk dapat mengevaluasi Raperda Kabupaten/Kota oleh Gubernur selaku wakil pemerintah pusat merupakan bentuk koordinasi melalui kewenangan atribusi sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah.

Perihal teknis pelaksanaan evaluasi Raperda yang dilakukan oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah dan Raperda Kabupaten/Kota oleh pimpinan perangkat daerah merupakan bentuk pemberian kewenangan delegasi. Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang mengatur bahwa pelaksanaan evaluasi Raperda oleh perangkat di bawah dua instansi tersebut merupakan bentuk hubungan internal antara atasan dan bawahan. Oleh karena itu pada prinsipnya pemberian delegasi tersebut tidak disertai dengan pelimpahan kewenangan ataupun pelimpahan tanggung jawab antara pemberi delegasi kepada penerima delegasi. Kewenangan untuk mengevaluasi Raperda secara sah tetap berada pada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai organ pemerintahan di bawah Presiden.

Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai organ pemerintahan di bawah Presiden yang menjalankan urusan pemerintahan merupakan Pejabat Tata Usaha Negara. Pengertian mengenai Pejabat Tata Usaha Negara dapat ditemukan di dalam Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa Pejabat Tata Usaha

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (3).

²⁷ Ateng Syafrudin, *Pasan Surut Otonomi.....*, *Op.Cit.*, hlm. 27.

Negara merupakan pelaksana urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun alasan teoretis dari Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dapat dikatakan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara karena memenuhi unsur-unsur yang diantaranya; merupakan badan atau pejabat, badan atau pejabat tersebut melaksanakan urusan pemerintahan, dan urusan pemerintahan dan pelaksanaannya didasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁸

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur tentang evaluasi Raperda merupakan konsekuensi logis dari keberadaan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Adapun bagian terpenting dari kegiatan Pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan adalah dengan mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Instrumen Keputusan Tata Usaha Negara (*besluit*) merupakan tindakan hukum bersifat sepihak dari Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang sebagai wadah dari penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁹ Secara sederhana dapat dikatakan bahwa setiap Pejabat Tata Usaha Negara dibekali oleh kewenangan untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai bentuk pelaksanaan tugas sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu baik keputusan Menteri Dalam Negeri maupun Keputusan Gubernur mengenai evaluasi Raperda merupakan perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang dan dinyatakan dengan tegas oleh suatu alat pemerintahan.³⁰

Keputusan yang sah dan sudah dinyatakan berlaku sebagaimana Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur Tentang Evaluasi Raperda yang dimaksud, akan melahirkan *asas presumptio iustae causa*. Prinsip ini mengandung arti bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pejabat tata usaha negara harus dianggap sah menurut hukum.³¹ *Asas presumptio iustae causa* membawa konsekuensi logis bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak dibuat dengan tujuan untuk dicabut kembali, kecuali setelah dinyatakan batal oleh pengadilan.³²

Dapat dilihat bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur Tentang Hasil Evaluasi Raperda merupakan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara dalam kapasitasnya menjalankan tugas sebagai penyelenggara urusan pemerintahan. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa Menteri Dalam Negeri dan Gubernur memiliki kewenangan untuk memberikan atau tidak memberikan nomor register Raperda yang memiliki konsekuensi terhadap diundangkan atau tidak diundangkannya Raperda yang telah dibentuk oleh pemerintahan daerah. Terkait Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang evaluasi Raperda tersebut tidak selamanya dapat memenuhi harapan pemerintahan daerah maupun masyarakat daerah yang terdampak

²⁸ Fani Martiawan Kumara Putra, "Tanggung Gugat Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Bentuk Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah", *Jurnal Supremasi Hukum*, Volume 26 Nomor 2, 2017, hlm. 11.

²⁹ La Sina, "Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Pro Justitia*, Volume 28 Nomor 1, 2010, hlm. 68.

³⁰ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988, hlm. 165.

³¹ Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990, hlm. 127.

³² *Ibid.*

langsung akibat keputusan yang ada, terutama bagi Raperda yang ditolak oleh Menteri Dalam Negeri ataupun Gubernur. Oleh karena itu sebagaimana prinsip negara hukum yang salah satunya adalah melindungi hak-hak warga negara maka perlu adanya wadah untuk mengakomodir upaya keberatan atas tindakan Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur dalam menolak Raperda yang telah dibentuk oleh pemerintahan daerah.

Upaya Keberatan Terhadap Keputusan Hasil Evaluasi Raperda dan Prospek Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Keputusan Hasil Evaluasi Raperda

Untuk diketahui terlebih dahulu bahwa sebelum diputuskannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur dapat melakukan pembatalan terhadap Peraturan Daerah yang dinilai bertentangan dengan UUD NRI 1945. Kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam salah satu amar putusannya membatalkan keberlakuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Pemerintahan Daerah yang merupakan sumber kewenangan bagi Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan Perda yang telah diundangkan oleh pemerintahan daerah. Pembatalan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Pemerintahan Daerah oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan atas keberadaan kewenangan Mahkamah Agung untuk membatalkan Perda melalui mekanisme *Judicial Review* sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

Kewenangan pembatalan Perda oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur (atau *executive preview*) sebelum akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam praktiknya disertai juga dengan mekanisme keberatan sebagai bentuk upaya perlawanan terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur yang membatalkan Perda. Mekanisme tersebut dapat ditempuh oleh pemerintahan daerah Provinsi dengan mengajukan surat keberatan kepada Presiden dan oleh pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dengan mengajukan surat keberatan kepada Menteri Dalam Negeri. Adapun mekanisme keberatan tersebut dihadirkan sebagai upaya untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan oleh Pejabat Tata Usaha Negara terkait dalam pembatalan Perda. Akan tetapi mekanisme pencabutan perda dan mekanisme keberatan tersebut telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan dasar bahwa kewenangan membatalkan Perda merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme *Judicial Review*.³³

Berbeda dengan kewenangan *executive review* dan mekanisme keberatannya, kewenangan *executive preview* terhadap Raperda yang masih dimiliki oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur pada praktiknya tidak disertai dengan mekanisme keberatan yang dapat ditempuh oleh pemerintahan daerah apabila Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur menolak untuk memberi nomor register bagi Raperda. Dalam pengaturan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa satu-satunya hal yang dapat dilakukan Pemerintahan Daerah apabila

³³ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 137/PUU-XIII/2015.

hasil evaluasi Raperdanya dinyatakan ditolak untuk dapat diundangkan ialah dengan segera memperbaikinya paling lambat tujuh hari setelah evaluasi diterima. Mekanisme tersebut bukan merupakan suatu mekanisme pembelaan bagi Raperda yang ditolak oleh Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur, melainkan sebagai bentuk upaya perbaikan yang didasarkan atas kehendak dari Pejabat Tata Usaha Negara yang menolak Raperda bersangkutan.³⁴

Sebagaimana telah diketahui bahwa pembentukan Perda oleh pemerintahan daerah berlandaskan pada prinsip demokrasi melalui partisipasi masyarakat daerah. Adapun penolakan terhadap Raperda berpotensi akan mengganggu pemenuhan hak dan pelaksanaan kewajiban masyarakat daerah yang sesungguhnya membutuhkan Raperda yang bersangkutan. Oleh karena itu upaya keberatan terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur adalah suatu wujud pemenuhan hak-hak masyarakat daerah. Selain itu perbuatan hukum pemerintah juga harus selalu dapat diuji, khususnya oleh lembaga Peradilan Tata Usaha Negara untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan.³⁵

Saat mekanisme administrasi berupa keberatan terhadap Pejabat Tata Usaha Negara tidak lagi diatur dalam hal pelaksanaan *executive preview*, maka sesungguhnya masih terdapat upaya ajudikasi melalui lembaga peradilan yang berwenang memeriksa perbuatan hukum pemerintah. Adapun dalam hal ini Peradilan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus yang dapat menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi sebagaimana dalam hal pelaksanaan kewenangan evaluasi Raperda. Sengketa administrasi yang dimaksud merupakan sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.³⁶ Lebih lanjut keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan konsekuensi logis dari dianutnya prinsip negara hukum dalam pemahaman *rechstaat* sebagaimana seharusnya Peradilan Tata Usaha berkewajiban untuk menghadirkan peradilan administrasi negara yang bebas dari intervensi dan kepentingan.³⁷

S.F. Marbun beranggapan bahwa tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang haknya dirugikan oleh suatu keputusan yang dibuat oleh alat negara.³⁸ Di samping itu, dalam upaya untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan individu,

³⁴ Di dalam pengaturan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan lebih lanjut bahwa apabila Pemerintahan Daerah tidak memperbaiki Raperda yang telah dievaluasi oleh pejabat terkait, maka Raperda tersebut tidak akan dapat diundangkan di dalam lembaran daerah sebagai Perda. *Ibid.*, Pasal 103 ayat (1).

³⁵ Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik", *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 4 Nomor 3, 2017, hlm. 172.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Munir Fuady, *Dinamika Teori....., Op.Cit.*, hlm. 40.

³⁸ SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1998, hlm. 17.

Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk agar kedua kepentingan tersebut dapat berjalan selaras dan rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara.³⁹

Tidak jauh berbeda dengan S.F. Marbun yang beranggapan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan tujuan untuk menyeimbangkan kepentingan umum dan kepentingan individu, Sjachran Basah beranggapan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara juga memiliki fungsi yang serupa. Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan tujuan untuk memberikan pengayoman hukum dan memelihara keseimbangan antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu.⁴⁰ Hal tersebut ditujukan agar tercipta ketertiban, ketentraman dan keamanan bagi penyelenggara urusan pemerintahan negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih, dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.⁴¹

Berangkat dari pemahaman mengenai hakikat Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilihat bahwa proses adjudikasi melalui Peradilan Tata Usaha Negara perihal keberatan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang hasil evaluasi Raperda dapat dijadikan alternatif untuk mengakomodir upaya keberatan Pemerintahan Daerah dan masyarakat daerah terhadap perbuatan hukum Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur. Akan tetapi prospek sengketa Tata Usaha Negara terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur tersebut haruslah berlandaskan pada aturan hukum mengenai mekanisme sengketa Tata Usaha Negara yang telah diatur.

Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa Keputusan Hasil Evaluasi Raperda

Sebelum kepada pembahasan mengenai pengaturan sengketa tata usaha negara sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu perlu untuk dikaji mengenai kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam menangani suatu perkara. Adapun kata kompetensi itu sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan kewenangan atau kekuasaan untuk memutuskan sesuatu. Dalam keilmuan hukum pengertian kompetensi merujuk pada kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara yang terdiri dari tahapan penerimaan, pemeriksaan, pemutusan perkara.⁴²

Kompetensi peradilan dalam keilmuan hukum dikenal dalam dua jenis kompetensi yang berbeda, yaitu kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Kompetensi absolut merupakan kewenangan pengadilan untuk memeriksa dan mengadili satu sengketa menurut objek yang dipersengketakan.⁴³ Sedangkan kompetensi relatif merupakan

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1989, hlm. 3.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 5 Nomor 1, 2016, hlm. 137.

⁴³ Despan Heryansyah, "Pergeseran Kompetensi Absolut PTUN Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Novelty*, Volume 8 Nomor 1, 2017, hlm. 39.

kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya.⁴⁴ Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa kompetensi absolut peradilan selalu berhubungan dengan objek perkara dan kompetensi relatif peradilan selalu berhubungan dengan subjek perkara.

Terkait dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa Keputusan Menteri Dalam Negeri maupun Keputusan Gubernur tentang evaluasi Raperda maka hal tersebut berkaitan dengan analisis mengenai kompetensi absolut yang dimiliki oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Kompetensi absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan di dalam Pasal 47 Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang menjelaskan bahwa Pengadilan berwenang untuk memeriksa, memutus, serta menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu untuk dapat melihat apakah keberatan pemerintahan daerah terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri atau Keputusan Gubernur tentang evaluasi Raperda merupakan objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara, maka perlu untuk dianalisis mengenai pengertian Sengketa Tata Usaha Negara, berikut unsur yang ada di dalamnya.

Sengketa Tata Usaha Negara merupakan sengketa yang timbul antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemahaman mengenai Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana terdapat di dalam Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengandung arti bahwa terdapat pihak penggugat dan tergugat yang bersengketa atas keberlakuan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek sengketa.

Pengertian mengenai Keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek Sengketa Tata Usaha Negara yang dimaksud adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Adapun makna konkrit dalam Keputusan Tata Usaha Negara dapat diartikan bahwa objek yang diputuskan dalam keputusan itu tidak abstrak, tetapi berwujud atau dapat ditentukan.⁴⁵ Lebih lanjut bersifat individual dapat diartikan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan kepada umum, tetapi kepada orang atau badan tertentu.⁴⁶ Sedangkan bersifat final dapat diartikan bahwa keputusan tersebut sudah definitif atau tidak lagi memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain yang oleh karenanya keputusan ini dapat menimbulkan akibat hukum.⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi....., Op.Cit.*, hlm. 22.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

Objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara tentunya dipersengketakan oleh subjek hukum yang berada di dalam Sengketa Tata Usaha Negara. Adapun subjek hukum dalam Sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari Penggugat dan Tergugat. Penggugat sebagaimana yang dimaksud merupakan seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Sedangkan Tergugat yang dimaksud oleh Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.

Dalam pengaturan pada Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara terdapat tujuh jenis Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek dalam Sengketa Tata Usaha Negara. Apabila mencermati ketujuh jenis Keputusan Tata Usaha Negara yang bukan termasuk objek Sengketa Tata Usaha Negara tersebut maka Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang hasil evaluasi Raperda tidak dapat digolongkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dapat menjadi objek Sengketa Tata Usaha Negara. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang hasil evaluasi Raperda bukan merupakan perbuatan hukum perdata, bukan merupakan pengaturan yang bersifat umum karena keputusan tersebut ditujukan kepada kepala daerah, tidak memerlukan persetujuan, bukan bersifat pidana, bukan dikeluarkan karena hasil pemeriksaan lembaga peradilan, bukan dikeluarkan oleh TNI, dan bukan pula mengatur mengenai hasil pemilihan umum.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang evaluasi Raperda yang menolak untuk memberikan nomor register Raperda dapat dianalisis sebagai bentuk Keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi sifat konkret, individual, dan final sebagaimana yang disebutkan di dalam Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Sifat konkret dari Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tercermin dari keberadaan Pasal 105 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menjelaskan mengenai format penulisan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur perihal evaluasi Raperda.⁴⁸ Lebih lanjut mengenai sifat individual Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur juga dapat dilihat pada keberlakuan Pasal 106 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menjelaskan bahwa Gubernur selaku pihak yang dituju dari Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang evaluasi Raperda dan Bupati/Wali kota selaku pihak yang dituju dari Keputusan Gubernur tentang evaluasi Raperda. Sedangkan yang terakhir mengenai sifat final dari Keputusan yang dimaksud tercermin melalui keberadaan Pasal 102 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menjelaskan bahwa Menteri Dalam

⁴⁸ Format Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud terdiri dari pembentuk, isi keputusan, adresat dan nomor register Raperda apabila hasil evaluasi menunjukkan bahwa Raperda tersebut mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur untuk dapat diundangkan. Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Op.Cit*, Pasal 105 ayat (2).

Negeri dan Gubernur merupakan Pejabat Tata Usaha Negara yang ditugaskan untuk melaksanakan evaluasi Raperda tanpa membutuhkan persetujuan terlebih dahulu dari instansi lainnya.

Untuk mengetahui pihak penggugat dalam Sengketa Tata Usaha Negara perihal pemberlakuan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang hasil evaluasi Raperda maka hal tersebut tidak dapat dipisahkan dari sifat individual Keputusan Tata Usaha Negara yang sebelumnya telah dijelaskan. Ketika Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud menurut peraturan perundang-undangan ditujukan kepada Gubernur (bagi evaluasi Raperda Provinsi) dan Bupati/Wali Kota (bagi evaluasi Raperda Kabupaten/Kota) maka keberatan atau gugatan yang dapat diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara harus berasal dari Gubernur atau Bupati/Wali Kota yang bersangkutan. Adapun hal tersebut menandakan bahwa pihak penggugat dalam Sengketa Tata Usaha Negara ini adalah Gubernur dan/atau Bupati/Walikota yang juga menempatkan Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur sebagai pihak tergugat.

Sengketa hasil evaluasi Raperda yang menempatkan Gubernur dan/atau Bupati/Wali Kota selaku pihak yang dapat menjadi penggugat, sesungguhnya telah mendistorsi keberadaan DPRD dan masyarakat daerah sebagai pihak yang memiliki hak dalam pembentukan sebuah Raperda. DPRD sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan bersama dengan kepala daerah untuk membentuk Raperda. Selain itu, masyarakat daerah di dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah juga memiliki hak untuk terlibat langsung dalam pembentukan Raperda yang oleh karenanya dapat disebut sebagai komponen pembentuk Raperda. Oleh karena itu keberadaan hak yang dimiliki oleh DPRD dan masyarakat daerah dalam pembentukan Raperda menggambarkan bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur yang berdampak pada Raperda yang telah disusun juga tertuju kepada DPRD dan masyarakat daerah tersebut.

Apabila konstruksi hukum yang dibangun oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Peraturan Daerah yang menempatkan Gubernur dan/atau Bupati/Wali Kota sebagai pihak yang dituju dari Keputusan hasil evaluasi Raperda atas dasar bahwa keduanya merupakan pihak yang membentuk Raperda, maka seharusnya Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tersebut juga tertuju kepada DPRD dan masyarakat daerah setempat. Adapun selain karena DPRD dan masyarakat daerah memiliki hak dalam pembentukan sebuah Raperda, keberadaan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur yang dimungkinkan untuk menolak usulan Raperda sangat berpengaruh terhadap kepentingan DPRD dan masyarakat daerah pada umumnya. Oleh karena itu seharusnya DPRD dan masyarakat daerah dapat dikategorikan sebagai pihak penggugat dalam sengketa hasil evaluasi Raperda ini.

Pada Pasal 53 ayat (1) Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan bahwa penggugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara merupakan orang-perorangan atau badan hukum perdata. Lebih lanjut ketentuan pada Pasal 53 ayat (1) akan menimbulkan

permasalahan baru yang berkenaan dengan keberadaan Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai pihak yang dimungkinkan untuk bertindak sebagai penggugat. *Pertama*, sekalipun Gubernur dan Bupati/Wali Kota dapat dikategorikan sebagai orang-perorangan namun jabatan Gubernur dan Bupati/Wali Kota merupakan jabatan publik yang mengartikan bahwa dirinya tidak bertindak sebagai orang-perorangan. *Kedua*, Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah merupakan badan hukum publik yang bukan merupakan badan hukum perdata sebagaimana dikenal oleh keilmuan hukum.⁴⁹ Oleh karena itu di dalam sengketa hasil evaluasi Raperda melalui Peradilan Tata Usaha Negara terdapat potensi yang akan menghambat Gubernur dan/atau Bupati/Wali Kota untuk mengajukan gugatannya, yaitu berkenaan dengan *legal standing*.

Kendati adanya perdebatan perihal *legal standing* yang dimiliki oleh Gubernur dan/atau Bupati/Wali Kota sebagai pihak penggugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara namun pada praktiknya tidak serta merta menghapus prospek gugatan yang dapat diajukan oleh pemerintahan daerah terhadap Pemerintah. Kasus serupa sesungguhnya pernah terjadi pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Nomor Perkara 29/G/2015/PTUN-SBY yang dalam amar putusannya mengabulkan gugatan Pemerintah Kabupaten Kediri yang mempersengketakan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/828/KPTS/013/2014 tentang penyelesaian Sengketa Batas Daerah antara Kabupaten Blitar dengan Kabupaten Kediri. Di dalam substansi perkara tersebut Pemerintah Kabupaten Kediri yang dalam hal ini diwakili oleh Bupati Kediri mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara di Surabaya atas surat keputusan Gubernur Jawa Timur yang merugikan Pemerintah Kabupaten Kediri dalam hal pengelolaan wilayah di gunung Kelud. Di dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang akhirnya mengabulkan gugatan Bupati Kediri tersebut terdapat sebuah preseden dari keberadaan Bupati sebagai organ pemerintahan daerah yang bertindak sebagai penggugat dalam Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sekalipun terdapat prospek untuk mempersengketakan keputusan hasil evaluasi Raperda melalui Peradilan Tata Usaha Negara, namun hingga saat ini tidak pernah ditemukan Sengketa Tata Usaha Negara perihal keputusan hasil evaluasi Raperda di dalam Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini salah satunya dikarenakan kedudukan kepala daerah sebagai penggugat merupakan bawahan dari pihak tergugat yang merupakan organ pemerintahan di tingkat pusat.⁵⁰ Lebih lanjut meskipun kedudukan penggugat dan tergugat pada proses beracara di dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sejajar, namun secara administrasi kewenangan kepala daerah untuk menjalankan

⁴⁹ Badan hukum publik adalah negara dan bagian dari negara, yaitu Pemerintahan Daerah. Sedangkan badan hukum perdata adalah organisasi yang didirikan untuk mencari keuntungan atau untuk tujuan sosial. Lebih lanjut badan hukum perdata dapat berupa Perseroan Terbatas, CV, Firma, Koperasi, maupun Yayasan. A.A. Gede D.H. Santosa, "Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat", *Jurnal Komunikasi Hukum*, Volume 5, Nomor 2, 2019, hlm. 158.

⁵⁰ Wirazilmustaan, *et.all*, "Konsep Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Dengan Corak Otonomi Luas", *Jurnal Hukum Progresif*, Volume XII Nomor 2, 2018, hlm. 2137.

urusan pemerintahan merupakan bentuk desentralisasi kekuasaan yang diberikan oleh pemerintah di tingkat nasional.⁵¹

Telah diketahui bersama bahwa dalam pembentukan Perda, masyarakat daerah memiliki peran yang cukup strategis sebagai pihak yang juga harus dilibatkan dalam merancang Raperda. Jika melihat bahwa Keputusan Tata Usaha Negara terkait hasil evaluasi Raperda memutuskan untuk membatalkan satu Raperda, maka sesungguhnya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut memiliki pengaruh terhadap masyarakat daerah yang sangat membutuhkan Raperda tersebut untuk disahkan. Oleh karena itu perlu adanya terobosan hukum yang dapat menilai bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur terkait hasil evaluasi Raperda tersebut bukan hanya ditujukan kepada kepala daerah setempat melainkan juga ditujukan kepada masyarakat daerah setempat.

Kendati Keputusan Tata Usaha Negara terkait hasil evaluasi Raperda dapat dipersengketakan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, namun akan lebih baik apabila terdapat mekanisme administrasi (non-ajudikasi) sebagai sarana bagi pemerintahan daerah untuk mengajukan keberatan terhadap tindakan pemerintah. Hal tersebut didasarkan fakta historis bahwa dalam mengakomodir hak pemerintahan daerah untuk memberikan tanggapan terhadap pembatalan Perda oleh Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur sebelum kewenangan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, terdapat mekanisme keberatan yang dapat diajukan oleh Gubernur dan/atau Bupati/Wali Kota. Mekanisme keberatan yang dimaksud akan menjadi alternatif yang lebih efisien untuk menyelesaikan sengketa hasil evaluasi Raperda antara pemerintahan daerah dengan Pemerintah.

PENUTUP

Penyelesaian sengketa hasil evaluasi Raperda antara pemerintahan daerah dengan pemerintah yang tampak melalui pemberlakuan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur memiliki kesesuaian dengan makna Sengketa Tata Usaha Negara di dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi sekalipun sengketa hasil evaluasi Raperda memiliki prospek untuk diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara namun terdapat dua permasalahan konseptual mengenai kedudukan kepala daerah sebagai pihak penggugat dalam sengketa ini. *Pertama*, belum jelasnya klasifikasi Gubernur dan/atau Bupati/Wali Kota sebagai penggugat dan *kedua*, mengenai kedudukan penggugat sebagai wakil tergugat di daerah yang berpotensi akan mempengaruhi independensi penggugat dalam mengajukan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Oleh karena adanya potensi permasalahan lain perihal kedudukan kepala daerah sebagai pihak penggugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara maka setidaknya terdapat dua alternatif cara yang dapat dijadikan pilihan dalam upaya menyelesaikan sengketa

⁵¹ Adanya delegasi kekuasaan mengartikan bahwa Pemerintahan Daerah bertanggung jawab terhadap Pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kepadanya. *Ibid.*

hasil evaluasi Raperda antara pemerintahan daerah dengan pemerintah. Adapun alternatif pertama adalah mengenai rekonstruksi mekanisme keberatan terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur sebagaimana yang pernah ada di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Sedangkan alternatif kedua adalah mengenai pengalihan hak menggugat kepada masyarakat daerah dengan perluasan makna tertuju dari Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang hasil evaluasi Raperda. Lebih lanjut melalui kedua alternatif tersebut diharapkan terbentuk penyelesaian sengketa hasil evaluasi Raperda yang lebih efektif dalam mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik.

Berangkat dari pembahasan terhadap penelitian ini maka terdapat beberapa saran yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Merumuskan mekanisme keberatan dan upaya pembelaan oleh Pemerintah Daerah terhadap Raperda yang ditolak oleh Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur.
2. Memperluas makna penggugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara yang mana hal tersebut dapat memungkinkan bagi masyarakat daerah untuk dapat berperan sebagai penggugat dalam Sengketa Tata Usaha Negara perihal hasil evaluasi Raperda.
3. Membentuk mekanisme berjenjang atas upaya keberatan dan sengketa Peradilan Tata Usaha Negara terhadap keputusan hasil evaluasi Raperda. Adapun yang dimaksud dengan berjenjang adalah kewajiban untuk dapat menyelesaikan sengketa hasil evaluasi Raperda melalui mekanisme keberatan terlebih dahulu, sebelum akhirnya memilih jalur adjudikasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Binacipta, 1985.
- Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Nasa Media, 2010.
- Mahendra Putra Kurnia, *et. al., Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983.
- Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.

Ni'Matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.

S.F Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1998.

Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988.

Artikel

A.A. Gede D.H. Santosa, "Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat", *Jurnal Komunikasi Hukum*, Volume 5 Nomor 2, 2019.

Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthi, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15 Nomor 2, 2018.

Anak Agung Istri Ayu Atu Dewi dan Luh Nila Winarni, "Penjabaran Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Kebijakan Daerah", *Jurnal Supremasi Hukum*, Volume 28 Nomor 1, 2019.

Andryan, "Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektivitas Sistem Pemerintahan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 16 Nomor 4, 2019.

Despan Heryansyah, "Pergeseran Kompetensi Absolut PTUN Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Novelty*, Volume 8 Nomor 1, 2017.

Fani Martiawan Kumara Putra, "Tanggung Gugat Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Bentuk Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah", *Jurnal Supremasi Hukum*, Volume 26 Nomor 2, 2017.

Hasyim Asyari, "Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)", *Jurnal Refleksi Hukum*, Volume 2 Nomor 1, 2017.

La Sina, "Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Pro Justitia*, Volume 28 Nomor 1, 2010.

Ridwan, "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara", *Jurnal Hukum*, Volume 10 Nomor 2, 2003.

Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik", *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 4 Nomor 3, 2017.

Wirazilmustaan, *et.al.*, "Konsep Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Dengan Corak Otonomi Luas", *Jurnal Hukum Progresif*, Volume XII Nomor 2, 2018.

Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 5 Nomor 1, 2016.

Zaelani, "Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 Nomor 1, 2012.

Internet

Tribunnews.com, Pakar Hukum Tata Negara Sebut Mendagri Bisa Lakukan Eksekutif Preview Terhadap Perda, diakses dari <https://www.tribunnews.com/nasional/2017/04/07/pakar-hukum-tata-negara-sebut-mendagri-bisa-lakukan-eksekutif-preview-perda>., diakses pada tanggal 27 April 2020.

Mediaindonesia.com, Papua Perjuangkan Perdasus Partai Lokal, diakses dari <https://mediaindonesia.com/read/detail/93582-slug-8d19a1> , diakses pada tanggal 27 April 2020.

Radarbojonegoro.com, *Raperda Dana Abadi Ditolak Gubernur*, diakses dari <https://radarbojonegoro.jawapos.com/read/2018/04/17/65641/raperda-dana-abadi-ditolak-gubernur> ., diakses pada tanggal 27 April 2020.

Radarjogja.com, Kecewa Sikap Biro Hukum Pemprov DIJ masalah Raperda Pendidikan Nonformal Keagamaan, diakses dari <https://radarjogja.co/2016/01/25/kecewa-sikap-biro-hukum-pemprov-dij%E2%80%A8-masalah-raperda-pendidikan-nonformal-keagamaan/> ., diakses pada tanggal 27 April 2020.