

KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEMERIKSA KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI DAN KEPUTUSAN GUBERNUR TENTANG HASIL EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH

*(The Competence of The State Administrative Court In Order To Examine The Minister of Home Affairs
Decree and The Governor Decree on The Evaluation Result of The Local Regulation Draft)*

Aloysius Eka Kurnia

Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
email: ekakurnia.research@gmail.com

Naskah diterima: 3 Agustus 2020; revisi: 8 November 2020; disetujui: 11 November 2020

Abstrak

Undang Undang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan bagi pejabat tata usaha negara untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah demi mencegah terjadinya ketidak sinkronan dan ketidak harmonisan antara Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Hasil evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah tersebut kemudian diputuskan dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur tentang hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah. Pada penelitian ini akan dianalisis mengenai keberadaan keputusan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah menurut hukum administrasi negara untuk menjawab kompetensi peradilan tata usaha negara dalam memeriksa potensi sengketa atas hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah dengan menjelaskan keberadaan Keputusan tentang hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang menentukan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa sengketa yang timbul oleh karenanya.

Kata Kunci: pemerintahan daerah, Rancangan Peraturan Daerah, Peradilan Tata Usaha Negara

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 results of the evaluation of the draft regional regulations are then decided in the form of the Minister of Home Affairs Decree and the Governor Decree. This research will analyze the existence of the Evaluation Decree of the draft regional regulations according to state administrative law to answer the competence of the state administrative court in examining potential disputes over the results of evaluation the Draft Regional Regulation. This research is a normative legal research using primary and secondary legal materials as well as a statutory and conceptual approach. The conclusion of this research is to explain the existence of the Evaluation Decree of the draft regional regulations as a State Administrative Decree which determines the competence of the State Administrative Court in examining disputes over the results of evaluation.

Keywords: local government, Draft of Local Regulation, State Administrative Court

A. Pendahuluan

Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk dengan kewenangan untuk menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara seharusnya dapat memeriksa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut 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 dinilai 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 (selanjutnya disebut 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 imparsial,

serta menjamin keadilan bagi rakyatnya termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh penguasa.¹

Dalam pemahaman *Friedrich Julius Stahl* sebagaimana dikutip oleh Munir Fuady, 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 telah membentuk Pengadilan Tata Usaha Negara yang diatur di dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah di dalam Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Selain mengamanatkan Republik Indonesia sebagai negara hukum, UUD NRI 1945 juga mengamanatkan perihal bentuk negara Indonesia yang merupakan Negara Kesatuan. Sebagaimana amanat UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut 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 urusan pemerintahan Republik Indonesia atau disebut sebagai pemerintah pusat.³ Lebih lanjut mengenai urusan

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

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 pembantuan. Perda yang dalam pembentukannya dilaksanakan oleh DPRD bersama dengan kepala daerah merupakan perwujudan dari kehendak rakyat berdasarkan demokrasi perwakilan yang diterapkan di Indonesia.⁴ 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.

Pada proses pembentukan Perda, masyarakat daerah memiliki hak untuk dapat menyampaikan masukan secara tertulis maupun lisan sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah.⁵ 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.⁶ 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 ketidak sinkronan dan disharmonis antara Perda dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Adapun ketidak-sinkronan dan disharmonis peraturan perundang-undangan tersebut akan berakibat pada tidak dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan tersebut dan berpotensi memunculkan ketidak pastian hukum.⁷

Guna mengantisipasi terjadinya ketidaksinkronan Perda dengan perturan perundang-undangan lainnya, Undang Undang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan bagi pejabat tertentu untuk memeriksa kesesuaian antara Rancangan

⁴ Anak Agung Istri Ayu Atu Dewi dan Luh Nila Winarni, "Penjabaran Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Kebijakan Daerah", *Jurnal Supremasi Hukum*, Volume 28, Nomor 1, (Januari 2019): 89.

⁵ Republik Indonesia, *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, Pasal 354 ayat (1).

⁶ Hasyim Asyari, "Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)", *Jurnal Refleksi Hukum*, Volume 2, Nomor 1, (2017): 84.

⁷ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, (Malang: Nasa Media, 2010), hlm. 11.

Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Raperda) dengan peraturan perundang-undangan lain yang menempati derajat peraturan perundang-undangan di atas Perda. Kewenangan tersebut dikenal dengan istilah *Executive Preview* atau kewenangan pengujian oleh lembaga eksekutif terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan.⁸ Lebih lanjut kewenangan *Executive Preview* tersebut dibentuk dengan tujuan untuk mencegah terjadinya disharmonis antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya ketika akan diundangkan.⁹

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.¹⁰ 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.¹¹

Pada perkembangan pembentukan Perda, 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 abadi¹², Raperdasus Provinsi Papua tentang partai lokal¹³, dan Raperda Kabupaten Sleman tentang pendidikan nonformal keagamaan yang sempat membuat renggang hubungan antara pemerintah Kabupaten Sleman dan pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.¹⁴

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

⁸ 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).

⁹ *Loc.Cit*

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 254 ayat (1) dan (3).

¹¹ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Permendagri No. 80 Tahun 2015, Berita Negara Republik Indonesia nomor 2036 Tahun 2015, Pasal 93 ayat (3) dan 96 ayat (3).

¹² 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).

¹³ Mediaindonesia.com, "Papua Perjuangkan Perdasus Partai Lokal", <https://mediaindonesia.com/read/detail/93582-slug-8d19a1>, (di akses 27 April 2020).

¹⁴ 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).

mengenai keberadaan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur Tentang Evaluasi Raperda sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Lebih lanjut dari analisis mengenai Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur Tentang Hasil Evaluasi Raperda dapat ditinjau mengenai kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa hasil evaluasi Raperda yang dibentuk oleh pemerintahan daerah.

Permasalahan yang telah dijelaskan dalam latar belakang dapat dijabarkan dengan sebagai berikut: bagaimanakah keberadaan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang Hasil Evaluasi Raperda menurut hukum administrasi negara di Indonesia dan bagaimana kompetensi yang dimiliki Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa sengketa yang timbul terhadap pemberlakuan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur tentang Hasil Evaluasi Raperda.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif (*legal research*) dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Melalui metode yuridis normatif, penelitian ini akan menelaah bahan pustaka atau data sekunder yang terkait dengan topik penelitian. Adapun teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan.

Beberapa bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya:

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah di dalam Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah di dalam Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
4. 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.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi publikasi tentang hukum yang antara lain: buku-buku teks, jurnal hukum, serta komentar atau pandangan ahli atas putusan pengadilan yang berkaitan dengan judul penelitian. Lebih lanjut metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif.

C. Pembahasan

1. Hasil Evaluasi Raperda menurut Hukum Administrasi Negara

Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa pemerintah daerah,

baik pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten, maupun pemerintah Kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerah menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Adanya asas otonomi yang merupakan bentuk pemberian kewenangan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri semua urusan pemerintahan diluar dari urusan pemerintahan yang dipegang oleh pemerintah pusat, membuka peluang bagi daerah untuk membuat kebijakan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹⁵ Disamping keberadaan asas otonomi sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, terdapat pula asas tugas pembantuan yang adalah bentuk penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas tertentu.¹⁶ Oleh karena keberadaan asas otonomi dan asas tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka pada dasarnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah dan pemerintah harus selalu selaras dan harmonis. Harmonisasi kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah salah satunya juga harus diterapkan dalam hal pembentukan Perda.

Pentingnya harmonisasi kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah ditujukan agar terwujud koordinasi yang baik dan kerja sama yang solid antar-

keduanya.¹⁷ Koordinasi dan kerja sama yang baik antara pemerintah dan pemerintahan daerah sangat dibutuhkan agar pembangunan yang dirancang oleh pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dapat terselenggara dengan selaras sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terealisasi dengan baik.¹⁸

Pentingnya harmonisasi antara Perda dengan peraturan perundang-undangan lain di atasnya menjadikan dasar bagi berlakunya konsep harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang salah satunya diwujudkan dengan *executive preview* melalui evaluasi Raperda. Kewenangan untuk mengevaluasi Raperda merupakan kewenangan bagi pemerintah pusat 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 Reperda yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten atau Kota.¹⁹ 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 dapat mengevaluasi Raperda dapat dilihat dari keberadaan rumusan Pasal 242 ayat (3) dan ayat (4) Undang Undang Pemerintahan Daerah yang

¹⁵ Hera Fauziah, "Aktualisasi Asas Otonomi Dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah", *JOM Fakultas Hukum, Volume III, Nomor 2*, (2016), hlm. 10.

¹⁶ Dudung Abdullah, "Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah", *Jurnal Positum, Volume I, Nomor 1*, (2016), hlm. 101.

¹⁷ Andryan, "Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektivitas Sistem Pemerintahan", *Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 16, Nomor 4*, (2019): 431.

¹⁸ *Loc.Cit*

¹⁹ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Op.Cit.*, Pasal 242 ayat (5).

memposisikan 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.²⁰ Pada pelaksanaannya, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur memiliki hak untuk memberikan nomor register atau tidak memberikan nomor register terhadap Raperda yang disampaikan kepadanya.²¹

Tata cara pelaksanaan evaluasi terhadap Raperda sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang Undang Pemerintahan Daerah kemudiandiaturlebihlanjutdidalamPeraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.²² Pada 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.²³ Lebih lanjut dalam melaksanakan evaluasi terhadap Raperda, Menteri Dalam Negeri menugaskan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dan Gubernur menugaskan pimpinan perangkat daerah yang membidangi persoalan hukum

untuk melaksanakan kewenangan evaluasi Raperda.²⁴

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.²⁵ 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.²⁶

Perihal makna kewenangan sebagaimana kewenangan yang dimiliki oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur terkait evaluasi Raperda, *H.D. van Wijk* sebagaimana dikutip Ridwan HR membagi pengertian mengenai sumber kewenangan tersebut kedalam tiga bentuk, yaitu²⁷:

- a. Atribusi yang merupakan pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembentuk Undang Undang kepada organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara;

²⁰ *Ibid.*, Penjelasan Undang Undang Pemerintahan Daerah.

²¹ Tidak semua raperda yang diajukan kepada menteri dalam negeri atau gubernur selalu akan 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).

²² 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.

²³ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Op.Cit.*, Pasal 101 ayat (1) dan ayat (2).

²⁴ *Ibid.*, Pasal 104 ayat (1) dan ayat (2).

²⁵ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Op.Cit.*, Pasal 242 ayat (5).

²⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Op.Cit.*, Pasal 102 ayat (3).

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 104.

- 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 berasal dari undang-undang.²⁸ Hal ini ditandai bahwa dengan menerima kewenangan atribusi seorang pejabat tata usaha negara dapat menciptakan kewenangan baru atau memperluas kewenangan yang sudah ada.²⁹ 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.³⁰ Adapun pelimpahan kewenangan secara delegasi juga termasuk dengan pelimpahan pertanggung jawaban dari pemberi kewenangan kepada penerima kewenangan yang bersangkutan. Terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pendelegasian kewenangan yang diantaranya adalah³¹:

- 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* sebagaimana yang dikutip oleh

²⁸ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 105.

²⁹ *Loc.Cit*

³⁰ Zaelani, "Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9, Nomor 1, (April 2012): 122.

³¹ 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, (Juli 2018): 4.

Ridwan HR merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara tanpa disertai adanya penyerahan kewenangan maupun pelimpahan kewenangan.³² Hubungan yang terbentuk antara pemberi mandat dan penerima mandat adalah hubungan internal, seperti menteri dengan pegawainya. Oleh 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 tanggung jawab dari pemberian kewenangan mandat tetap berada menteri tersebut yang mana dalam hal ini pegawai mengambil keputusan secara faktual, sedangkan menteri tetap bertanggung jawab secara yuridis.³³

Terkait dengan kewenangan untuk mengevaluasi Raperda yang dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dapat disimpulkan bahwa kewenangan tersebut merupakan kewenangan delegasi yang diberikan oleh Presiden (dalam hal ini sebagai kepala pemerintahan) kepada Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut dapat dilihat bahwa sejatinya Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD NRI 1945 yang mana kewenangan tersebut didapat secara atribusi dari peraturan perundang-undangan.³⁴ Di dalam melaksanakan kewenangan atribusinya Presiden dibantu oleh Menteri yang menyelenggarakan

urusan pemerintahan dengan kewenangan yang dilimpahkan dari Presiden kepada Menteri tersebut. Adapun Menteri Dalam Negeri merupakan Menteri yang dimaksud untuk melaksanakan kewenangan delegasi yang diserahkan kepadanya sebagai organ pemerintahan menurut Undang Undang Pemerintahan Daerah.³⁵

Tidak berbeda dengan Menteri Dalam Negeri, kedudukan Gubernur dengan kewenangan untuk mengevaluasi Raperda yang dimilikinya adalah sebagai organ penerima delegasi yang berasal dari kewenangan milik Presiden. 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.³⁶ 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.³⁷ Oleh karena itu dapat dilihat bahwa pelaksanaan kewenangan untuk dapat mengevaluasi Raperda Kabupaten/ Kota oleh Gubernur selaku wakil pemerintah pusat merupakan kewenangan delegasi dari satu organ pemerintahan (pemerintah pusat) kepada organ pemerintahan yang lain (pemerintahan daerah).³⁸

³² Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 106.

³³ *Loc.Cit*

³⁴ Untuk diketahui bahwa pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari pemerintahan negara Republik Indonesia yang kekuasaan tertinggi dipegang oleh Presiden Republik Indonesia. Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Op.Cit.*, Pasal 5 ayat (1).

³⁵ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (3).

³⁶ Ateng Syafrudin, *Op.Cit*, hlm. 27.

³⁷ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Op.Cit.*, Pasal 4 ayat (1).

³⁸ *Ibid.*, Pasal 242 ayat (2).

Perihal teknis pelaksanaan evaluasi Raperda yang dilakukan oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah dan Raperda Kabupaten/Kota oleh pimpinan perangkat daerah merupakan bentuk pemberian kewenangan mandat. 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 mandat tersebut tidak disertai dengan pelimpahan kewenangan ataupun pelimpahan tanggung jawab antara pemberi mandat kepada penerima mandat. 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 Negara merupakan pelaksana urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.³⁹ Adapun alasan teoretis dari Menteri Dalam Negeri dan Gubernur 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.⁴⁰

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 yang bersifat sepihak dari Pejabat Tata Usaha Negara berwenang sebagai wadah dari penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴¹ 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.⁴²

Keputusan yang sah dan sudah dinyatakan berlaku sebagaimana Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur

³⁹ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 77 Tahun 1986, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 3344, Pasal 1 Angka 8.

⁴⁰ Fani Martiawan Kumara Putra, "Tanggung Gugat Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Bentuk Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah", *Jurnal Supremasi Hukum*, Volume 26, Nomor 2, (Agustus 2017): 11.

⁴¹ La Sina, "Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Pro Justitia*, Volume 28, Nomor 1, (April 2010): 68.

⁴² Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988), hlm. 165.

Tentang Evaluasi Raperda yang dimaksud, akan melahirkan *asas presumtio iustae causa*. Prinsip ini mengandung arti bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pejabat tata usaha negara harus dianggap sah menurut hukum.⁴³ *Asas presumtio 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.⁴⁴

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 pemerintah daerah maupun masyarakat daerah yang terdampak 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.

2. 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. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dalam ketatanegaraan di Indonesia 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.⁴⁵

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.⁴⁶ Di samping itu, dalam upaya untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan individu, Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk agar kedua kepentingan tersebut dapat berjalan selaras dan rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara.⁴⁷

Tidak jauh berbeda dengan S.F. Marbun yang beranggapan bahwa Peradilan Tata

⁴³ Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990), hlm. 127.

⁴⁴ *Loc.Cit*

⁴⁵ Munir Fuady, *Op.Cit*, hlm. 40.

⁴⁶ SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 17.

⁴⁷ *Loc.Cit*

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.⁴⁸ 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.⁴⁹

Pengertian kompetensi merujuk pada kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara yang terdiri dari tahapan penerimaan, pemeriksaan, pemutusan perkara.⁵⁰ 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.⁵¹ Sedangkan kompetensi relatif merupakan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya.⁵² 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.⁵³ 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

⁴⁸ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1989), hlm. 3.

⁴⁹ *Loc.Cit.*

⁵⁰ 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, (Maret 2016): 137.

⁵¹ Despan Heryansyah, "Pergeseran Kompetensi Absolut PTUN Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Novelty*, Volume 8, Nomor 1, (Februari 2017): 39.

⁵² *Loc.Cit.*

⁵³ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, *Op.Cit.*, Pasal 47.

Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁴ 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 mempersengkatakan 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 berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁵⁵ Adapun makna konkrit dalam Keputusan Tata Usaha Negara dapat diartikan bahwa objek yang diputuskan dalam keputusan itu tidak abstrak, tetapi berwujud atau dapat ditentukan.⁵⁶ Lebih lanjut bersifat individual dapat diartikan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan kepada umum, tetapi kepada orang atau badan tertentu.⁵⁷ 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.⁵⁸

Objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara tentunya dipersengkatakan 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.⁵⁹ 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.⁶⁰

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.⁶¹ Lebih lanjut mengenai sifat individual Keputusan Menteri Dalam Negeri

⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

⁵⁶ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 22.

⁵⁷ *Loc.Cit.*

⁵⁸ *Loc.Cit.*

⁵⁹ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Op.Cit.*, Pasal 53 ayat (1).

⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 6.

⁶¹ 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

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.⁶² 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 Negeri dan Gubernur merupakan Pejabat Tata Usaha Negara yang ditugaskan untuk melaksanakan evaluasi Raperda tanpa membutuhkan persetujuan terlebih dahulu dari instansi lainnya.⁶³

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.

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.⁶⁴ Ketentuan pada Pasal 53 ayat (1) ini 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.⁶⁵ Oleh karena itu di dalam sengketa hasil evaluasi Raperda melalui Peradilan Tata Usaha Negara terdapat potensi yang akan menghambat Gubernur

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).

⁶² *Ibid.*, Pasal 106 ayat (3).

⁶³ *Ibid.*, Pasal 102 ayat (1).

⁶⁴ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Op.Cit.*, Pasal 53 ayat (1).

⁶⁵ 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*, (Agustus 2019): 158.

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 pemerintah 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 mempersengkatakan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/828/KPTS/013/2014 tentang penyelesaian Sengketa Batas Daerah antara Kabupaten Blitar dengan Kabupaten Kediri. Pada 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 mempersengkatakan 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.⁶⁶ 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 urusan pemerintahan merupakan bentuk desentralisasi kekuasaan yang diberikan oleh pemerintah di tingkat nasional.⁶⁷

D. Penutup

Pada analisis penelitian dapat dilihat bahwa pada prinsipnya Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur Tentang Hasil Evaluasi Raperda merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana memiliki kesesuaian secara teoretis. Keputusan tersebut merupakan instrumen hukum yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai pejabat tata usaha negara dengan tugas untuk mengevaluasi Raperda yang dibentuk oleh pemerintah Provinsi maupun pemerintah Kabupaten/Kota. Berkenaan dengan keberadaan Keputusan Tentang Hasil Evaluasi

⁶⁶ Hubungan atasan dan bawahan terlihat melalui pendelegasian sebagaimana kewenangan Pemerintah kepada Pemerintahan Daerah untuk dilaksanakan di daerah. 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, (Desember 2018): 2137.

⁶⁷ Adanya delegasi kekuasaan mengartikan bahwa Pemerintahan Daerah bertanggung jawab terhadap Pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kepadanya. *Loc.Cit*

Raperda sebagai Keputusan Tata Usaha Negara maka pada hakikatnya Keputusan tersebut dapat menjadi objek gugatan dalam sengketa tata usaha negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Secara normatif Keputusan Menteri Dalam Negeri dan/atau Keputusan Gubernur Tentang Hasil Evaluasi Raperda memiliki kesesuaian sebagai objek sengketa tata usaha negara sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi sekalipun sengketa hasil evaluasi Raperda memiliki prospek untuk diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara namun terdapat permasalahan konseptual mengenai kedudukan kepala daerah sebagai pihak penggugat dalam sengketa ini. Adapun hal tersebut dapat dilihat bahwa belum terdapat kejelasan perihal klasifikasi Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai pihak penggugat dalam sengketa tata usaha negara. Kendati dalam perjalanannya pernah ditemukan satu kasus yang menghadirkan Bupati sebagai pihak penggugat dalam Pengadilan Tata Usaha Negara, namun hingga saat ini belum pernah ditemukan kasus gugatan terhadap hasil evaluasi Raperda yang diajukan oleh kepala daerah sebagai pihak penggugat.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005).
- Fuady, Munir, *Dinamika Teori Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007).
- Goesniadhie, Kusnu, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik* (Malang: Nasa Media, 2010).
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2011).
- Huda, Ni'Matul, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007).
- Kurnia, Mahendra Putra, et. al., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007).
- Lubis, M. Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1983).
- Marbun, S.F, *Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1998).
- Mustafa, Bachsan, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990).
- Syafrudin, Ateng, *Pasang Surut Otonomi Daerah* (Bandung: Binacipta, 1985).
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Abdullah, Dudung, "Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah", *Jurnal Positum, Volume 1, Nomor 1*, (2016).
- Andryan, "Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektivitas Sistem Pemerintahan," *Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 16, Nomor 4* (2019).
- Asyari, Hasyim, "Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)," *Jurnal Refleksi Hukum, Volume 2, Nomor 1* (2017)
- Dewi, Anak Agung Istri Ayu Atu dan Luh Nila Winarni, "Penjabaran Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Kebijakan Daerah," *Jurnal Supremasi Hukum, Volume 28, Nomor 1* (2019).
- Fauziah, Hera, "Aktualisasi Asas Otonomi Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah", *JOM Fakultas Hukum, Volume III, Nomor 2*, (2016).
- Heryansyah, Despan, "Pergeseran Kompetensi Absolut PTUN Dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Hukum Novelty, Volume 8, Nomor 1* (2017).
- HSB, Ali Marwan 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).

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

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

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

Wahyunadi, Yodi Martono, "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).

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).

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", <https://www.tribunnews.com/nasional/2017/04/07/pakar-hukum-tata-negara-sebut-mendagri-bisa-lakukan-eksekutif-preview-perda>. (diakses 27 April 2020).

Mediaindonesia.com, "Papua Perjuangkan Perdassus Partai Lokal", <https://>

mediaindonesia.com/read/detail/93582-slug-8d19al. (diakses 27 April 2020).

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

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/>. (diakses 27 April 2020).

Peraturan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah di dalam Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah di dalam Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

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