

**PELAKSANAAN KEWENANGAN FASILITASI  
GUBERNUR DALAM PEMBENTUKAN PRODUK  
HUKUM DAERAH DI PROVINSI SULAWESI  
UTARA<sup>1</sup>**

Oleh: Nyoman Yosi Andhika Nirmala<sup>2</sup>

Dani R. Pinasang<sup>3</sup>

Donna O. Setiabudhi<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Metode penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Data primer diperoleh dari yaitu data hukum mengikat yang diperoleh dari norma atau kaidah-kaidah dasar peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah dalam hal mengenai kewenangan pembentukan produk hukum daerah. Data sekunder diambil dari dokumen – dokumen studi Pustaka, artikel – artikel hasil penelitian *website - website* yang mendukung penelitian. Data yang diperoleh atau terkumpul baik primer, sekunder, tertier maupun data selanjutnya akan disusun dalam susunan yang komprehensif untuk selanjutnya dibuat deskripsi dan kemudian akan dianalisis secara yuridis kualitatif dengan berpedoman pada norma-norma hukum yang ada. Hasil penelitian Pelaksanaan kewenangan fasilitasi Gubernur dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Sulawesi Utara menunjukkan bahwa : 1) Pelaksanaan kewenangan fasilitasi Gubernur di Sulawesi Utara belum berjalan efektif, hal ini disebabkan karena masih terdapat Produk hukum daerah kabupaten/kota yang tidak melalui fasilitasi gubernur meskipun pelaksanaan fasilitasi merupakan norma wajib yang harus dilaksanakan. 2) faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur disebabkan karena tidak adanya sanksi pembatalan Perda, Perkada dan Peraturan DPRD oleh Gubernur jika tidak dilakukannya fasilitasi dan rendahnya tingkat kepatuhan Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten/Kota..

**Kata Kunci:** kewenangan, gubernur produk hukum, daerah

**PENDAHULUAN**

<sup>1</sup> Artikel Tesis

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 18202108003

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

**A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam melaksanakan kewenangan Daerah Gubernur sebagai kepala daerah mempunyai kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembuatan produk hukum daerah. Gubernur sekaligus merupakan wakil pemerintah pusat yang ada di daerah sesuai dengan sistem dekonsentrasi. Menurut Siswanto, tugas penting dari Kepala Daerah selain dari tugas-tugas yaitu:

- (a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- (b) mengajukan rancangan Perda;
- (c) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- (d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- (e) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- (f) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- (g) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Gubernur bersama Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan untuk membatalkan Perda kabupaten/kota Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada tanggal 13 Juni Tahun 2016, Presiden Joko Widodo secara resmi mengumumkan bahwa telah dilakukan pembatalan terhadap perda dan perkada sejumlah 3.143 di seluruh Indonesia Perda dan Perkada yang dibatalkan dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, memperpanjang birokrasi begitu juga menghambat proses perizinan dan investasi serta menghambat kemudahan berusaha.

<sup>5</sup> Siswanto Sunarno. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Cetakan I, Jakarta, 55.

Pembatalan Produk hukum daerah menjadi pelajaran dalam membuat perda dan perkara harus dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Meskipun kemudian dalam perjalanannya kewenangan pembatalan perda dan perkara yang dimiliki Mendagri dan Gubernur telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor: 56/PUU-XIV/2016.

Walaupun kewenangan gubernur telah dicabut dalam pembatalan Produk hukum daerah Kabupaten Kota namun pada Tahun 2015 terbitlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 87 dan Pasal 88, yang memberikan kewenangan kepada gubernur dalam hal fasilitasi produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota. Hal ini dilakukan untuk menjamin pelaksanaan legislasi Daerah agar tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Adapun pengertian fasilitasi menurut Permendagri tersebut di atas adalah pembinaan secara tertulis produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan. Rancangan peraturan daerah yang dapat difasilitasi yakni rancangan perda yang tidak berkaitan dengan keuangan Negara atau sering disebut rancangan perda umum.

Mekanisme pembuatan produk hukum daerah Kabupaten Kota harus berdasar pada ke-7 (tujuh) prinsip tersebut (termasuk di dalamnya perda dan perkara). Walaupun Perda dan Perkada dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, Perda dan Perkada tersebut harus sesuai Ke 7 prinsip tersebut. Menjadi sebuah kekeliruan ketika lembaga ataupun pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan kurang memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat sehingga malah menambah kesulitan hidup mereka. Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi aspek formal, pengabaian terhadap tahapan-tahapan yang telah

ditetapkan dapat mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil. Tahapan Perencanaan merupakan tahapan awal dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan produk hukum daerah sesuai ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Pelaksanaan kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam pembentukan produk hukum daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam pembentukan produk hukum daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara?

## **C. Metode penelitian**

Menurut Soerjono Soekanto yang dikutip Zainuddin Ali, Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Zainuddin Ali, *Metode..., op., cit.*, 18.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang merupakan salah satu jenis penelitian dalam kajian ilmu hukum dengan studi lapangan sebagai pendekatan analisa normatif. Pendekatan yuridis normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.<sup>7</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur Di Sulawesi Utara

Dari data Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang diteliti di biro Hukum Provinsi Sulut diatas menunjukkan kenyataan dari pelaksanaan kewenangan Fasilitasi dan Evaluasi Gubernur terhadap Produk hukum Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Sulawesi Utara . Sesuai data yang penulis dapat pada penelitian di biro hukum kantor gubernur Sulawesi Utara pada Tahun 2020. Sejak tahun 2019 berjumlah 151 (*seratus lima puluh satu*) produk hukum daerah yang telah dievaluasi dan difasilitasi, terdiri dari :

1. 118 (Seratus delapan belas) RANCANGAN PERATURAN DAERAH, terdiri dari:
  - a. 66 (enam puluh enam) RANPERDA EVALUASI; dan
  - b. 52 (lima puluh dua) RANPERDA FASILITASI.
2. 24 (dua puluh empat) PERATURAN BUPATI/WALIKOTA; dan
3. 9 (sembilan) PERATURAN DPRD Difasilitasi Gubernur.

Pasal 89 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang tentang Pembentukan Produk Hukum daerah Mengaruskan pembinaan produk hukum daerah melalui kewenangan fasilitasi Gubernur. Pembinaan Produk Hukum Daerah dilakukan dalam bentuk fasilitasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, Rancangan Peraturan Kepala Daerah, dan Rancangan Peraturan DPRD yang bersifat wajib. Namun berdasarkan penelitian didapati banyak Peraturan Bupati maupun Peraturan Walikota di Kabupaten Kota di Provinsi Sulawesi Utara tidak melalui proses fasilitasi. Adapun hasil penelitian di lapangan

yang penulis dapatkan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi sehingga tidak dilakukannya fasilitasi oleh Kabupaten/Kota, Kurangnya Kepatuhan Pemerintah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten kota karena ketidak pahaman Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rayat Daerah tentang sifat inparatif kewenangan fasilitas Gubernur sebagai norma wajib.

Sejak pemberlakuan otonomi Daerah semakin kuat kewenangan Pembentukan Perda diberikan kepada Daerah Kabupaten Kota., Dengan berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang (1) politik luar negeri, (2) pertahanan keamanan, (3) peradilan, (4) moneter dan fiskal, (5) agama, serta (6) kewenangan bidang lain yang meliputi perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro.

Otonomi daerah dengan peralihan kewenangan dalam legislasi selain membawa dampak positif seperti makin berkembangnya demokrasi, juga membawa serta dampak yang bersifat negatif yaitu arogansi kepada daerah. Masduki, mengatakan bahwa "Desentralisasi hampir mendominasi seluruh kewenangan pusat ke daerah kecuali kewenangan dalam bidang luar negeri, pertahanan, keuangan, peradilan, dan agama, maka pelbagai penyimpangan kekuasaan yang selama ini terjadi di pusat telah bergeser ke daerah."<sup>8</sup>

Dampak negative dengan semakin besarnya kewenangan Daerah termasuk kabupaten kota , makin besar pula kemungkinan terjadinya penyimpangan kewenangan tersebut, yang mencakup juga "kemungkinan terjadinya penyimpangan" dalam Pemerintahan dan pengelolaan keuangan Daerah. Berdasarkan hal tersebut telah diatur tentang pengelolaan keuangan daerah mulai dari Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 khususnya mengatur "perimbangan pengelolaan keuangan daerah". Dengan pengaturan tersebut diharapkan akan terjadi keadilan dalam pemanfaatan keuangan baik oleh pemerintah daerah maupun

<sup>8</sup> Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaros dan H. Lindsey Parris, 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Yayasan Obor Indonesia, hlm. xxii.

<sup>7</sup> *Ibid*, 105.

pemerintah pusat. Mengingat masalah keuangan daerah menjadi sangat urgen dan penting, maka selanjutnya mengenai pengelolaan keuangan daerah sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kepala Daerah baik Gubernur, walikota dan Bupati merupakan “pemegang kekuasaan membuat peraturan Kepala daerah dan pengelolaan keuangan daerah”. Menurut Pasal 1 point 10 yaitu dinyatakan Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. Kewenangan Daerah terutama kepala daerah khususnya kabupaten Kota semakin besar baik dibidang pengaturan dan keuangan.

Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam pembimbingan dan pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dimulai dari awal pembentukan dan pembuatan produk hukum Daerah. Naskah akademik, yang untuk selanjutnya dimuat dalam Program Legislasi Daerah/Program Pembentukan Peraturan Daerah (lihat ketentuan Pasal 403 UU Nomor 23 Tahun 2014).Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun berdasarkan pengalaman penulis dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya:

- a. penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas.
- b. program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.

Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Kota dilaksanakan sejak awal pembentukan produk hukum Daerah. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perencanaan dan Urgensi Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Tahapan perencanaan merupakan kunci

awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Perencanaan baik merupakan awal dari perwujudan dari produk hukum daerah yang baik dalam mewujudkan good Governance dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah<sup>9</sup>

Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam bentuk pembimbingan juga termasuk manajemen pembentukan produk hukum Daerah. Keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis. Sebaliknya, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis, besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis. Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia.

Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi aspek formal, pengabaian terhadap tahapan-tahapan yang telah ditetapkan dapat mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil. Tahapan Perencanaan merupakan tahapan awal dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan produk hukum daerah sesuai ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah

---

<sup>9</sup> Sudrajat, T. 2018. E3S WEB OF CONFERENCE Volume 47, Article number 06004, *Perwujudan good governance melalui format reformasi birokrasi publik dalam perspektif hukum administrasi Negara*. [Link in Scopus](#)

instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan sebagai bentuk otonomi daerah dalam sistem Negara kesatuan yang dikenal dengan istilah *local self government* bukan Negara bagian<sup>10</sup>.

Diaplikasikan dalam penyelenggaraan otonomi daerah kewenangan fasilitasi gubernur harus diperkuat dalam upaya penjaminan legislasi daerah/ Untuk penjaminan produk legislasi daerah Gubernur diberikan otoritas penuh untuk melakukan bimbingan dan evaluasi produk hukum yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Kota menyelenggarakan sebagai upaya penjaminan kepastian hukum dalam otonomi daerah pemerintah kabupaten kota diberikan kebebasan dalam menciptakan "*local self government*" bukan "*local state government*".<sup>11</sup> Kemandirian merupakan suatu keharusan bagi suatu daerah untuk mendapatkan otonomi.<sup>12</sup>

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah.

## **B. Faktor Faktor yang menjadi Kendala Dalam Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur Di Provinsi Sulawesi Utara**

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan produk hukum daerah telah diatur secara rinci dalam

peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan. Faktor faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan kewenangan Gubernur tersebut adalah sebagai berikut.

### **1. Sanksi Pemerintah Kabupaten/ Kota Pada Kewenangan Fasilitasi**

Faktor faktor yang menjadi kendala dalam penerapan hukum kewenangan fasilitasi gubernur terkait dengan masalah standarisasi kepatuhan dan sifat memaksa daripada kewenangan ini pada kenyataannya dengan otonomi daerah seringkali Bupati dan Walikota menganggap mereka mempunyai kewenangan yang sama dengan Gubernur. Dari segi aturan, gubernur mempunyai kelebihan karena pada jabatan gubernur melekat fungsi dekonsentrasi dimana Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat yang ada di daerah, sedangkan Bupati dan Walikota hanya kepala daerah.

Kendala Yuridis terkait dengan sifat dari kewenangan Fasilitasi dari Gubernur apakah bersifat imperatif atau fakultatif. Sesuai dengan Pasal 89 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum daerah bahwa Pembinaan Produk Hukum Daerah dilakukan dalam bentuk fasilitasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, Rancangan Peraturan Kepala Daerah, dan Rancangan Peraturan DPRD yang bersifat wajib. Namun berdasarkan penelitian didapati banyak Peraturan Bupati maupun Peraturan Walikota di Kabupaten Kota di Provinsi Sulawesi Utara tidak melalui proses fasilitasi. Adapun hasil penelitian di lapangan yang penulis dapatkan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi sehingga tidak dilakukannya fasilitasi oleh Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 jo. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Prolegda (Program Pembentukan Perda) memuat program pembentukan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dengan judul rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kewenangan Fasilitasi Gubernur termasuk dalam materi yang diatur dimaksudkan yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik. Lebih lanjut

<sup>10</sup> SH. Sarundajang, Arus Balik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, 2000. Hlm. 27

<sup>11</sup> Brian C. Smith, *Field Administration, An Aspect of Decentralization, Roulette and Kegan Paul*, London, 1967, hlm. 2.

<sup>12</sup> Ateng Syafrudin, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya*, Kumpulan karangan, P. Rosdodjatmiko, (Penyusun), Tarsito, Bandung, 1982. hlm. 3.

ketentuan Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dan Kepala Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sudah seharusnya ketika penyusunan program pembentukan Perda dilaksanakan, hasil pengkajian dan penyelarasan dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik rancangan perda telah ada terlebih dahulu.

Hasil Kajian dan Evaluasi kebanyakan produk hukum Daerah Kabupaten kota yang bermasalah yaitu Sinkronisasi dengan peraturan yang lebih tinggi. Pembatalan untuk penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauh mana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan perda, selain itu dalam matriks pengisian program pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdapat satu kolom yang berisi apakah suatu rancangan perda disertai Naskah akademik yang jelas dan akurat.

Berdasarkan hasil kegiatan inventarisasi, klasifikasi dan penetapan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Bagian Perundang-Undangan Kabupaten Kota Biro Hukum Provinsi Sulawesi Utara, ditemukan bahwa program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah. Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebelum penetapan Program pembentukan peraturan daerah sulit untuk diimplementasikan di daerah, dikarenakan pembiayaan pembentukan peraturan daerah baru dianggarkan setelah program pembentukan peraturan daerah ditetapkan, padahal proses pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahapan perencanaan yang didahului dengan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dan penetapan program pembentukan peraturan daerah. Sehingga setelah program pembentukan perda ditetapkan barulah dimulai pembuatan

penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik ranperda, dan bahkan terkadang penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dibuat setelah penyusunan draft ranperda, yang akhirnya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik menyesuaikan draft ranperda bukan sebaliknya. Kebanyakan Peraturan Daerah yang dibatalkan karena bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi yaitu peraturan tentang Pajak dan Retribusi<sup>13</sup>.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda. Dari tabel diatas, terlihat bahwa tidak semua peraturan daerah dan peraturakepala daerah di fasilitasi oleh kewenangan gubernur. Ketidapatuhan pemerintah kabupaten dan kota menunjukkan bahwa belum selarasnya pemahaman tentang kewenangan fasilitas gubernur. Hasil pengkajian dan penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauhmana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan perda, selain itu dalam matriks pengisian program pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdapat satu kolom yang berisi apakah suatu rancangan perda disertai Naskah akademik atau disertai dengan keterangan atau penjelasan. Kebanyakan .

Pelaksanaan kewenangan fasilitasi yang bersifat bimbingan Selain itu untuk memudahkan proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Kota yang tepat sasaran dimana pembentukan peraturan daerah, terlebih dahulu dialokasikan anggaran untuk pembuatan naskah akademik, dengan demikian pada proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah secara spesifik tidak

<sup>13</sup> Imam Soebechi. 2012. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*. Sinar Grafika. Jakarta.h 5

bertentangan dengan peraturan di atasnya sebagai contoh Perda reklamasi pantai<sup>14</sup>.

Adapun parameter untuk prioritas keterangan dan/atau naskah akademik dapat dipedomani sebagai berikut: Pemberian kewenangan membuat perda menunjukkan adanya peluang bagi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan daerahnya. Namun hingga kini, masih muncul masalah akibat perda. Berbagai pemberitaan dan laporan menyebutkan adanya perda-perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri juga telah banyak membatalkan perda bidang retribusi dan pajak daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun begitu, perda menjadi salah satu elemen dasar bagi pelaksanaan desentralisasi. Kewenangan membentuk perda merupakan implementasi dari kemandirian daerah. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan daerah dalam membentuk perda. Pengawasan perda diperlukan dalam menjaga kesesuaian peraturan di tingkat lokal dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional. Review juga diperlukan untuk mengontrol agar peraturan yang dibuat tidak melanggar prinsip-prinsip dasar dalam bernegara seperti perlindungan hak asasi manusia. Peraturan perundang-undangan mengatur dua mekanisme review atau pengawasan terhadap peraturan daerah, yaitu *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan mengawasi perda yang dimiliki oleh pemerintah Provinsi (*executive power*), sementara itu *judicial review* merupakan kewenangan mengawasi perda yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi (*judicative power*). Kedua mekanisme ini dapat berujung pada pembatalan perda.

Dalam prakteknya dua mekanisme ini belum dapat berjalan optimal karena dihadapkan pada beberapa permasalahan. Permasalahan dalam lingkup *executive review* antara lain dipengaruhi oleh regulasi yang mengaturnya. Inkonsistensi antara peraturan di tingkat yang lebih tinggi dengan peraturan di tingkat teknis

menyebabkan lemahnya implementasi sistem yang telah dibuat. Seperti pengaturan kewenangan pembatalan, pelibatan pemerintah propinsi dalam mengawasi perda kabupaten/kota, dan koordinasi dan kerjasama antara kementerian yang mempunyai kewenangan terkait perda. Selain regulasi, masalah dalam *executive review* juga disebabkan oleh inisiatif dari kementerian yang berwenang untuk menjalankan sistem pengawasan secara menyeluruh. Diera Pandemi COVID 19 Pada Tahun 2020 ini Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah Untuk memutus mata rantai penyebaran Virus Corona hal ini tentu tidak bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi yang secara nasional Pemerintah berupaya memberantas Covid Corona<sup>15</sup>

Pelaksanaan pembinaan melalui fasilitasi Gubernur dalam bentuk *judicial review* permasalahan yang dihadapi antara lain terkait dengan mekanisme yang menyulitkan masyarakat dalam menempuh prosedur untuk mengajukan *judicial review* perda. Seperti pembatasan waktu pengajuan perda, pembebanan biaya pendaftaran dan penanganan perkara, jangka waktu pemeriksaan dan transparansi dalam pemeriksaan permohonan. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk memperbaiki mekanisme review perda. Perbaikan mekanisme review tersebut merupakan syarat bagi peningkatan kualitas pelaksanaan Pemerintah selama ini hanya fokus pada pengawasan terhadap perda yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah.

Pentingnya norma wajib dijalankan dalam kewenangan fasilitas Gubernur untuk memberikan sanksi pembatalan Produk hukum Daerah Kabupaten Kota agar tercipta Produk hukum Daerah yang berkualitas. Peningkatan kualitas perda yang dibentuk oleh tiap-tiap daerah dapat berdampak positif bagi kemajuan daerah tersebut. Upaya perbaikan mekanisme review perda meliputi: revisi peraturan mengenai pengawasan perda di wilayah eksekutif, mensinergikan kegiatan atau program pada unit-unit kerja yang terdapat di kementerian yang memiliki kewenangan terkait

<sup>14</sup> Reivo Chrestotes Lang. 2015. Jurnal LEX ADMINISTRATUM, Volume III Nomor 3, "Analisis Hukum Tentang Kewenangan Pemerintah Kota dalam Mengelola Wilayah Pantai Manado". h 4

<sup>15</sup> Rames Wadi. 2020. Jurnal SOSIAL BUDAYA SYAR Vol 7 No1 *Konstitusionalitas Pemerintah Daerah Dalam Menetapkan Kebijakan Lock Down Pada Penanganan Covid 19*. Bandung.

perda, dan membenahi struktur organisasi di tingkat daerah (propinsi) untuk menjalankan perannya dalam mengawasi perda. Sementara itu terkait dengan judicial review, upaya perbaikan dilakukan dengan merevisi peraturan yang mengatur mengenai pelaksanaan uji materiil untuk memudahkan masyarakat dalam mengajukan permohonan judicial review. Selain itu, kewenangan judicial review Produk Hukum Daerah<sup>16</sup>

## **2. Kepatuhan Terhadap Kewenangan Fasilitasi Gubernur Oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.**

Ketidakpatuhan pemerintah Kabupaten Kota masih terlihat karena tidak semua peraturan daerah dan peraturan kepala daerah diajukan untuk difasilitasi untuk dibimbing dan diawasi oleh pemerintah propinsi. Walaupun di era otonomi daerah yang mengedepankan sistem desentralisasi kepatuhan Bupati dan Walikota wajib dijalankan karena Gubernur mengemban asas dekonsentrasi<sup>17</sup> sebagai wakil dari Pemerintah pusat yang ada di daerah. Dengan demikian jelas sekali bahwa kewenangan fasilitasi gubernur belum dipatuhi sepenuhnya oleh pemerintah Kabupaten/Kota sehingga sifat kewenangan itu adalah Imperatif bukan Fakultatif dalam arti suatu keharusan bagi pemerintah Kabupaten/Kota. ASpek lain Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Ketidakpatuhan diwujudkan dengan penetapan tanpa Fasilitasi Gubernur oleh Kabupaten Kota adalah perbuatan melawan hukum<sup>18</sup>. Kewenangan fasilitas gubernur. Produk hukum daerah sudah ditetapkan walaupun tanpa meminta nomor register dari gubernur atau pemerintah provinsi.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Pelaksanaan kewenangan fasilitasi Gubernur di Sulawesi Utara belum berjalan efektif, hal ini disebabkan karena masih terdapat Produk hukum daerah kabupaten/kota yang tidak melalui fasilitasi gubernur meskipun pelaksanaan fasilitasi berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan norma wajib yang harus dilaksanakan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam pembentukan produk hukum daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara disebabkan oleh 2 (Dua) faktor yaitu tidak adanya sanksi pembatalan Perda, Perkada dan Peraturan DPRD oleh Gubernur jika tidak dilakukannya fasilitasi Gubernur pada hal itu merupakan Norma Wajib yang bersifat Imperatif dan rendahnya tingkat kepatuhan Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten/Kota.

### **B. Saran**

1. Kewenangan fasilitasi Gubernur akan berjalan secara efektif apabila Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mematuhi norma hukum yang berlaku dan dilakukannya sosialisasi oleh Kementerian Dalam Negeri kepada pemerintah Kabupaten/Kota dalam membuat produk hukum daerah harus mentaati kewenangan fasilitasi gubernur.
2. Pemerintah merevisi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dengan memuat sanksi bagi pemerintah Kabupaten/Kota dalam menetapkan produk yang tidak melalui kewenangan fasilitasi gubernur.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Siswanto Sunarno. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Cetakan I, Jakarta.

<sup>16</sup> Muliadi Anangkota. 2017. *Jurnal ILMU PEMERINTAHAN*, Vol. 3 Nomor 2. *Klasifikasi Sistem Pemerintahan Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian*, Bandung. h 3

<sup>17</sup> Bunga Livoria Sari. 2016. *Diponegoro Law Jurnal* " Vol 2 No 5 *Pelaksanaan Kewenangan Gubernur Sebagai Perwujudan Wakil Pemerintah Pusat Di Jawa Tengah*. Semarang.

<sup>18</sup> Aloysius R. Entah. 2016. *Jurnal HUKUM* Vol. 2 Nomor 1. Indonesia: *Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila, Seminar Nasional Hukum*. Bandung.

- Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaros dan H. Lindsey Parris, 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Yayasan Obor Indonesia.
- Siswanto Sunarno, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Cetakan I.
- Sudrajat, T. 2018. E3S WEB OF CONFERENCE Volume 47, Article number 06004, *Perwujudan good governance melalui format reformasi birokrasi publik dalam perspektif hukum administrasi Negara*.
- SH. Sarundajang, Arus Balik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, 2000.
- Brian C. Smith, *Field Administration, An Aspect of Decentralization*, Routledge and Kegan Paul, London, 1967.
- Ateng Syafrudin, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya*, Kumpulan karangan, P. Rosdodjatmiko, (Penyusun), Tarsito, Bandung, 1982.
- Imam Soebechi. 2012. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Reivo Chrestotes Lang. 2015. *Jurnal LEX ADMINISTRATUM*, Volume III Nomor 3, "Analisis Hukum Tentang Kewenangan Pemerintah Kota dalam Mengelola Wilayah Pantai Manado".
- Rames Wadi. 2020. *Jurnal SOSIAL BUDAYA SYAR Vol 7 No1 Konstitusionalitas Pemerintah Daerah Dalam Menetapkan Kebijakan Lock Down Pada Penanganan Covid 19*. Bandung.
- Muliadi Anangkota. 2017. *Jurnal ILMU PEMERINTAHAN*, Vol. 3 Nomor 2. *Klasifikasi Sistem Pemerintahan Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian*, Bandung.
- Bunga Livoria Sari. 2016. *Diponegoro Law Jurnal " Vol 2 No 5 Pelaksanaan Kewenangan Gubernur Sebagai Perwujudan Wakil Pemerintah Pusat Di Jawa Tengah*. Semarang.
- Aloysius R. Entah. 2016. *Jurnal HUKUM Vol. 2 Nomor 1. Indonesia: Negara Hukum*

yang Berdasarkan Pancasila, Seminar Nasional Hukum. Bandung.