

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**KEWENANGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI DALAM MENGAWASI
RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

OLEH

Aditya Meidillah Gunandar

NPM : 2014 200 084

DOSEN PEMBIMBING:

Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

Tahun Sidang
2018

**Disetujui Untuk Diajukan Dalam
Sidang Ujian Penulisan Hukum
Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan**

Pembimbing,



(Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H.,M.H.)



Dekan,



(Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka, Saya Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Aditya Meidillah Gunandar

No. Pokok : 2014 200 084

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah/karya penulisan hukum yang berjudul:

“ KEWENANGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI DALAM MENGAWASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH”

adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah/karya penulisan hukum yang telah Saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan, dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau;
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik itikad baik.

Seandainya nanti di kemudian hari ternyata Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 13 Desember 2018

Mahasiswa Penyusun Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum

( ()

Nama : Aditya Meidillah Gunandar

No. Pokok : 2014 200 084

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis haturkan kepada Allah SWT. karena atas berkat rahmat serta karunia-Nya penulis dapat menyusun dan menyelesaikan penelitian hukum ini dalam bentuk tulisan yang berjudul “KEWENANGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI DALAM MENGAWASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH” sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Secara garis besar tulisan hukum ini membahas terkait pengawasan pemerintah pusat yaitu Kementerian Dalam Negeri terhadap substansi rancangan peraturan daerah yang bersifat diskriminatif dan intoleran. Penulis sangat menyadari banyak sekali kekurangan penulis dalam menyusun dan menyelesaikan tulisan hukum ini. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian melalui tulisan ini tidak akan tersusun dan terselesaikan tanpa bantuan serta bimbingan dari berbagai pihak yang telah membantu penulis selama ini hingga akhirnya tulisan ini selesai. Oleh karena hal tersebut, dalam kesempatan ini penulis hendak mengucapkan terima kasih banyak kepada beberapa pihak yang membantu penulis, yaitu :

1. Kepada Gunandar Syofrial dan Ika Sari Kurniawati selaku orang tua penulis, yang telah membantu dan memberikan dukungan kepada penulis baik materiil maupun imateriil sehingga dapat menyelesaikan studi ilmu hukum di Universitas Katolik Parahyangan.
2. Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing pada tahap sidang penulisan hukum sekaligus dosen penguji pada tahap sidang seminar, yang dengan kemurahan hatinya telah bersedia meluangkan waktu untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan tulisan hukum ini, sehingga tulisan ini dapat disusun dan diselesaikan dengan sebaik – baiknya.
3. Kepada Galuh Candra Purnamasari, S.H.,M.H. selaku dosen pembimbing pada tahap penulisan seminar yang dengan sabar dan telah bersedia meluangkan waktunya untuk membina dan memberi arahan sehingga penulis menemukan topik penulisan hukum ini.

4. Kepada Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H. dan Ibu Dr. Rachmani Puspitadewi, S.H.,M.Hum.,C.N.selaku dosen penguji penulis pada tahap sidang penulisan hukum sehingga penulis memahami betul cara mempertahankan tulisan yang penulis selesaikan dengan argumentasi dan dasar hukum yang benar. Kemudian juga memberikan arahan maupun revisi terkait dengan tulisan hukum ini.
5. Kepada Edwin Ligasetiawan, S.H. yang telah membantu Saya dalam menemukan topik penulisan hukum ini.
6. Kepada Maudy Madina, terimakasih atas kasih sayang yang telah diberikan selama pacaran dan sebagai motivasi Saya dalam menyelesaikan penelitian ini.
7. Kepada *peer* nongkrong “Jadi Gimana” yaitu Hadithna, Hyunsong, Desi Napouling, dan Maga Bania yang telah menemani Saya melewati suka dan duka dalam perkuliahan dan penyusunan penelitian ini.
8. Kepada Kukuh Satrio dan Devin Wigayanto, atas semua bantuannya dan telah menjadi sahabat yang baik.
9. Kepada anak-anak kontrakan niko, yaitu, Nikolas Wijaya, Alvin Marvel Latief, Yuka, Eric Bing, Rakha Aulia, Albert Sumarno dan Harry Kurniawan, yang telah membantu dan menemani Saya selama menjalani perkuliahan ini.
10. Kepada Pak Risha Kemendagri, yang telah memberikan informasi yang sangat berguna dalam penelitian ini.

11. Kepada seluruh staff Biro Hukum Setjen Kemendagri yang telah menerima Saya dan memberikan pembelajaran sewaktu magang.

12. Kepada Harry Kurniawan, yang telah meminjamkan laptop saat Saya menyusun proposal dan menjadi teman yang baik.

13. Kepada semua Senior dan Junior serta pihak-pihak lainnya di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang tidak dapat disebutkan satu persatu karena telah membantu penulis semasa penulis menempuh pendidikan dari awal perkuliahan hingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dengan waktu yang diinginkan.

Akhir kata, semoga penelitian yang telah penulis selesaikan dalam tulisan ini dapat bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya dan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk membaca tulisan ini. Atas perhatian, dukungan, semangat serta bantuan penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Bandung, 16 Desember 2018

Aditya Meidillah Gunandar

ABSTRAK

Pada pasal 243 ayat (1) yang dimaksud dengan evaluasi adalah pengawasan Pemerintah Pusat kepada Raperda untuk dievaluasi melalui pemberian nomor register untuk disahkan. Namun dalam prakteknya, beragam permasalahan muncul dalam pelaksanaan kewenangan pengawasan pembentukan Perda. Benturan ketentuan Perda dengan peraturan perundang-undangan kerap terjadi. Hal ini terjadi karena lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Adanya Perda-Perda yang kontradiktif terhadap kepentingan memajukan dan memberikan perlindungan HAM disebabkan selama ini peran dan tanggung jawab implementasi HAM di era-otonomi daerah seringkali tidak dipahami. Paradoks sistem otonomi daerah memang tak bisa dipungkiri. Di satu sisi, ia memberi manfaat yang luar biasa bagi proses percepatan pembangunan daerah. Namun di sisi lain, atas nama pembangunan dan peningkatan PAD, otonomi daerah mengandung sejumlah potensi ketidakadilan dan pelanggaran HAM. Salah satu penyebabnya adalah tingkat sensitivitas pembuat Perda, yakni DPRD dan kepala daerah terhadap penempatan perspektif HAM dan proses perancangan Perda, yang merupakan payung bagi penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah rendah. Akibatnya, Perda-Perda di era otonomi daerah cenderung menjauh dari norma dan prinsip-prinsip HAM dan berpotensi mengeliminasi keadilan substansial di negara demokrasi yang berpihak pada pluralitas dan inklusivitas publik. . Permasalahan yang muncul dari Perda menuntut adanya upaya untuk memperkuat kewenangan Evaluasi Rancangan Perda yang selama ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Optimalisasi pengawasan atau Evaluasi Rancangan Perda semakin relevan dengan realita di berbagai daerah yang menunjukkan adanya dinamika dalam memproduksi suatu Perda. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti masalah tersebut menggunakan metode yuridis normatif.

Kata Kunci: Evaluasi, Rancangan Perda, Pemerintah Pusat/ Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah, Diskriminatif dan Intoleran, Hak Asasi Manusia.

DATA SKRIPSI

Nama Mahasiswa :Aditya Meidillah Gunandar

NPM :2014 200 084

Judul S/LM/SK :KEWENANGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI DALAM
:MENGAWASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Bidang Kajian :Hukum Administrasi Negara.

Pembimbing I :Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H.,M.H.

Penguji I :Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H.

Penguji II :Dr. Rachmani Puspitadewi, S.H.,M.Hum.,C.N.

Tanggal :Rabu, 5 Desember 2018

Nilai Akhir :A/B/C/D/E

Judul Bab I :PENDAHULUAN

Judul Bab II :PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMBUATAN
:PERATURAN DAERAH

Judul Bab III :AKIBAT HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
:NOMOR :137/PUU-XIII/2015 DALAM PENGAWASAN PERDA
BERBASIS HAM

Judul Bab IV :EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH
:KEMENTERIAN DALAM NEGERI DALAM MENGAWASI
:PERDA :YANG BERSIFAT DISKRIMINATIF DAN INTOLERAN

Judul Bab V :PENUTUP

Tanda Tangan Mahasiswa,

Aditya Meidillah Gunandar

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 mengatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ketentuan tentang negara kesatuan ini ditempatkan dalam pasal pertama undang-undang dasar Indonesia dimaksudkan untuk menjadi landasan bagi pelaksanaan pemerintahan Indonesia agar tetap dalam kerangka negara kesatuan. Hal ini mengakibatkan bahwa dalam negara kesatuan, tidak mengenal adanya pemisahan di antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tentang negara kesatuan ini lebih diperjelas dalam penjelasan UUD 1945 tentang pokok-pokok pikiran dalam pembukaan. Dijelaskan bahwa “negara” melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Arti dari kata-kata persatuan dalam pembukaan ini adalah : bahwa negara mengatasi segala paham golongan dan perseorangan, hal ini berarti negara menghendaki persatuan yang meliputi segenap bangsa Indonesia.¹

Ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berlakunya prinsip otonomi dalam negara Indonesia yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah diharapkan segala urusan baik yang bersifat wajib ataupun pilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi ini telah diisyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penjelasan umum disebutkan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus

¹ Jum Anggriani, Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah, (Jakarta: Utama, 2011), hlm.7

kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan². Pemberian kewenangan membuat Perda menunjukkan adanya peluang bagi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan daerahnya. Menurut Lon F. Fuller terdapat beberapa hal yang menjadi penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan, hal tersebut dapat dihindari bila terjadi penekanan pada isi peraturan perundang-undangan dengan persyaratan moral tertentu salah satunya adalah aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain baik secara vertical maupun horizontal³.

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 nasional⁴. Oleh karena itu, diperlukan adanya pengawasan dan penyesuaian pembangunan daerah oleh pemerintah pusat.

Istilah Pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kontrol adalah pengawasan pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi dan memeriksa. Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai arti yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah arti sempit, yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang

2 Eka Sihombing, Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, Jurnal Ilmu Hukum, 2017, hlm.226

3 Ahmad Redi, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm.44

4 Muhammad Nur Sholikin dkk., "Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011, hlm.2

sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁵ Sehingga apabila dimaknai lebih dalam makna dasar dari pengawasan adalah sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan, adanya tolok ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan, adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan ukuran yang ditetapkan, mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar, dan adanya tindak koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan.⁶

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya mengadopsi dua jenis pengawasan terhadap pemerintah daerah dengan Peraturan daerah, yaitu menggunakan pengawasan preventif dan pengawasan represif. Yang dimaksud Pengawasan preventif dimanifestasikan dengan adanya evaluasi terhadap Rancangan Perda belum dilakukan pengesahan (pra-pengesahan). Sementara wewenang pengawasan represif diwujudkan dengan adanya mekanisme pembatalan Perda⁷. Namun, Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang dibacakan pada hari Rabu 5 April 2017, MK telah menghapus kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sekaligus kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda kabupaten/kota. Hal ini diputuskan dalam sidang uji materi UU Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).⁸

Pasal 251 UU Pemda merupakan pasal yang memberikan kewenangan kepada Gubernur dan Mendagri untuk melakukan pembatalan perda kabupaten/kota dan

5 Sirajuddin dkk, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, (Malang: Setara Press, 2016), hlm.282

6 Id., hlm. 284

7 Fathorrahman, "Telaah Hukum Tentang Pembatalan Peraturan Daerah (Perda) Oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 56/PUU-XIV/2016", Jurnal Rechtsens, Vol.6 No.1, 2017, hlm. 4

8 Hespynosa Risfa, "Hapusnya Sebagian Kewenangan Executive Review", diakses dari: <https://www.acehtrend.co/hapusnya-sebagian-kewenangan-executive-review/>, pada hari Rabu tanggal 30 Mei 2018, pukul 15:23 WIB.

peraturan bupati/walikota. UU Pemda menyebutkan bahwa perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.⁹

Oleh karena itu, dengan ditiadakannya pasal 251 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut maka mendagri tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan *executive review* sehingga upaya hukum untuk membatalkan perda hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung yaitu melalui *judicial review*. Pengaturan pengujian materiil (*judicial review*) oleh Mahkamah Agung diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) menegaskan,

“Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian, dapat diambil baik dalam tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung¹⁰.

Sebelum adanya putusan ini, menurut Ferry kewenangan pemerintah dalam hal *executive review* sangat membantu untuk meluruskan kebijakan di daerah yang tidak selaras dengan pemerintah pusat. Namun, dengan adanya putusan MK ini, semua kebijakan pembatalan perda hanya bisa satu pintu yaitu melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung¹¹. Kemendagri dinilainya memang memiliki kedudukan hukum atau *legal standing* yang kuat untuk mengajukan *judicial review* pembatalan perda ke MA. Namun, hal itu akan menjadi rumit dan prosesnya butuh waktu cukup lama sehingga memperpanjang jalur birokrasi

9 Muhammad Amin Putra, “Masalah Pembatalan Perda Oleh Mahkamah Konstitusi”, diakses dari: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58fd70f334428/masalah-pembatalan-perda-oleh-mahkamah-konstitusi-oleh--muhammad-amin-putra>, pada hari Rabu tanggal 30 Mei 2018, pukul 15:27 WIB.

10Supra note 5, hlm. 295

11 Putri Anisa Yuliani, Pembatalan Perda Lewat Mahkamah Agung Memperumit Percepatan Birokrasi, diakses dari: <http://mediaindonesia.com/read/detail/109393-pembatalan-perda-lewat-ma-memperumit-percepatan-birokrasi>, pada hari Minggu tanggal 3 Juni 2018 pukul 22:36 WIB.

dibandingkan jika kewenangan tersebut masih berada di Kemendagri. Namun, Kementerian Dalam Negeri masih berwenang memberi kontrol terhadap pemerintah daerah dalam menyusun perancangan peraturan daerah ketentuan dalam Pasal 243 Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat menjadi dasar pemerintah mengendalikan perda. Ini menjadi aturan ‘pra-control’ yang menjadi kewenangan Kemendagri¹². Adapun “ Pasal 243 UU Pemerintahan Daerah berbunyi:

1. Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (5) belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.
2. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat secara berkala menyampaikan laporan Perda Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan nomor register kepada Menteri.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian nomor register Perda diatur dengan Peraturan Menteri.”

Maka mengacu pada pasal 243 ayat (1) yang dimaksud dengan evaluasi adalah pengawasan pemerintah pusat kepada Raperda untuk dievaluasi melalui pemberian nomor register untuk disahkan.¹³ Namun dalam prakteknya, beragam permasalahan muncul dalam pelaksanaan kewenangan pengawasan pembentukan Perda. Benturan ketentuan Perda dengan peraturan perundang-undangan kerap terjadi. Hal ini terjadi karena lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Menurut identifikasi Jazim Hamidi, dkk, berbagai kelemahan dalam penyusunan Perda selama ini adalah sebagai berikut:

“Kelemahan penyusunan Perda:

- a) Penyusunan rancangan Perda tanpa perencanaan yang jelas.
- b) DPRD kesulitan untuk mengusulkan yang sesungguhnya dibutuhkan karena tidak adanya acuan.

12 NN, “Kemendagri Siapkan Solusi Antisipasi Perda Bermasalah”, diakses dari: <http://www.kemendagri.go.id/news/2017/04/07/kemendagri-siapkan-solusi-antisipasi-perda-bermasalah>, pada hari Rabu tanggal 30 Mei 2018, pada pukul 15:47 WIB.

- c) Pengusulan rancangan Perda seringkali tanpa melalui kajian yang mendalam.
- d) Kesulitan dalam proses penyusunan Perda, misalnya dalam penganggaran, evaluasi/pengkajian, penyusunan naskah akademik.
- e) Kurang mampu menjaring partisipasi dan mengakomodasi kepentingan public
- f) Munculnya perda yang tumpang tindik (tidak sinkron)
- g) Banyak memunculkan Perda bermasalah”

Mengacu kepada pendapat Jazim Hamidi, dkk, menunjukkan bahwa adanya kebutuhan berotonomi daerah namun terdapat ketidakmampuan kapasitas Pemerintah Daerah dalam mengaktualisasikan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan rumah tangganya¹⁴. Sehingga dapat memunculkan Perda yang bermasalah. Beberapa kajian menyebutkan bahwa terdapat banyak Perda yang dihasilkan daerah bertentangan dengan Hak Asasi Manusia. Kajian mengenai Perda yang diskriminatif dan intoleran dilakukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menemukan adanya 3200-an Perda di Indonesia bermasalah. Temuan Komnas HAM diperkuat oleh hasil kajian Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) HAM Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), yang menyatakan sebagian besar Perda yang dihasilkan pemerintah daerah dan DPRD, tidak berperspektif HAM. “Jumlah perda yang berpihak pada masyarakat kecil hanya lima persen dari keseluruhan perda yang sudah ada”. Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi yang diselenggarakan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).¹⁵

Baru-baru ini Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) merilis pembaharuan data tentang adanya sejumlah kebijakan yang diskriminatif dan intoleran terhadap perempuan. Dalam catatan Komnas

¹⁴ Dayanto dan Asma Karim, “Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoritis dan Pedoman Pembentukannya”, (Yogyakarta: Deepublish, 2015), hlm.14

¹⁵Supra note 7, hlm.7

Perempuan, banyak pemerintah mempunyai niatan baik dalam mengeluarkan kebijakan, namun karena tidak memahami prinsip konstitusi dan syarat perlindungan perempuan yang diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, maka yang terjadi adalah pengaturan yang membatasi, bahkan mengkriminalkan perempuan. Sementara dalam kurun waktu terakhir terjadi penambahan sebesar 31 kebijakan baik di tingkat nasional maupun daerah¹⁶, beberapa peraturan daerah yang masih berlaku dan digolongkan sebagai peraturan yang diskriminatif dan intoleran tersebut adalah Peraturan Daerah Kepulauan Meranti Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemungutan Dana Sosial, Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Kabupaten Demak, dan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 4 Tahun 2014 tentang Keterampilan Membaca al-Qur'an Bagi Peserta Didik Beragama Islam.¹⁷ Adanya Perda-Perda yang kontradiktif terhadap kepentingan memajukan dan memberikan perlindungan HAM disebabkan selama ini peran dan tanggung jawab implementasi HAM di era-otonomi daerah seringkali tidak dipahami. Paradoks sistem otonomi daerah memang tak bisa dipungkiri. Di satu sisi, ia memberi manfaat yang luar biasa bagi proses percepatan pembangunan daerah. Namun di sisi lain, atas nama pembangunan dan peningkatan PAD, otonomi daerah mengandung sejumlah potensi ketidakadilan dan pelanggaran HAM. Salah satu penyebabnya adalah tingkat sensitivitas pembuat Perda, yakni DPRD dan kepala daerah terhadap penempatan perspektif HAM dan proses perancangan Perda, yang merupakan payung bagi penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah rendah. Akibatnya, Perda-Perda di era otonomi daerah cenderung menjauh dari norma dan prinsip-prinsip HAM dan berpotensi mengeliminasi keadilan substansial di negara demokrasi yang berpihak pada pluralitas dan inklusivitas

16 Siti Rubaidah, Inilah 31 Kebijakan Daerah Yang Diskriminatif Terhadap Perempuan, diakses dari: <http://www.berdikarionline.com/inilah-31-kebijakan-yang-diskriminatif-terhadap-perempuan/>, pada tanggal 3 Juni 2018 pukul: 23:00 WIB.

17 Id.

publik.¹⁸ Disisi lain, optimalisasi Pemerintah Pusat dalam mengawasi dan menyelaraskan pembangunan daerah sangatlah kurang. Hal tersebut didukung dengan laporan tahunan Kemendagri mengenai “Strategi Optimalisasi Pelaksanaan Pengendalian Evaluasi Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik” disebutkan bahwa Kemendagri masih kesulitan dalam merumuskan indikator (baik *output* maupun *input outcome*).¹⁹ Sehingga hal tersebut berpengaruh terhadap penegakan kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah terhadap produk hukum daerah. Hal yang telah disebut diatas menunjukkan bahwa praktik pemerintah pusat hingga saat ini masih jauh dari kata memuaskan. Permasalahan yang muncul dari Perda menuntut adanya upaya untuk memperkuat kewenangan *Evaluasi Perda* yang selama ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Optimalisasi pengawasan atau Evaluasi Rancangan Perda semakin relevan dengan realita di berbagai daerah yang menunjukkan adanya dinamika dalam memproduksi suatu Perda. Evaluasi diperlukan untuk memastikan tidak adanya penyimpangan regulasi di tingkat lokal dengan regulasi di tingkat nasional dan untuk menjamin penerapan prinsip-prinsip dasar negara hukum. Sehingga laporan penelitian ini bermaksud untuk meneliti peraturan perundang-undangan, kajian ilmiah, berita media, dan berbagai bentuk artikel lainnya terkait dengan kewenangan Pemerintah Pusat dalam mengawasi pembangunan dan penyelarasan daerah yang dikenal sebagai evaluasi rancangan Peraturan Daerah. Selanjutnya, penggalan data dan informasi juga di lakukan melalui metode wawancara dengan berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan evaluasi Perda di Kementrian Dalam Negeri sebagai data pendukung. Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran mengenai penegakan evaluasi rancangan Peraturan Daerah atau pra-kontrol yang disusun

18 Id.

19 AR, “Strategi Optimalisasi Pelaksanaan Pengendalian Evaluasi Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik”, diakses dari: http://www.bangda.kemendagri.go.id/opini/baca_opini/1023/strategi_optimalisasi_pelaksanaan_pengendalian_dan_evaluasi_perencanaan_pembangunan_daerah_dalam_mewujudkan_penyelenggaraan_pemerintahan_daerah_yang_baik, pada tanggal 7 Juni 2018 pukul 12:28 WIB

oleh Kementerian Dalam Negeri sebagai upaya pengawasan Peraturan Daerah. Selain itu, dilakukan juga penggalian informasi terkait dengan hambatan atau masalah dalam evaluasi Perda dari perspektif Pemerintah Pusat dalam hal ini adalah Kementerian Dalam Negeri.

1.2 **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penulis membatasi masalah dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam mengawasi Peraturan Daerah?
2. Bagaimana parameter Kementerian Dalam Negeri untuk melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah terhadap rancangan Peraturan Daerah yang diskriminatif dan intoleran?
3. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah?

1.3 **Tujuan Penelitian**

Tujuan penulis melakukan penelitian terhadap masalah hukum yang telah dirumuskan tersebut di atas adalah sebagai berikut :

1. Untuk merumuskan prosedur kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah untuk mengawasi dan menyelaraskan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan Pasal 243 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk merumuskan Indikator yang jelas dan rinci dalam penegakan kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah agar tidak bertentangan dengan hierarki
3. Untuk menjelaskan tata cara pembuatan produk hukum yang baik agar tidak diskriminatif.

1.4 **Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan harapan mampu memberikan manfaat, baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis:

1. Manfaat Teoritis Dalam hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada mahasiswa dan praktisi pada khususnya dan masyarakat luas pada umumnya, terkait penegakan kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah terhadap Peraturan Daerah yang diskriminatif dan Intoleran.
2. Manfaat Praktis Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana baru, sekaligus memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah.

1.5 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah Yuridis Normatif.²⁰ Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang hanya menggunakan dan mengolah data sekunder atau disebut juga dengan penelitian kepustakaan atau studi pustaka yang dikonsepsikan dan dikembangkan dengan kajian-kajian hukum²¹. Pendekatan yang dipakai dalam penelitian hukum ini akan menggunakan pendekatan konseptual mengenai masalah penegakan. Evaluasi rancangan Peraturan Daerah serta digunakan pendekatan perundang-undangan terutama pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai instrumen hukumnya.

Dalam suatu penelitian normatif, satu hal yang pasti adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan. Dikatakan pasti karena secara logika hukum, penelitian hukum normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap sumber hukum yang ada. Jadi, pendekatan ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dari masing-masing hukum normatif. Dalam penelitian ini digunakan juga data primer sebagai data pendukung.

1.5.1 Data penelitian

Dalam penelitian ini digunakan dua macam data yaitu data primer dan sekunder. Di bawah ini akan di jelaskan kedua macam data tersebut.

²⁰ Johannes Gunawan, *Handout* matakuliah MPPH, Universitas Katolik Parahyangan, 2009.

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986, hlm. 43

1. Data Primer

Data yang diperoleh melalui metode wawancara dengan pejabat Kementerian Dalam Negeri yang tugasnya terkait dengan penegakan kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah

2. Data Sekunder

Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dari masing-masing hukum normatif.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif berupa peraturan perundang-undangan.²² Bersifat autoritatif maksudnya mempunyai otoritas, dimana bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah Peraturan Perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah dalam pengawasan Peraturan Daerah khususnya yang bersifat diskriminatif dan intoleran.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum berasal dari bahan pustaka yang berhubungan dengan obyek penelitian antara lain berupa buku-buku, dokumen dan publikasi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti seperti hasil ilmiah para sarjana, hasil penelitian, koran, majalah, internet, dan makalah. Bahan hukum sekunder yang dipakai dalam penelitian ini berupa buku-buku, dan internet. Bahan yang diambil dari buku dan jurnal yang memiliki kaitan dengan kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah dalam pengawasan Peraturan Daerah khususnya yang bersifat diskriminatif dan intoleran.

Bahan yang diakses dari internet, antara lain yang memiliki kaitan dengan kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah dalam pengawasan Peraturan Daerah khususnya yang bersifat diskriminatif dan intoleran.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 141

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, dan lain-lain. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah kamus bahasa Indonesia.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika dari penulisan ini akan terbagi menjadi beberapa bagian yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab I merupakan pendahuluan yang mengemukakan tentang latar belakang yang mendasari penulis untuk melakukan penelitian ini. Selain itu dalam bab ini juga terdapat pemaparan mengenai rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

Pada bab ini akan dikemukakan apa yang dimaksud dengan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap otonomi daerah secara teoritis dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lalu dikaitkan dengan menguraikan analisa mengenai proses pembentukan Perda yang baik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

BAB III : AKIBAT HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DALAM PENGAWASAN PERDA BERBASIS HAM

Pada bab ini menguraikan akibat hukum mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembatalan Peraturan Daerah oleh Gubernur dan Menteri. dan penjelasan dari penelitian yang dilakukan mengenai indikator sebagai dasar pengimplementasian kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah terhadap produk hukum daerah yang bersifat diskriminatif dan intoleran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang terkait.

BAB IV: EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH KEMENTERIAN DALAM NEGERI DALAM MENGAWASI PERDA YANG BERSIFAT DISKRIMINATIF DAN INTOLERAN

Pada bab ini akan dilakukan analisis mengenai implementasi kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kementerian Dalam Negeri terhadap Ranperda khususnya yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia

BAB V : PENUTUP

Bab V berisikan tentang kesimpulan dan saran berdasarkan hasil analisis atau pembahasan atas bab bab sebelumnya. Bab ini berisikan kesimpulan tentang efektivitas kewenangan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kemendagri terhadap produk hukum daerah yang bersifat diskriminatif dan intoleran.

BAB II

PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

2.1 Pengantar