

KEWENANGAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DALAM MELAKUKAN EVALUASI TERHADAP PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH

Siti Sundari¹, Rusdianto Sesung²

Universitas Narotama^{1,2}

coensundari@gmail.com¹

ABSTRACT

The evaluation of the Regional Spatial Plan (RTRW) by the Governor aims to ensure that spatial policies at the district/city level are not only in accordance with local interests, but also support the national development agenda and maintain balance between regions. Compliance with national policies means that every policy taken by the regional government must be in line with the laws and regulations set by the central government. In its implementation, the evaluation process often faces several obstacles. Problems arise, there are differences in interpretation of regulations between the central and regional governments, and resistance from district/city governments who feel that their authority is being intervened. There is a conflict of interest between the central government, provincial government and district/city government in the preparation of the RTRW. In this case, the Governor must be able to balance the interests of the various parties in carrying out his evaluation duties. So it is necessary to emphasize a strong basis in terms of the limitations of the Governor's authority as the Representative of the Central Government in evaluating the Regency/City Regional Regulation on the Regional Spatial Plan, and it is necessary to know the legal consequences of the Regency/City Regional Regulation on the Regional Spatial Plan that are not in accordance with the results of the Governor's evaluation as the representative of the Central Government.

Keywords: *Governor's Authority, Governor's Evaluation, Regional Spatial Planning Evaluation*

PENDAHULUAN

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan dokumen strategis yang berfungsi sebagai pedoman dalam pengembangan wilayah, pemanfaatan sumber daya, dan pengaturan penggunaan ruang. Di Indonesia, RTRW disusun oleh pemerintah daerah dan harus selaras dengan kebijakan nasional serta rencana pembangunan daerah. Dalam konteks ini, peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menjadi sangat penting.

Kewenangan Gubernur dalam melakukan evaluasi terhadap Peraturan Daerah (Perda) tentang RTRW didasarkan pada beberapa faktor, yaitu kepentingan koordinasi antara daerah, disini Gubernur berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah pusat dan daerah. Evaluasi RTRW oleh Gubernur bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan tata ruang di tingkat kabupaten/kota tidak hanya sesuai dengan kepentingan lokal, tetapi juga mendukung agenda pembangunan nasional dan menjaga keseimbangan antar daerah. Kedua, kepatuhan terhadap kebijakan nasional yaitu setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah harus sejalan

dengan undang-undang dan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Gubernur memiliki tanggung jawab untuk mengevaluasi dan memastikan bahwa RTRW daerah tidak bertentangan dengan kebijakan nasional serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Memastikan peningkatan kualitas tata ruang, evaluasi oleh Gubernur diharapkan dapat meningkatkan kualitas RTRW, memastikan bahwa perencanaan ruang yang dilakukan oleh pemerintah daerah mencakup aspek keberlanjutan, pengelolaan sumber daya alam yang bijaksana, serta perencanaan yang responsif terhadap perubahan sosial dan ekonomi. Memastikan perlindungan lingkungan, dalam evaluasi RTRW Gubernur juga memiliki kewenangan untuk mengkaji dampak lingkungan dari rencana tata ruang yang diusulkan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa pembangunan wilayah tidak merusak lingkungan dan dapat berlangsung secara berkelanjutan.

Yang terakhir yaitu penegakan hukum dan keberlanjutan, dengan melakukan evaluasi terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Gubernur dapat memastikan bahwa Perda RTRW yang ditetapkan oleh kabupaten/kota memiliki dasar hukum yang kuat dan dapat diimplementasikan secara efektif. Hal ini juga berkontribusi pada penegakan hukum yang konsisten di bidang tata ruang.

Dengan demikian, kewenangan Gubernur dalam evaluasi RTRW menjadi kunci dalam menciptakan tata ruang yang adil, berkelanjutan, dan sesuai dengan kebutuhan pembangunan wilayah. Namun, dalam pelaksanaannya proses evaluasi sering kali menghadapi beberapa kendala. Adanya perbedaan interpretasi regulasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta resistensi dari pemerintah kabupaten/kota yang merasa kewenangannya diintervensi. Terdapat konflik kepentingan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyusunan RTRW. Dalam hal ini, Gubernur harus mampu menyeimbangkan kepentingan berbagai pihak tersebut dalam menjalankan tugas evaluasinya. Berdasarkan permasalahan sebagaimana telah diuraikan diatas, maka perlu dijabarkan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Jenis penelitian ini adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri terutama peraturan hukum sebagai suatu *structured whole of system*. Jenis penelitian hukum ini yang bersifat preskriptif dengan mengkaji permasalahan hukum dari perpektif hukum positif negara dalam sistem peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, doktrin-doktrin ahli hukum, dan bahan kepustakaan lainnya berkaitan dengan objek penelitian.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan dengan maksud untuk mendapatkan kebenaran dari berbagai isu hukum yang dipermasalahkan untuk ditemukan jawabannya. Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

Sesuai dengan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka fokus penelitian tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer terdiri dari semua peraturan perundang-

undangan di Bidang Perencanaan Tata Ruang dan peraturan perundang-undangan terkait dengan Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Adapun bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam jurnal ini menggunakan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, berupa buku-buku, artikel/jurnal ilmiah, makalah berbagai pertemuan ilmiah, dan disertasi yang berisi konsep, prinsip, teori, doktrin dan pandangan para sarjana yang berkualifikasi tinggi berkaitan dengan objek penelitian ini.

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersebut dikumpulkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas yang kemudian akan dilakukan pengkajian bahan hukum untuk mencari solusi maupun isu hukum yang diteliti. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Batasan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat (Gwpp) Dalam Melakukan Evaluasi Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

Mengkaji batasan kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Rencana Tata Ruang. Menguraikan lebih jelas tentang kewenangan, harus dipahami bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar hukum. Unsur wewenang ada 3, antara lain:¹

1) Dasar hukum

Setiap wewenang harus memiliki dasar hukum. Dengan kata lain, bahwa setiap kewenangan harus dapat ditunjukkan dasar hukum (baik UUD, UU/Perppu, PP, Perpres, atau Perda) yang menjadi dasar kewenangan tersebut. Seorang pejabat atau badan kenegaraan tidak dapat mengatakan bahwa dirinya berwenang melakukan Tindakan tertentu, namun Tindakan yang dilakukannya tersebut ternyata tidak diatur oleh hukum.

¹ Habib Adjie dan Rusdianto Sesung, Tafsir, Penjelasan, dan Komentar atas Undang- Undang Jabatan Notaris, Refika Aditama, Bandung, 2020, hlm. 160-161

2) Konformitas hukum

Meskipun seorang pejabat atau badan kenegaraan mempunyai wewenang untuk melakukan Tindakan hukum tertentu, namun pejabat atau badan tersebut tidak dapat menggunakan wewenang itu sekehendaknya atau semaunya sendiri. Dalam menggunakan wewenangnya, pejabat atau badan kenegaraan harus mengikuti prosedur yang ditentukan oleh hukum. Pejabat atau badan harus menundukkan diri pada prosedur yang dikehendaki oleh hukum, bukan berdasarkan pada keinginan atau kehendaknya sendiri. Kewajiban penundukkan diri pejabat atau badan terhadap prosedur yang ditetapkan oleh hukum dan tidak didasarkan pada kehendak atau keinginan pribadi dalam menggunakan wewenangnya itulah yang disebut dengan konformitas hukum.

3) Pengaruh

Penggunaan wewenang oleh pejabat atau badan kenegaraan bertujuan untuk menimbulkan pengaruh atau akibat hukum bagi seseorang dan/atau badan, baik badan hukum publik maupun badan hukum privat. Akibat hukum atas tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau badan tersebut dapat berupa menimbulkan atau meniadakan/menghilangkan hak, kewajiban, kedudukan atau status seseorang dan/atau badan hukum. Dengan kata lain bahwa penggunaan wewenang tersebut berpengaruh terhadap hak, kewajiban, kedudukan, atau status seseorang dan/atau badan. Karena setiap Tindakan yang dilakukan dengan alas wewenang yang sah itu berlaku hingga dicabut/dibatalkan (*vermoeden van rechtmatigeheid*) maka setiap tindakan itu memiliki daya laku (keberlakuan) dan daya ikat terhadap seseorang dan/atau badan hukum tersebut.

A.1 Batasan Kewenangan GWPP dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Batasan kewenangan GWPP telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kewenangan tersebut dalam hal melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas meliputi:

- a. Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
- b. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervise terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. Melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, anggaran pendapatan dan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah, **tata ruang daerah**, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. Melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut diatas, GWPP mempunyai wewenang:

- a. Membatalkan peraturan bupati/wali kota;
- b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/ wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- d. Memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota; dan
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur dalam menyelenggarakan tugas dan wewenang sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur. Perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi yaitu dipimpin oleh sekretaris gubernur. Sekretaris daerah provinsi karena jabatannya ditetapkan sebagai sekretaris gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Perangkat GWPP dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat, yang terdiri atas sekretariat dan paling banyak 5 (lima) unit kerja. Sekretariat tersebut bertugas mendukung pelayanan administrasi keuangan, perencanaan, dan umum.

A.2 Pembagian Urusan Pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dasar hukum terkait dalam pembagian urusan pemerintahan yaitu termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pembagian urusan pemerintahan untuk bidang pekerjaan umum dan tata ruang, untuk Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 1
Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1.	Sumber Daya Air (SDA)	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan SDA dan bangunan pengaman pantai pada wilayah sungai lintas Daerah provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional. b. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya lebih dari 3000 ha, daerah irigasi lintas Daerah provinsi, daerah irigasi lintas negara, dan daerah irigasi strategis nasional 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan SDA dan bangunan pengaman pantai pada wilayah sungai lintas Daerah kabupaten/kota. b. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya 1000 ha - 3000 ha, dan daerah irigasi lintas Daerah kabupaten/kota. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan bangunan SDA dan pengaman pantai pada wilayah sungai dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. b. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya kurang dari 1000 ha dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.
2.	Air Minum	<ul style="list-style-type: none"> a. Penetapan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) secara nasional. b. Pengelolaan dan pengembangan SPAM lintas Daerah provinsi, dan SPAM untuk kepentingan strategis nasional. 	Pengelolaan dan pengembangan SPAM lintas Daerah kabupaten/kota.	Pengelolaan dan pengembangan SPAM di Daerah kabupaten/kota.

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
3.	Persampahan	a. Penetapan pengembangan sistem pengelolaan persampahan secara nasional. b. Pengembangan sistem pengelolaan persampahan lintas Daerah provinsi dan sistem pengelolaan persampahan untuk kepentingan strategis nasional.	Pengembangan sistem dan pengelolaan persampahan regional.	Pengembangan sistem dan pengelolaan persampahan Dalam daerah kabupaten/kota.
4.	Air Limbah	1. Penetapan pengembangan sistem pengelolaan air limbah domestik secara nasional. 2. Pengelolaan dan pengembangan sistem pengelolaan air limbah domestik lintas Daerah provinsi, dan sistem pengelolaan air limbah domestik untuk kepentingan strategis nasional.	Pengelolaan dan pengembangan sistem air limbah domestik regional.	Pengelolaan dan pengembangan sistem air limbah domestik dalam Daerah kabupaten/kota.
5.	Drainase	a. Penetapan pengembangan sistem drainase secara nasional. b. Pengelolaan dan pengembangan system drainase lintas daerah provinsi dan sistem drainase untuk kepentingan strategis nasional.	Pengelolaan dan pengembangan sistem drainase yang terbung langsung dengan Sungai lintas daerah kabupaten/kota	Pengelolaan dan pengembangan system drainase yang terhubung langsung dengan Sungai dalam daerah kabupaten/kota
6.	Permukiman	a. Penetapan system pengembangan infrastruktur permukiman secara nasional b. Penyelenggaraan infrastruktur pada permukiman di Kawasan strategis nasional	Penyelenggaraan infrastruktur pada permukiman di kawasan strategis Daerah provinsi.	Penyelenggaraan infrastruktur pada permukiman di Daerah kabupaten/kota.
7.	Bangunan Gedung	a. Penetapan Gedung kepentingan nasional. b. Penyelenggaraan bangunan gedung untuk kepentingan strategis nasional dan penyelenggaraan bangunan gedung fungsi khusus.	a. Penetapan bangunan gedung untuk kepentingan strategis Daerah provinsi. b. Penyelenggaraan bangunan gedung untuk kepentingan strategis Daerah provinsi.	Penyelenggaraan bangunan gedung di wilayah Daerah kabupaten/kota, termasuk pemberian izin mendirikan bangunan (IMB) dan sertifikat laik fungsi bangunan gedung.
8.	Penataan	a. Penetapan	Penyelenggaraan	Penyelenggaraan

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
	Bangunan dan Lingkungannya	pengembangan system penataan bangunan dan lingkungannya secara nasional. b. Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di kawasan strategis nasional.	penataan bangunan dan lingkungan di kawasan strategis Daerah provinsi dan penataan bangunan dan lingkungannya lintas Daerah kabupaten/kota	penataan bangunan dan lingkungannya di Daerah kabupaten/kota.
9.	Jalan	1. Pengembangan system jaringan jalan secara nasional. 2. Penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan nasional.	Penyelenggaraan jalan provinsi.	Penyelenggaraan jalan kabupaten/kota.
10.	Jasa Konstruksi	Penyelenggaraan pelatihan tenaga kerja konstruksi percontohan. a. Pengembangan sistem informasi jasa konstruksi cakupan nasional. b. Penerbitan izin usaha jasa konstruksi asing. a. Pengembangan standar kompetensi kerja dan pelatihan jasa konstruksi. b. Pengembangan pasar dan kerja sama konstruksi luar negeri.	a. Penyelenggaraan pelatihan tenaga ahli konstruksi. b. Penyelenggaraan sistem informasi jasa konstruksi cakupan Daerah provinsi.	a. Penyelenggaraan pelatihan tenaga terampil konstruksi. b. Penyelenggaraan sistem informasi jasa konstruksi cakupan Daerah kabupaten/kota. c. Penerbitan izin usaha jasa konstruksi nasional (nonkecil dan kecil). d. Pengawasan tertib usaha, tertib penyelenggaraan dan tertib pemanfaatan jasa konstruksi.
11.	Penataan Ruang	1. Penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional. 2. Pelaksanaan kerja sama penataan ruang antarnegara.	Penyelenggaraan penataan ruang Daerah provinsi.	Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota.

Sumber: Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam Pasal 91 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah untuk evaluasi Rancangan Perda, Gubernur melakukan evaluasi rancangan perda kabupaten/kota sesuai dengan:

- a. undang-undang di bidang pemerintahan daerah; dan
- b. peraturan perundang-undangan lainnya.

Sehingga dengan ketentuan tersebut, dalam hal terkait evaluasi terhadap peraturan daerah tentang RTRW mengacu pada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing.

Batasan kewenangan Gubernur dalam melakukan evaluasi juga berdasar pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah. Indikator penilaian dalam proses evaluasi tersebut adalah dengan menilai:

- a) Kesesuaian antara Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RTR Daerah dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi; dan
- b) Kesesuaian antara Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RTR Daerah dengan kepentingan umum.

Penilaiannya dilakukan dengan menggunakan parameter diakomodirnya catatan penyempurnaan hasil persetujuan substansi dari Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Dengan menggunakan parameter meliputi:

- a) Keabsahan konsultasi publik;
- b) Keabsahan kesepakatan dengan pemerintah daerah kabupaten/kota yang berbatasan;
- c) Keabsahan kesepakatan rapat konsultasi dengan pemerintahan daerah provinsi; dan
- d) Keabsahan persetujuan Bersama dengan DPRD kabupaten/kota.

B. Akibat Hukum Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Yang Tidak Sesuai Dengan Hasil Evaluasi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai produk legislatif daerah dan memiliki posisi didalam hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menjadi kewenangan Mahkamah Agung untuk mengujinya apabila bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi. Namun berdasarkan Pasal 91 Ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, salah satu tugas Gubernur adalah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Ayat (3) Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota apabila bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan.

Berdasarkan ketentuan di atas terdapat dua lembaga yaitu Gubernur dan Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan untuk melakukan uji materil terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan Materi muatan yang harus diatur dengan Undang- Undang berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta membatalkannya dapat dilakukan oleh eksekutif yaitu Gubernur. Gubernur mempunyai kewenangan yang lebih luas dari pada Mahkamah Agung yang hanya menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang. Kewenangan Gubernur itu termasuk menguji Perda Kabupaten/Kota berdasarkan adanya materi muatan Perda Kabupaten/Kota

yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan di atasnya, bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan kesusilaan.

Oleh karena itu kewenangan Gubernur lebih luas dari Mahkamah Agung, kewenangan Gubernur berkaitan dengan pembatalan Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kesusilaan lebih mengandung muatan sosiologis dibandingkan dengan muatan yuridis. Hal ini dikarenakan standarisasi kesusilaan lebih berdasar pada subyektifitas Pemerintah dalam hal ini Gubernur.

Terdapat dua jenis pengawasan Perda oleh Gubernur yaitu evaluasi dan klarifikasi. Dua jenis ini sebagai langkah preventif dan represif Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat di daerah, dua langkah tersebut yaitu:

- Pertama, dalam upaya preventif Gubernur melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah. Sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 245 (3) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: “Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/Wali Kota”.
- Kedua, dalam upaya represif Gubernur melakukan klarifikasi terhadap keseluruhan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dianggap bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya, kepentingan umum dan kesusilaan. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: “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”.

Bupati/walikota sebelum menetapkan sebuah Peraturan Daerah wajib menyampaikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lambat 7 (Tujuh) hari. Kemudian Pasal 251 Ayat (3) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan, dalam hal Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota. Ayat (4) Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Ayat (6) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), Kepala Daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud.

Pembatalan yang dilakukan oleh Gubernur melalui mekanisme eksekutif *review* mengakibatkan posisi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dipandang sebagai produk regulatif. Artinya Peraturan Daerah hanya sebagai salah satu bagian produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang tidak jauh berbeda dengan Peraturan-Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dalam kapasitas sebagai

perpanjangan tangan Pemerintah Pusat dan bukan sebagai Pemerintah Daerah yang bersifat otonom.

Pengaturan kewenangan Gubernur dalam hal membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya diatur didalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah lebih membawa semangat konsentrasi. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota hanya boleh dibatalkan melalui Peraturan Presiden. Artinya, kewenangan membatalkan Perda yang telah diberikan Pemerintah Pusat kepada wakilnya ditingkatan Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur, namun Gubernur sendiri tidak memiliki kewenangan membatalkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Gubernur. Akan tetapi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah masih mengakomodir semangat desentralisasi, dimana Peraturan Daerah tetap dipandang sebagai salah satu Peraturan Perundang-undangan yang masuk dalam hirarki. Artinya meskipun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota telah dibatalkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden, apabila Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum dapat menerima Pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah masih dapat melakukan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Terbuka peluang substansi Peraturan Daerah yang dibuat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk kembali diuji oleh Mahkamah Agung apakah telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut merupakan pengaturan yang khusus mengenai kebutuhan daerah tersebut.

Kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang diatur didalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah bentuk dari dekonsentrasi. Artinya, kewenangan pembatalan Peraturan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat telah diberikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah. Namun dalam hal pembatalan yang dilakukan oleh Gubernur sampai Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri dapat menimbulkan dampak sentralisasi pembuatan produk hukum. Artinya nasib Peraturan Daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat serta tidak memberikan kesempatan kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota untuk menguji Peraturan Daerahnya kepada lembaga diluar lembaga politik (pemerintah).

Konsekuensi dari pengaturan tersebut akan memunculkan ketidakpuasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ketika Peraturan Daerah yang telah dibuat harus dibatalkan oleh Gubernur dan ketika Pemerintah Daerah harus mengajukan keberatan atas keputusan pembatalan Gubernur ke Menteri Dalam Negeri. Sebagaimana dalam Pasal 251 Ayat (8) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan: "Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Bupati/Wali Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Bupati/Wali Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan Peraturan Perundang-undangan, Bupati/Wali Kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Wali Kota diterima"

Apabila Menteri Dalam Negeri berpendapat sama dengan Gubernur, maka keputusan Menteri menjadi final dan banding atas pembatalan Peraturan Daerah tersebut. Padahal menurut Jimly Assidhiqie, sangatlah penting ketika suatu produk Peraturan Perundang-undangan yang dibuat secara bersama antara unsur eksekutif dan unsur legislatif menjadi kewenangan yudikatif untuk melakukan pengujian. Prinsip ketidakterlibatan ini akan mengurangi kesewenang-wenangan Pemerintah dalam menguji suatu Perda. Sehingga pertimbangan dalam pengujian tersebut didasarkan atas nilai-nilai keadilan, kebenaran dan kemanfaatan.

Keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dapat memunculkan permasalahan baru ketika Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima. Permasalahan tersebut dapat berupa pengujian terhadap keputusan pembatalan Menteri Dalam Negeri dan kewenangan lembaga yang dapat menguji keputusan pembatalan tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan politik hukum yang terkandung didalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah. Adapun pelaksanaan secara konsisten kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur sebelumnya di dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah berujung pada perubahan atau pembaharuan dari pada kewenangan Gubernur itu sendiri. Perubahan tersebut telah diatur didalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota seperti yang telah diuraikan diatas, merupakan politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu. Meskipun lahirnya politik hukum yang baru ini akibat dari adanya perkembangan situasi dalam suatu periode, namun pembentukan politik hukum tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ada didalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang sekaligus berlaku secara permanen sebagai politik hukum bagi pembentukan politik hukum Peraturan Perundang-undangan dibawahnya.

Presiden telah melimpahkan 46 tugas dan wewenang kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Seperti melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas pembantuan di kabupaten, kota, melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi, melakukan evaluasi apbd, dapat membatalkan Perda dan memberikan persetujuan terhadap Raperda kabupaten, kota. Serta dapat memberikan sanksi kepada bupati, walikota, serta tugas dan wewenang lainnya yang tercantum Dalam peraturan perundang-undangan.

“Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi,” Dengan telah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka ada beberapa hal baru yang diatur didalamnya. Salah satunya adalah pendelegasian kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota. Seperti yang diketahui, dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa pembatalan Perda Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Akan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya, disebutkan bahwa kewenangan Pembatalan Perda Kabupaten/Kota didelegasikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan pembatalannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4) UU Pemerintahan Daerah yang baru. Selanjutnya dalam Pasal 251 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah diatur pula bahwa apabila Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri Dalam Negeri mengambil alih kewenangan membatalkan Perda Kabupaten/Kota.

Ada beberapa konsekuensi yang kemudian muncul terkait pengaturan tersebut, antara lain :

1. Sejak adanya Keputusan Pembatalan, maka paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan diterbitkan, Bupati/Walikota harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud (Pasal 251 ayat (5)).
2. Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, Bupati/WaliKota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota (Pasal 251 ayat (8)).
3. Apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota masih memberlakukan Perda yang oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda (Pasal 252 ayat (1) dan ayat (2)). Sanksi administratif yang dikenakan kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan (Pasal 252 ayat (3)). Sanksi juga tidak diterapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada kepada Menteri untuk Perda Kabupaten/Kota (Pasal 252 ayat (4)).
4. Khusus berkenaan sanksi terhadap pemberlakuan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan (Pasal 252 ayat (5)).

Tentunya harapan kita adalah tidak terjadinya pembatalan, oleh karenanya sangat penting untuk menindaklanjuti hasil klarifikasi Gubernur. Atau mengkonsultasikan terlebih dahulu Perda pada saat masih berbentuk Rancangan kepada instansi vertikal atau horizontal terkait.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan isu hukum sebagaimana pembahasan diatas, didapatkan kesimpulan sebagai berikut:

- A. Batasan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan evaluasi terhadap peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah.
Kebijakan mengenai batasan kewenangan Gubernur dalam melakukan evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Rencana Tata Ruang Wilayah berdasar pada:
 - 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 2) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat;
 - 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah untuk evaluasi Rancangan Perda; dan
 - 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah.
- B. Akibat hukum terhadap peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah yang tidak sesuai dengan hasil evaluasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Apabila Peraturan Daerah tersebut mengandung unsur bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum maka dapat dibatalkan.

Proses evaluasi GWPP terhadap RTRW adalah menilai kesesuaiannya dengan peraturan yang lebih tinggi dan keabsahan dari konsultasi publik, dalam hal ini merupakan hal yang terkait dengan kepentingan umum.

Sehingga dapat disimpulkan, bahwa akibat hukum terhadap Perda Kabupaten/Kota tentang RTRW yang tidak sesuai dengan hal evaluasi GWPP adalah pembatalan Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Habib Adjie dan Rusdianto Sesung, Tafsir, Penjelasan, dan Komentar atas Undang- Undang Jabatan Notaris, Refika Aditama, Bandung, 2020;
- Retna Dewi Lestari, Tri Wisudawati, Aris Prio Agus Santoso, 2022. Hukum Agraria dan Tata Ruang, Pustaka Baru Press;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah.