

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN PUTUSAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016 TENTANG PEMBATALAN PERDA PROVINSI, PERDA KABUPATEN/KOTA, PERATURAN GUBERNUR, DAN PERATURAN BUPATI/PERATURAN WALIKOTA

Wahyu Tri Hartomo
Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan
Jl. HR. Rasuna Said Kav.6-7 Jakarta Selatan, Indonesia
Email: ote_paztel@yahoo.com

Abstract

With the Constitutional Court Decision of Number 137/PUU-XIII/2015 and Decision Number 56/PUU-XIV/2016 which state that the authority of the Minister of Home Affairs and the Governor as the representative of the central government in canceling Provincial Regulations, District Regulation/City Regulation, Governor Regulation, and Regent Regulation/Regulation of Mayor was unconstitutional or contardict with the 1945 Constitution. So only the Supreme Court has the authority to revoke Provincial Regulations, District Regulation/City Regulations, Governor Regulation, and Regent Regulation/ Regulation of Mayor. This article define the implications or impacts of the Constitutional Court Decision Number 137/PUU-XIII/ 2015 and Number 56/PUU-XIV/2016 on cancellation of Provincial Regulations, District Regulation/City Regulation, Governor Regulation, and Regent Regulation/Regulation of Mayor. This circumstances have a positive impact to legal certainty on the revoke authority of laws, which previously had the potential to create dualism of court decision. On the other hand, there are no specific laws regarding to procedures on formal legal review in the Supreme Court for legislations below the Law level.

Keywords: Implications, Cancellation, local regulation and regulation of regional head

Abstrak

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal inkonstitusional atau bertentang dengan UUD 1945. Sehingga hanya Mahkamah Agung yang berwenang dalam membatalkan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal. Berdasarkan hal tersebut akan dijelaskan bagaimana implikasi atau dampak terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal. Dari hal tersebut dihasilkan bahwa adanya dampak positif terhadap kepastian hukum terhadap kewenangan pembatalan produk hukum daerah tersebut, dimana sebelumnya berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan. Disisi lain belum adanya aturan khusus mengenai tata cara/prosedur pengujian formil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang ada pada Mahkamah Agung.

Kata kunci: Implikasi, Pembatalan, Perda dan Perkada

A. Pendahuluan

Peraturan Daerah (Perda) Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur (Pergub) dan Peraturan Bupati/Wali Kota (Perbup/Perwal) adalah merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila. Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal setelah perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 (UUD 1945) keberadaannya diberikan landasan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.¹

Guna menindaklanjuti ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 tersebut, maka melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2004)² dilakukan pengaturan terkait dengan mekanisme pembentukan dan penegakan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal. Selain itu, ditemukan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011)³ yang mengatur juga mengenai mekanisme pembentukan peraturan daerah.⁴ Selain kedua Undang-Undang tersebut lahir juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri No. 80 Tahun 2015)⁵ yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 2004.

UU No. 23 Tahun 2004 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015 secara prinsip menganut nilai dasar otonomi daerah. Nilai dasar otonomi daerah diwujudkan dalam bentuk pemerintahan daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan negara. Dalam konteks itu, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan daerah karena dalam sistem desentralisasi, selalu terdapat dua unsur penting, yakni pembentukan daerah otonom dan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintah.⁶

Dalam sistem desentralisasi juga, pemerintahan pusat memberikan kebebasan luas kepada

pemerintahan daerah untuk mengambil inisiatif sendiri dalam menyelenggarakan kebutuhan daerahnya. Dalam urusan yang berkenaan dengan kepentingan negara untuk mencapai tujuannya, pemberian kebebasan mengurus sendiri daerahnya itu tergantung kepada pemerintah pusat. Hal itu disebabkan pengawasan masih dilakukan oleh pemerintah pusat dengan prevensi, yaitu dikehendaki pengesahan lebih dahulu oleh pemerintah pusat terhadap peraturan yang dibuat pemerintah daerah. Hal itu dilakukan sebelum mempunyai kekuatan yang berlaku di daerah sebagai peraturan.⁷

Dalam rangka pengawasan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal terdapat 3 (tiga) model pengawasan yakni pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum. Secara teknis, pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah ini dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan Para Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Pengawasan preventif mengandung arti bahwa pemberlakuan tiap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang mengatur persoalan-persoalan tertentu seperti yang telah ditentukan dalam terlebih dahulu mendapatkan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri dan atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Pengawasan represif berwujud penangguhan atau pembatalan oleh pejabat yang berwenang (Menteri Dalam Negeri/Gubernur) atas Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kepentingan umum.⁸

Dalam rangka pengawasan tersebut, sebelumnya Presiden telah mengumumkan pembatalan

1 Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM-RI, *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta, 2015, hlm. 11.

2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, *Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5587*.

3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Lembaran Negara R.I Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5234*.

4 Yuniar Kurniawati, *Polemik Pengujian Peraturan Daerah (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman versus Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 4 –Desember 2016, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2016, hlm. 340.

5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, *Berita Negara R.I Tahun 2015 Nomor 2036*.

6 HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 49.

7 R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 90.

8 King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 5.

sebanyak 3.143 Perda yang dianggap bermasalah. Presiden menilai bahwa sebanyak 3.143 Perda yang bermasalah tersebut menghambat percepatan dalam menghadapi kompetisi meningkatkan investasi. Selain itu ribuan perda yang dibatalkan tersebut menghambat semangat kebhinekaan persatuan dalam berbangsa dan bernegara. Ribuan Perda yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, Perda yang memperpanjang jalur birokrasi, yang menghambat proses perizinan, menghambat kemudahan berusaha dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.⁹

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mempublikasikan 3.143 Peraturan yang dibatalkan/direvisi oleh Pemerintah Pusat yang mana terdiri dari 1.765 Perda atau Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut atau direvisi oleh Menteri Dalam Negeri, 111 peraturan atau Keputusan Menteri Dalam Negeri, dan 1.267 Perda atau Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut/direvisi oleh Gubernur. Dalam daftar itu Kemendagri membaginya per provinsi. Di Provinsi Aceh ada 65 Perda yang dibatalkan, 133 Perda yang ada pada Sumatera Utara, 60 Perda yang ada pada Sumatera Barat, di Provinsi Riau ada 30 Perda, Banten ada 36 Perda, DKI Jakarta ada 2 Perda, serta beberapa perda di Provinsi lainnya.

Menteri Dalam Negeri menjelaskan lebih lanjut bahwa Perda yang dibatalkan diantaranya terkait konteks ekonomi yang menghambat investasi perizinan yang bertele-tele, yang terlalu panjang termasuk retribusi-retribusi yang dianggap masih bermasalah.¹⁰

Jika berpedoman kepada UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi, pembatalan sebuah Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal sebagai produk hukum yang berada di bawah

undang-undang harusnya dilakukan Mahkamah Agung (MA) melalui *judicial review*. Dalam hal ini, Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Ketentuan ini menegaskan bahwa apabila Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (termasuk undang-undang) maka proses pembatalannya berdasarkan hasil *judicial review* di Mahkamah Agung. Selain itu, Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009)¹¹ *juncto* Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 5 Tahun 2004)¹² juga menyatakan: “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”.¹³ dan Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011,¹⁴ dimana kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang dilakukan oleh MA.

Berdasarkan perbedaan kewenangan pengujian tersebut, maka Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) mengajukan permohonan pengujian (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk Perda Kabupaten/Kota dan Perbup/Perwal. Sedangkan Abda Khair Mufti, dkk mengajukan *judicial review* ke MK untuk Perda Provinsi dan Pergub yang bertentangan dengan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 terhadap Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

9 <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada Senin, 11 November 2016

10 <http://beritagar.id/artikel/berita/daftar-perda-bermasalah-yang-dibatalkan-pemerintah>, diakses pada Senin, 11 November 2016

11 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, *Lembaran Negara R.I Tahun 2009 Nomor 157 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5076*.

12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, *Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 9 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4359*.

13 King Faisal Sulaiman, Op.Cit., hlm. xiii.

14 Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”

Melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah Kabupaten/Kota tidak lagi bisa dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur.

Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa frase “*peraturan daerah kabupaten/kota dan*” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “*peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau*” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “*penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan*” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Selanjutnya, melengkapi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.

MK melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi, Pergub, Perda Kabupaten/Kota inkonstitusional atau bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.¹⁵

Dengan tidak adanya kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi, Pergub, Perda Kabupaten/Kota, maka akan terjadi perubahan terhadap pengawasan terhadap pemerintah daerah.

Berdasarkan hal tersebut penulis mencoba melakukan penelitian dengan metode yuridis normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan dan norma yang berlaku dan metode penelitian pustaka mengenai implikasi atau dampak terhadap Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal.

B. Pembahasan

B.1 Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal oleh Pemerintah Pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pembentukan Perda tidak lepas dari pengawasan dan pengendalian. Sebenarnya hal ini berkenaan dengan kontrol terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, melalui apa yang biasa disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*) Menurut Jimly Asshiddiqie ada 3 (tiga) bentuk pengawasan/pengendalian (norma hukum dalam) peraturan perundang-undangan. Pertama, kontrol yuridis, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan melalui uji materil (*judicial review*). Dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia untuk pengujian Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi (Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sedangkan untuk pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung (Pasal 31 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 2004). Kedua, kontrol administratif, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan oleh eksekutif atau lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “*bestuur*” dibidang eksekutif. misalnya Presiden terdapat hal yang luar biasa yang tidak memungkinkan Undang-Undang diberlakukan, maka Presiden berwenang mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang “membatalkan” keberlakuan Undang-Undang yang sudah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat tersebut (contohnya Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Jalan. Ketiga, kontrol politik, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan oleh lembaga politik misalnya parlemen. Dalam hal ini perubahan Undang-Undang melalui jalur hak inisiatif sebagai amandemen dari Undang-Undang yang telah disahkan oleh Presiden.

15 Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 tentang Uji Materi UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan hal ini norma hukum yang terdapat dalam Perda juga tidak luput dari legal *norm control mechanism* tersebut. Kewenangan Menteri Dalam negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat untuk membatalkan Perda APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014, merupakan bentuk kontrol administratif Mendagri yang menjalankan fungsi "*bestuur*". Dengan demikian, dari segi ini validitas kewenangan Menteri Dalam negeri dan Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat mempunyai dasar yang lebih kuat, apalagi apabila dilihat dari kedudukan Mendagri sebagai pejabat yang lebih tinggi. Kedudukan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat yang lebih tinggi ini, bukan saja terlihat dari produk hukum yang dihasilkannya lebih tinggi, tetapi juga memang kedudukannya yang lebih tinggi dari DPRD dan Gubernur.

Di dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat perubahan cukup penting menyangkut semakin jelasnya wewenang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal oleh Pemerintah Pusat. Dalam kaitan dengan pembatalan tersebut, hal prinsip adalah kewajiban daerah untuk menyampaikan produk hukumnya kepada Pemerintah Pusat serta pembatasan atau larangan untuk materi muatan Perda atau perkada.

Pasal 249 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:¹⁶

- (1) Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.
- (2) Gubernur yang tidak menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri.
- (3) Bupati/ wali kota wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.

- (4) Bupati/wali kota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Mengenai pembatasan atau larangan untuk materi muatan Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri dan 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.

Untuk memperkuat ketentuan diatas maka diberlakukan ketentuan sanksi terhadap daerah yang tidak bersedia melaksanakan Keputusan Pemerintah Pusat dalam pembatalan Perda dan Perkada. Sanksi tersebut dapat berupa Sanksi administratif dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda. Sanksi administratif sendiri berupa dikenai kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tindakan tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan. Sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda berupa tidak ditetapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Perda Provinsi dan kepada Menteri untuk Perda Kabupaten/Kota. Jika dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur selaku wakil dari Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU (dana alokasi umum) dan/atau DBH (dana bagi hasil) bagi daerah bersangkutan.

16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Op.cit., Pasal 249

B.2 Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/ Kota, Pergub dan Perbup/Perwal oleh Mahkamah Agung

Pada negara-negara yang menganut sistem hukum sipil (*civil law*), obyek *judicial review* hanyalah produk pengaturan saja, mulai dari undang-undang sampai ke peraturan-peraturan (*regels*) yang ada di bawahnya. Dalam sistem hukum Anglo Saxon, sebagaimana hal di Inggris maupun Amerika Serikat pengertian *judicial review*, luas cakupannya, termasuk gugatan yang berkenaan dengan norma hukum yang kongkret dan individual, seperti yang dikenal dalam sistem peradilan tata usaha negara. Wewenang Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh UUDNRI Tahun 1945 untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kewenangan demikian ini kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman.

Mahkamah Agung dalam menjalankan kekuasaan kehakiman sebagai kewenangan atributif yang ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No.4 Tahun 2004), Pasal 31 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung,¹⁷ Pasal 31A Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985,¹⁸ tentang Mahkamah Agung; dan Pasal 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 (sebelumnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil,¹⁹ tentang Hak Uji Materiil. Dalam ketentuan aturan tersebut, Mahkamah Agung berwenang melakukan Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Kewenangan melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung tersebut kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman.

Ketentuan Pasal 24A ayat(1) UUD 1945 menyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Ketentuan Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48 Tahun 2009 (sebelumnya Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004) pada intinya menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Ketentuan Pasal 20 ayat (3) UU Nomor 48 Tahun 2009 (sebelumnya Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004) pada intinya menyatakan bahwa pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

Ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 (diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung) yang menyatakan bahwa:²⁰

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, *Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 9 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4355*.

18 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, *Lembaran Negara R.I Tahun 2009 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4958*.

19 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2001 tentang Hak Uji Materiil

20 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Op.Cit., Pasal 31

Ketentuan Pasal 31A ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 (diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009) yang menyatakan bahwa:²¹

- (3) Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.

Ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa:²²

- (4) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujian dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap tiga jenis peraturan di atas dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Mulai dari dasar konstitusional dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, kemudian Pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman²³, selanjutnya Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung,²⁴ menentukan standar ukuran suatu peraturan di bawah undang-undang dapat dibatalkan, atas alasan: 1) karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (aspek materiil); atau 2) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).

Untuk melaksanakan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999, tentang Hak Uji Materiil yang dinyatakan tidak berlaku dan digantikan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 dan kemudian Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 mempersempit kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung yang oleh UUD dan undang-undang diberi kewenangan menguji materiil dan formil peraturan perundang-undangan, menjadi hanya melakukan pengujian materiil terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti Mahkamah Agung tidak memeriksa atau menguji aspek formil penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Kondisi demikian terkesan bertindak di luar kewenangan, yakni membatasi kewenangan sendiri yang juga merupakan bagian dari kewajiban hukum dan kepastian hukum itu sendiri.

Erat kaitannya dengan fungsi Mahkamah Agung yang bersifat yudisial (*justitiele functie*), kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian Peraturan Daerah lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. Dalam keadaan demikian, maka Mahkamah Agung adalah lembaga kehakiman yang diberi tugas menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Dalam menjalankan fungsi demikian itu, Mahkamah Agung bersifat pasif menunggu diajukannya permohonan keberatan dari para pihak yang berkepentingan di daerah.

B.3 Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal

Sebagai sebuah sistem peraturan perundang-undangan, kesatuan tatanan hukum seharusnya tidak ada pertentangan antara aturan norma hukum satu sama lainnya. Dalam praktiknya, tidak dapat dipungkiri bahwa pertentangan antara norma hukum sering terjadi. Hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum menciptakan norma-norma yang saling bertentangan

21 *Ibid.*, Pasal 31A

22 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Op.Cit., 9 ayat (2)

23 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, *Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 8 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4358*.

24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Op.Cit., 31 ayat (2)

antara satu norma hukum dengan norma hukum lainnya.

Terhadap konflik antara norma hukum dapat dilakukan pengujian (*toetsingsreview*). Pengujian dapat dilakukan melalui cara yang biasa (*ordinary way*) yaitu dengan mengeluarkan norma hukum (perundang-undangan) baru dan juga dapat dilakukan dengan cara yang luar biasa (*extra-ordinary way*) yaitu melalui penunjukan organ tersendiri melalui konstitusi seperti halnya melalui "*judicial review*".

Perbedaan pengujian perundang-undangan juga terjadi dalam tataran terminologi dan pendekatan tradisi hukum. Secara terminologi, istilah hak menguji dipadankan dengan istilah "*toetsingsrecht*" yang muncul di Belanda dan dikenal juga di negara-negara "*civil law*". Di negara-negara "*anglo saxon*", istilah yang berkembang adalah "*judicial review*" dan "*constitutional review*". Negara-negara dalam rumpun "*anglo saxon*" tidak mengenal istilah "*toetsingrecht*". Dalam perkembangannya istilah "*judicial review*" dan "*constitutional review*" juga digunakan di negara-negara "*civil law*" seperti Jerman dan Prancis.²⁵

Pengertian hak menguji (*toetsingrecht*) sering dirancukan dengan istilah "*judicial review*". Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang berbeda meskipun secara substansi memiliki kesamaan yaitu perlindungan hak-hak konstitusional warna negara. Secara umum hak menguji (*toetsingrecht*) lebih luas dari "*judicial review*" dan "*constitutional review*". Hak menguji (*toetsingrecht*) merupakan hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan baik kepada kekuasaan yudikatif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif. Hak menguji (*toetsingrecht*) tersebut didasarkan pada organ pengujinya. Hak menguji (*toetsingrecht*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada kekuasaan legislatif disebut "*legislative review*". Hak menguji (*toetsingrecht*) yang diberikan kepada kekuasaan eksekutif disebut dengan "*executive review*". Hak menguji (*toetsingrecht*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada yudikatif disebut "*judicial review*". Perbedaan ketiga model pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme

legislative review, *executive review*, dan *judicial review* tersebut terletak pada lembaga yang melakukan pengujian.²⁶

Jadi definisi tersebut hanya sebatas pilihan penggunaan istilah semata yang pada hakekatnya mempunyai arti sebagai kewenangan menguji atas peraturan perundang-undangan.

Selama ini khusus pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, ada dualisme kewenangan pengujian antara pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur dengan melalui "executive review" dan MA melalui "*judicial review*" telah menimbulkan polemik hukum yang cukup kompleks. Pengujian Perda melalui MA memiliki basis legitimasi secara konstitusional yang cukup kuat bersandar langsung kewenangan yang diberikan UUD 1945 jo UU No. 5 Tahun 2004 jo UU No. 3 Tahun 2009 jo UU No. 12 Tahun 2011 dan Perma No. 1 Tahun 2011. Sementara itu, pembatalan Perda oleh pemerintah melalui "executive review" berpijak pada ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 jo Permendagri No. 80 Tahun 2015.²⁷

Berdasarkan perbedaan kewenangan pengujian tersebut, maka Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) mengajukan permohonan pengujian (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk Perda Kabupaten/Kota dan Perbup/Perwal. Sedangkan Abda Khair Mufti, dkk mengajukan *judicial review* ke MK untuk Perda Provinsi dan Pergub yang bertentangan dengan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 terhadap Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

Melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah Kabupaten/Kota tidak lagi bisa dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur.

Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa frase "*peraturan daerah kabupaten/kota dan*" dalam ketentuan Pasal 251

25 Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusi di Berbagai Negara, Konstitusi Pers*, Jakarta, 2006, hlm. 73.

26 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Konstitusi Pers*, Jakarta, 2006, hlm. 1-2.

27 King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 263

ayat (2) dan (4), frase “*peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau*” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “*penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan*” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Selanjutnya, melengkapi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.

MK melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi, Pergub, Perda Kabupaten/Kota inkonstitusional atau bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.²⁸

Sehingga dengan tidak adanya kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi, Pergub, Perda Kabupaten/Kota dan hanya ada kewenangan tersebut pada Mahkamah Agung, maka akan terjadi dampak dari keputusan tersebut.

Di satu sisi terhadap putusan MK tersebut terdapat sisi positif yaitu adanya kepastian hukum terhadap kewenangan pembatalan produk hukum daerah. Sebelumnya ada dualisme kewenangan pengujian perda antara pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur dengan melalui “*exsecutive review*” dengan MA melalui “*judicial review*”. Maka kewenangan pembatalan Perda Provinsi, Pergub, Perda Kabupaten/Kota hanya pada Mahkamah Agung. Sehingga Pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat hanya melakukan “*exsecutive preview*” atas rancangan perda yang belum ditetapkan atau diundangkan.

Namun disisi lain ada dampak yang menjadi bahan pemikiran yang harus segera diselesaikan yaitu:

- a) Dengan tidak adanya pembatalan terhadap Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota oleh Pemerintah pusat yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Pemerintah Pusat hanya punya pengawasan secara preventif atau “*executive preview*” dimana dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah tersebut ditetapkan. Bentuk pengawasan preventif sendiri yang berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015 yaitu dilakukan dengan melakukan evaluasi dan fasilitasi. Evaluasi sendiri dilakukan terhadap rancangan perda RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rencana pembangunan industri, dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa. Sedangkan fasilitasi dilakukan terhadap rancangan perda selain yang di evaluasi. Evaluasi dan fasilitasi tersebut nantinya hanya berbentuk rekomendasi yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Rekomendasi tersebut nantinya bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh pemerintah daerah apakah melanjutkan rancangan perda tersebut untuk ditetapkan menjadi perda atau tidak dilanjutkan menjadi perda. Jika Perda atau Perkada tersebut direkomendasikan untuk tidak dilanjutkan karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, namun pemerintah daerah terus melanjutkan sampai ditetapkannya perda tersebut, maka perda tersebut dengan segala akibat yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- b) Wewenang atribusi Mahkamah Agung secara teoritis dapat didelegasikan kepada lembaga peradilan yang berada dibawahnya. Terhadap

28 Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 tentang Uji Materi UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

wewenang delegasian, hal ini masih menjadi suatu permasalahan di Indonesia yaitu Mahkamah Agung terikat pada asas bahwa “seseorang atau lembaga yang menerima wewenang delegasian harus melaksanakan sendiri wewenang itu, tidak boleh di sub-delegasikan lebih lanjut (*delegatus non ptest delegare*). Apabila Mahkamah Agung tidak boleh mendelegasikan sebagian wewenangnya lebih lanjut kepada lembaga lain, maka hal ini akan sangat memberatkan bagi masyarakat di daerah yang dirugikan dengan berlakunya Perda atau Perkada, dimana mereka harus mengajukan hak uji materiil ke Mahkamah Agung di Jakarta. Di sisi lain Mahkamah Agung selama ini juga masih mempunyai tunggakan perkara di tingkat kasasi yang harus segera dilaksanakan.²⁹

- c) Hak Menguji (*Toestingrecht*) baik dalam kepustakaan maupun dalam praktek dikenal adanya dua macam hak menguji (*Toestingrecht*) yaitu:
- d) Hak menguji formal (*formele teotsingrecht*) : wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, dalam proses pembuatannya melalui cara-cara sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Pengujian formal terkait dengan masalah prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Hak menguji formal adalah : wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (procedure) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Misalnya, Peraturan Daerah dibentuk (ditetapkan) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota. Suatu produk hukum tidak dapat disebut Peraturan Daerah (Perda) apabila hanya ditetapkan oleh Gubernur saja, tanpa disetujui oleh DPRD.
- e) Hak menguji material (*materiele toestingrecht*) : suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai

isi apakah suatu peraturan perundang-undangan itu sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, (*lex superior derogate lex infriore*), serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.

Pengujian perkara “judicial review” oleh Mahkamah Agung hanya mencakup aspek materiil saja yakni menilai apakah sebuah Peraturan Perundang-undangan yang diuji tersebut bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan aspek formil tidak ada dalam pengujiannya yakni menilai suatu peraturan perundang-undangan pembentukannya melalui cara-cara sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Hal tersebut berpedoman pada hukum beracara yang tertuang dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil. Jika bercermin pada Mahkamah Konstitusi, aturan khusus mengenai pengujian materiil dan pengujian formil telah tergabungkan dan dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor: 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Sebagaimana yang diketahui, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang itu terbagi atas dua, yaitu pengujian materiil dan pengujian formil. Dengan demikian Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2011 mempersempit kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung yang oleh UUD dan undang-undang diberi kewenangan menguji materiil dan formil peraturan perundang-undangan, menjadi hanya melakukan pengujian materiil terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti Mahkamah Agung tidak memeriksa atau

29 Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Gentha Publishing, Jakarta, 2016. hlm. 72

menguji aspek formil penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Putusan Hakim Mahkamah Agung hanya mempertimbangkan aspek wewenang dan substansi saja yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan aspek prosedural tidak menjadi pertimbangan.³⁰

- a. Di samping itu perlu dicermati kelemahan tidak diaturnya batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan, berapa lama waktu penunjukan majelis hakim dilakukan dan berapa lama waktu maksimal yang dapat digunakan oleh majelis hakim untuk memeriksa perkara pengujian peraturan perundang-undangan. Di satu sisi tidak ada batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung, di sisi lain Mahkamah Agung membatasi waktu hak warga negara untuk mengajukan permohonan keberatan. Ketiadaan ketentuan batas waktu pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung, berpotensi menjadikan Peraturan Daerah yang sedang diuji terabaikan kepastian hukum penerapannya di daerah.
- b. Selain itu akibat dari putusan MK tersebut yang membatalkan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 berimplikasi terhadap pasal-pasal lain yang ada pada UU No. 23 Tahun 2014 dan juga peraturan di bawahnya yaitu Permendagri No. 80 Tahun 2015. Seperti Ketentuan Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014 yang memberlakukan ketentuan sanksi terhadap Daerah yang tidak bersedia melaksanakan Keputusan Pemerintah Pusat dalam pembatalan Perda dan Perkada yang ada pada Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut. Sehingga ketentuan di dalam Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut tidak bisa diberlakukan. Hal sama juga berimplikasi terhadap Permendagri No. 80 Tahun 2015 yang ada pada BAB XI mengenai Pembatalan Produk Hukum Daerah berberbentuk Peraturan.

- d. Dengan adanya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota. Sekilas, putusan ini telah mengembalikan ruh kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung sebagaimana dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945. Akan tetapi apabila ditelaah secara mendalam, maka putusan ini justru tidak sepenuhnya mengembalikan kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku terhadap peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, sedangkan terhadap peraturan kepala daerah (peraturan gubernur serta peraturan bupati/wali kota) masih tetap dapat dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun gubernur secara berjenjang.

C. Penutup

C.1 Kesimpulan

Berdasarkan yang telah diuraikan sebelumnya diperoleh kesimpulan berupa :

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945. Maka dalam pengujian terhadap Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota hanya Mahkamah Agung yang berwenang untuk mengujinya. Kewenangan pemerintah pusat terhadap Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota hanya sebatas pengawasan secara preventif yakni pemberlakuan tiap peraturan daerah yang mengatur persoalan-persoalan tertentu, terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri dan atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di

30 *Ibid.*, hlm. 145

daerah. Sedangkan pembatalan terhadap peraturan kepala daerah (peraturan gubernur serta peraturan bupati/wali kota) masih tetap dapat dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun gubernur secara berjenjang.

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 diharapkan Pemerintah segera merevisi Pasal 252 dan Pasal terkait lainnya dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Dengan metode pengawasan lebih bersifat preventif terhadap Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota

Selain itu, Mahkamah Agung perlu membentuk pula suatu peraturan yang membahas secara teknis mengenai tata cara/prosedur pengujian formal peraturan-perundang-undangan dibawah undang-undang. Artinya, jika Mahkamah Agung membentuk PERMA tentang Hak Uji Materil, maka seharusnya di bentuk juga PERMA tentang Hak Uji Formil, ataukah bisa juga tata cara/prosedur Hak Uji Materil dan Hak Uji Formil di gabung saja ke dalam satu PERMA, sebagaimana yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Daftar Pustaka

Buku

Abdoel Djamali, R. *Pengantar Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarata, 2007.

Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusi di Berbagai Negara*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2006

----- . *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2006.

Faisal Sulaiman, King. *Dialetika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.

----- . *Teori Peraturan Perundang-*

undangan dan Aspek Pengujiannya, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.

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

----- . *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001

Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*,Gentha Publishing, Jakarta, 2016.

Widjaja, HAW. *Penyelenggaran Otonomi Di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM-RI. *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta, 2015.

Jurnal

Kurniawati, Yuniar. *Polemik Pengujian Peraturan Daerah (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman versus Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 4 –Desember 2016, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2016.

Peraturan Perundang-Undangn

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara R.I Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4316.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 8 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4358.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 9 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4359.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Lembaran Negara R.I Tahun 2009 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4958.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara R.I Tahun 2009 Nomor 157 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5076.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara R.I Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5234.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5587.

Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil.

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Berita Negara R.I Tahun 2015 Nomor 2036.

Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 tentang Uji Materi UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Internet

<http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>

<http://beritagar.id/artikel/berita/daftar-perda-bermasalah-yang-dibatalkan-pemerintah>