

**DAMPAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-
XIII/2015 TERHADAP REKONSTRUKSI SISTEM PENGUJIAN
PERATURAN DAERAH**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum

JURNAL



SRI INDRIYANI UMRA

01011311001

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS KHAIRUN

TERNATE

2017

PUBLIKASI ILMIAH

Untuk Memperoleh Gelar Strata 1 (Satu)

SRI INDRIYANI UMRA

DR. King Faisal Soleman SH.,LLM

Siti Barora Sinay SH.,MH

Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate

Bagian Hukum Tata Negara

Fakultas Hukum Universitas Khairun

Ternate

2017

**DAMPAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-
XIII/2015 TERHADAP REKONSTRUKSI SISTEM PENGUJIAN
PERATURAN DAERAH**

SRI INDRIYANI UMRA

DR. King Faisal Soleman SH.,LLM

Siti Barora Sinay SH.,MH

Mahmud Hi.Umar SH.,MH

Dr. Nam Rumkel S.Ag.,MH

Abdul Kadir Bubu SH.,MH

Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate

**DAMPAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-
XIII/2015 TERHADAP REKONSTRUKSI SISTEM PENGUJIAN
PERATURAN DAERAH**

Sri Indriyani Umra
indrysiu19@gmail.com

ABSTRAK

Peraturan daerah merupakan wujud representasi otonomi daerah untuk mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerah. Permasalahan yang menjadi kontroversial ketika peraturan daerah dibatalkan oleh gubernur berdasarkan pasal 251 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang kemudian di nyatakan tidak berlaku melalui putusan mahkamah konstitusi nomor 137/PUU-XIII/2015. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: (1) Bagaimana dampak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terhadap rekonstruksi sistem pengujian Peraturan Daerah. (2) Bagaimana konsep sistem pengujian Peraturan Daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi?

Metode dalam penelitian ini digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual approach*). Teknik analisa bahan hukum yang di gunakan yaitu metode pengkajian deskriptif analitis. Setelah dilakukan penelitian, diketahui bahwa pembatalan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota melalui keputusan gubernur dan menteri dalam negeri sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam pasal 251 Undang-undang pemerintahan daerah, menurut Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia. Putusan mahkamah konstitusi tersebut pada akhirnya menguatkan *executive preview* terhadap peraturan daerah serta memberikan kewenangan kepada lembaga yudikatif untuk melakukan pengujian peraturan daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dari hasil penelitian ini, saran yang dapat diberikan antara lain: tindakan-tindakan yang secara nyata diambil juga harus dapat dipastikan keabsahannya, dan hendaknya proses pengujian peraturan daerah oleh mahkamah agung memiliki batas waktu.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, *Executive Preview* dan Mahkamah Konstitusi

Sri Indriyani Umra
indrysiu19@gmail.com

ABSTRACT

The regional regulation is a form of regional autonomy representation to take care of the Government's own affairs and the interests of the people in the region. The problems that become controversial when the regional regulation is annulled by the governor under section 251 of Law 23 of 2014 concerning local government which is then declared invalid by court decision Constitution number 137 / PUU-XIII / 2015. So the formulation of the problem in this study are: (1) How is the impact of the decision of the Constitutional Court Number 137 / PUU-XIII / 2015 on the reconstruction of the system of testing the Regional Regulations. (2) What is the concept of the system of testing the Regional Regulation after the decision of the Constitutional Court?

The method used in this research is normative law research which refers to written regulations or other legal materials. Legal research by studying the positive law written in this case is the legislation by examining the legal material consisting of primary legal materials, secondary law materials, and tertiary legal materials, which will become the foundation in the formulation of the legal basis in the future . The approach method used in this research is the statutory approach (Statute Approach) and the conceptual approach (Conceptual approach). Technique of analyzing of legal substance in use is analytical descriptive study method.

After conducting the research, it is known that the cancellation of provincial and district / municipal regulations through the decision of the governor and the minister of interior as the representative of the central government as referred to in Article 251 of the Regional Government Law, according to the Constitutional Court is inconsistent with the Indonesian regulatory regime . The verdict of the Constitutional Court ultimately strengthens the executive preview of the local regulations and authorizes the judiciary to examine the regulatory / municipal regulations that are contrary to the laws and regulations. From the results of this study, suggestions that can be given include: the actions that are actually taken also must be ensured its validity, and the process of testing the regional regulations by the Supreme Court has a deadline.

Keywords : Regional Regulation, Executive Preview and Constitutional Court

PENDAHULUAN

Dalam perspektif Negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya pemerintahan pusat dalam konteks NKRI berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai wewenang untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dengan demikian Negara kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang

tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan, Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam Negara tersebut.¹

Sebagai Daerah otonom, pemerintah daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (selanjutnya disebut perda) di tetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD). Substansi atau materi muatan perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan mempertahankan ciri khas masing-masing dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²

Untuk menjalankan fungsi mengendalikan dan mengimbangi dalam konstruksi Negara hukum modern, salah satu cara yang dilakukan adalah menerapkan mekanisme pengujian hukum. Praktik *check and balances* dimaksudkan untuk mencegah pejabat pemerintahan menjadi sewenang-wenang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) berbunyi:

“Mahkamah Agung 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.”

Hal ini menunjukkan bahwa lembaga yang diberikan kewenangan oleh Konstitusi dalam melakukan pengujian terhadap norma hukum dalam produk hukum dibawah undang-undang terhadap undang-undang adalah Mahkamah Agung.

Namun, politik hukum perundang-undangan perihal pengujian perundang-undangan daerah (Perda) dan kewenangan pembatalan Perda yang dikonstruksi berdasarkan Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menyebutkan bahwa Mendagri dapat membatalkan Perda jika bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Menimbulkan perdebatan dan tumpang tindih kewenangan antara Mahkamah Agung dan Menteri Dalam Negeri. Hal ini ditandai dengan realitas pembatalan Perda oleh Kementerian Dalam Negeri sebanyak 3.143.³

¹ King Faisal Sulaiman, *Op cit*, hlm 41

² Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 37

³ viva.co.id “Daftar Perda Bermasalah yang dibatalkan Mendagri”
<http://politik.news.viva.co.id/news/read/788242-ini-daftar-perda-bermasalah-yang-dibatalkan-kemendagri>(Akses Hari Minggu 02 Oktober 2016)

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang uji materil pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 dalam amar putusan pada pokoknya menyatakan bahwa pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda yang memberi wewenang menteri dan gubernur membatalkan Perda kabupaten/kota bertentangan peraturan yang lebih tinggi (UU), juga menyimpangi logika bangunan hukum yang telah menempatkan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam hal ini perda kabupaten/kota, seperti ditegaskan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Pembatalan perda kabupaten/kota melalui keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seperti diatur Pasal 251 ayat (4) undang-undang pemerintahan daerah, menurut Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengenal keputusan Gubernur sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.⁴

Oleh karena itu, berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi pokok pengkajian penulis yaitu Bagaimana dampak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terhadap rekonstruksi sistem pengujian Peraturan Daerah? serta Bagaimana konsep sistem pengujian Peraturan Daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi?.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Secara etimologis, Peraturan Daerah berasal dari dua suku kata yang berbeda yaitu peraturan dan daerah. Dalam Kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI) peraturan adalah tatanan, petunjuk, kaidah atau ketentuan, yang dibuat untuk mengatur sesuatu. Sedangkan menurut S.F. Marbun peraturan adalah merupakan hukum yang in bstracto atau *general norms* yang sifatnya mengikat umum(berlaku umum) dan tugasnya

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang uji materil pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum.⁵ Sementara itu secara terminologi dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan daerah adalah tempat, wilayah, ruang lingkup yang memiliki kekhasannya sendiri-sendiri. Sehingga diartikan peraturan daerah adalah aturan atau norma hukum yang berlaku hanya pada daerah-daerah tertentu berdasarkan apa yang diatur.

Pengertian Peraturan daerah dijelaskan dalam penjelasan UU Nomor 23 tahun 2014 bahwa dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda mendapatkan landasan konstitusionalnya di dalam konstitusi yang keberadaannya digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Perda mendapatkan landasan konstitusionalnya didalam konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini menegaskan bahwa keberadaan produk hukum daerah baik yang bersifat pengaturan maupun penetapan digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

2. Materi Muatan Peraturan Daerah

Sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan pada level daerah, maka materi muatan suatu Peraturan Daerah pada pokoknya mencerminkan: Pertama, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; kedua, harus mampu menampung kondisi khusus daerah atau potensi daerah (muatan lokal) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketiga, merupakan bentuk peraturan derivasi atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁶. Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah harus tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia⁷. Demikian juga, pembentukan Perda yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan juga berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan terutama ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah beserta seluruh aturan hukum derivasinya.⁸

⁵ Philipus M.Hadjon dkk.,2005,*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, hlm 151

⁶ Pasal 236 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

⁷ Pasal 237 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

⁸ King Faisal Sulaiman,2017,*Teori peraturan perundang-undangan dan aspek pengujiannya*,Thafamedia,Yogyakarta,hlm 93

1. Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan suatu Peraturan Daerah berpedoman pada program legislasi daerah (prolegda). Program legislasi daerah didefinisikan sebagai suatu instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang di susun secara berencana, terpadu dan sistematis⁹.

Pembentukan Peraturan Daerah terutama berkenaan dengan Peraturan Daerah provinsi, Peraturan Daerah kabupaten dan Peraturan Daerah kota sebagaimana dalam UU Nomor 23 tahun 2014, agak mirip dengan pembentukan Undang-undang di tingkat pusat dilakukan dalam beberapa tahapan, diantaranya:

- a. Perencanaan:
- b. Dalam pasal 239 dijelaskan bahwa rancangan Peraturan Daerah di susun oleh DPRD dan gubernur atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota.¹⁰ Dalam program pembentukan Peraturan Daerah disusun dalam jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah.¹¹ Penyusunan

Rancangan Perda yang telah disiapkan oleh Gubernur atau bupati/walikota dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah. Sementara dalam penyusunan Perda, berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.¹²

- c. Pembahasan

Pada tahap pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan bersama sebagaimana yang dimaksud dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.¹³ Tingkat-tingkat pembicaraan yang dimaksud dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.¹⁴

- d. Penetapan

Mengenai rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian sebagaimana

⁹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, *Cara praktis menyusun dan merancang peraturan daerah (suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual) Konsepsi teoritis menuju artikulasi empiris*, Kencana, Jakarta, hlm 89

¹⁰ Pasal 239 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Pasal 239 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Pasal 240 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

¹³ Pasal 241 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

¹⁴ *Ibid* hlm 272

yang dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah tahapan itu selesai dilaksanakan, Menteri memberikan nomor register rancangan Perda provinsi dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memberikan nomor register rancangan perda kabupaten/walikota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan Perda di terima. Rancangan Perda yang dimaksud ditetapkan oleh Gubernur atau bupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perda disetujui oleh DPRD dan kepala daerah. Dalam hal rancangan Perda tidak ditandatangani oleh Gubernur atau bupati/walikota dalam jangka 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama, maka rancangan Perda tersebut sudah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan kalimat pengesahan berbunyi: Peraturan daerah ini dinyatakan sah.¹⁵

e. Pengundangan

Peraturan Daerah baik provinsi, kabupaten maupun kota di undangkan dalam lembaran daerah. Pengundangan berada dalam lembaran daerah dan berita daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.¹⁶

f. Evaluasi rancangan Perda:

Rancangan Perda provinsi yang mengatur Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD), Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi dari Menteri sebelum ditetapkan oleh Gubernur.

B. Tinjauan umum pengujian peraturan perundang-undangan.

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. Menurut kelsen, tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi¹⁷.

1. Teori pengujian peraturan perundang-undangan

¹⁵ Pasal 242 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

¹⁶ Pasal 244 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

¹⁷ King Faisal Sulaiman, *Op.cit* hlm 103

Hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), yaitu: bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grund norm*)¹⁸

2. Pengujian Formil dan Materil

Dalam praktek dikenal dua hak untuk menguji yaitu hak menguji formal (*formele toetsingrecht*) dan hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.¹⁹ Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.²⁰

Sementara itu, hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.²¹

3. Pengujian peraturan daerah oleh lembaga yudikatif

Pilihan politik hukum pasca perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang mengkonstruksi pelebagaan sistem pengujian (*judicial review*) peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi secara berbeda, ditindaklanjuti secara *lex specilais* ke dalam sejumlah instrument hukum derivasinya. Sejumlah produk hukum yang dimaksud yakni UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pengganti UU Nomor 10 Tahun 2004 jo UU Nomor 4 tahun 2004 jo UU Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman, UU Nomor 5 tahun 2004 tentang perubahan atas UU Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan UU Nomor 28 tahun 2009

¹⁸Hans Kelsen, 2015, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusamedia, Bandung, hlm 309

¹⁹ Jimly Asshidiqie, *Op cit* hlm 6

²⁰ *Ibid* hlm 5

²¹ *Ibid* hlm 6

tentang pajak dan retribusi daerah. Oleh karena itu, dalam notifikasi risalah pembahasan sejumlah produk hukum derivasi tersebut, khususnya postur pelebagaan sistem pengujian (*judicial review*), justru semakin memperkuat dan tidak terlepas dari semangat konstruksi politik hukum dibalik ketentuan pasal 24A ayat (1) Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.²²

4. Pengujian peraturan daerah oleh lembaga eksekutif

Mekanisme pengawasan merupakan bentuk pengendalian pemerintah pusat terhadap daerah yang dibentuk sebagai instrument hukum pelaksanaan otonomi daerah. UU Nomor 23 tahun 2014, mengenal 4 (empat) model pengawasan yaitu salah satunya model pengawasan *executive preview* dan model preventif. Pengawasan melalui mekanisme *executive preview* dilakukan terhadap rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama kepala daerah dan DPRD. Rancangan peraturan daerah sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah yang sah, terlebih dahulu dievaluasi oleh menteri (Rancangan peraturan daerah provinsi) dan Gubernur (Rancangan peraturan daerah kabupaten/kota).

METODE PENELITIAN

Metode dalam penelitian ini digunakan yaitu penelitian hukum normative yang mengacu pada peraturan-peraturan tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Penelitian hukum dengan cara mempelajari hukum positif yang tertulis dalam hal ini yaitu peraturan perundang-undangan dengan cara meneliti bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, yang aka menjadi landasan dalam perumusan landasan hukum dimasa yang akan datang. Metode pendekatan yangdigunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual approach*). Teknik analisa bahan hukum yang di gunakan yaitu metode pengkajian deskriptif analitis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dampak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terhadap reconstruksi sistem pengujian Peraturan Daerah

Bahwa keberadaan pasal 251 UU Nomor 23 tahun 2014 yang memberi wewenang kepada menteri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah provinsi dnan kabupaten/kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain menyimpangi logika dan bangunan Negara hukum Indonesia sebagaimana amanah pasal 1 ayat (3) UUD NRI tahun 1945 juga menegasikan peran dan fungsi Mahkamah

²² *Ibid* hlm 247

Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang *in casu* peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana diegaskan dalam pasal 24A ayat (1) UUD NRI tahun 1945. Demikian juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga dijadikan tolak ukur dalam membatalkan peraturan daerah sebagaimana termuat dalam pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU pemerintahan daerah. Menurut mahkamah Konstitusi juga merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolak ukur tersebut, selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikarenakan telah termuat dalam undang-undang, sehingga juga dapat dijadikan batu uji oleh mahkamah agung dalam mengadili pengujian peraturan daerah.

Putusan mahkamah konstitusi tersebut pada akhirnya menguatkan *executive preview* terhadap peraturan daerah serta memberikan kewenangan kepada lembaga yudikatif untuk melakukan pengujian peraturan daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pengawasan produk hukum peraturan daerah oleh pemerintah pusat dan/atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka kewenangan "*executive preview*" atas rancangan peraturan daerah itulah yang sebaiknya diberika kepda pemerintah pusat bukan mekanisme "*review*" atau peraturan daerah yang sudah dipromulgasikan dan dinyatakan mengikat untuk umum. Peraturan daerah merupakan produk hukum legislatif karena melibatkan lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD) dan titik episentrum kekuasaan legislasi pembentukan peraturan daerah mulai dari tahaan perancangan peraturan daerah, pembahasan, harmonisasi hingga finalisasi menjadi peraturan daerah, kesemuanya melalui lembaga DPRD. Dalam konteks ini, persoalan pengawasan pusat atas produk hukum daerah tetap dipandang menjadi faktor determinan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai implikasi dari sistem otonomi daerah yang berbasis dekonsentrasi teritorial dan desentralisasi teritorial tersebut²³.

Judicial review di dalam suatu Negara yang menegaskan diri sebagai negara hukum, sebagaimana penegasan pasal 1 ayat (3) UUD NRI tahun 1945 adalah syarat tegaknya Negara hukum itu sendiri. Peraturan perundang-undangan hanya layak diuji oleh suatu lembaga yustisi. Dengan bahasa lain, suatu produk hukum hanya abash jika diuji melalui institusi hukum bernama peradian. Itulah nafas utama Negara hukum sebagaimana pula dalam berbagai teori pemisahan kekuasaan yang berujung pada pentingnya saling kontrol dan saling imbangi (*checks and balances*).²⁴

B. Konsep Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

²³ *Ibid*

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang uji materil pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

Dalam konteks kebijakan otonomi daerah saat ini, sistem pengawasan atau kontrol produk hukum daerah terlebih Peraturan daerah oleh pemerintah pusat memiliki pengaruh yang sangat signifikan bagi terselenggaranya pemerintahan daerah yang taat hukum dan patuh terhadap sistem penegakkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sistem pengawasan dalam konteks otonomi daerah dalam, dalam pandangan Sir William O. Hart dan JF Garner²⁵:

Merupakan “pengikat kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengancam kesatuan.

Argumentasi Sir William O. Hart dan J.F Garner di atas mendapat apresiasi dari Ni'matul Huda yang berpendapat bahwa:

Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukanlah satu sisi desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.²⁶

Meski dapat dipahami bahwa pemerintah pusat berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan sebagai implikasi dari pasal 1 ayat (1) *juncto* pasal 18 ayat (1) dan pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, namun sejatinya politik hukum pengujian peraturan perundang-undangan mesti memperhatikan keselerasan dengan kaidah lainnya pada tataran konstitusi maupun pengakuan dan penghormatan atas pembagian kekuasaan di antara lembaga Negara. Salah satu materi muatan konstitusi yaitu pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara lembaga Negara²⁷.

Pentingnya pembagian atau pembatasan kekuasaan di antara lembaga Negara tidak saja merupakan konsekuensi atau implikasi dianutnya paham Negara berkonstitusi atau konstitusionalisme, tetapi juga konsekuensi dari paham kedaulatan rakyat dan ajaran Negara hukum. S.E Finer sebagaimana dikutip Bagir Manan menyatakan bahwa salah satu dari tiga asumsi pemerintahan berkedaulatan rakyat yaitu pemerintahan yang memiliki kekuasaan yang terbatas atau dibatasi.²⁸

²⁵ King Faisal Sulaiman, *Op.cit*, hlm 237

²⁶ Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah perkembangan dan problematika*, Cetakan II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 33

²⁷ Umbu Rauta, 2016, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 231

²⁸ Umbu Rauta, *Op. cit* hlm 231

Menurut undang-undang Nomor 12 tahun 2011, peraturan daerah jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki dibawah undang-undang. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU nomor 12 tahun 2011 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah undang-undang, maka sebagaimana ditentukan pasal 24A ayat (1) UUD NRI tahun 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan oleh lembaga lain. Demikian pula penegasan dalam pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 tahun 2011 yang menentukan, “Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya oleh Mahkamah Agung.

Pemberian wewenang kepada pemerintah pusat untuk menguji perda berdasarkan instrument *executive review* (dengan dasar pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, sejatinya tidak hanya bertentangan atau tidak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945, juga pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang secara tegas memberi kewenangan kepada Pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemaknaan terhadap frasa “menetapkan peraturan daerah” dalam pasal 18 ayat (6) tersebut yaitu adanya kewenangan daerah untuk membentuk dan memberlakukan peraturan daerah, termasuk kesediaan untuk menerima pengujian peraturan daerah dengan dasar pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang secara konstitusional menjadi ranah kewenangan Mahkamah Agung, bukan Pemerintah Pusat (menteri dalam negeri dan/atau gubernur).²⁹

Dalam perspektif ini, tindakan “*executive review*” atas sejumlah peraturan daerah yang terjadi selama ini sebaiknya dikonstruksikan kembali atau ditiadakan dan beralih kepada tindakan “*executive preview*” terhadap produk hukum daerah yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norm*) akan tetapi masih berbentuk rancangan peraturan daerah. Pemerintah melalui Presiden, menteri Dalam Negeri atau Gubernur berwenang untuk melakukan “*executive preview*” berupa proses evaluasi yang hanya bersifat verifikatif terhadap setiap rancangan peraturan daerah dan tidak terbatas pada rancangan peraturan daerah APBD, perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah asalkan telah memperoleh persetujuan bersama antara Kepala daerah dengan DPRD (Provinsi/Kabupaten/Kota) akan tetapi belum dipromulgasikan menjadi peraturan daerah dalam jangka waktu tertentu.³⁰

Berdasarkan hal tersebut, menurut hemat penulis apabila pertimbangan instrument *executive review* dengan dasar pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk menjaga satu keserasian hubungan antara pusat dan daerah

²⁹ *Ibid*, hlm 234

³⁰ *Ibid* hlm 261

serta untuk menjaga satu kesatuan sistem hukum nasional, tidak seharusnya ditangani dengan pengawasan represif dari internal lingkungan eksekutif atau dengan instrument *executive review*. Pertimbangan dimaksud dapat ditangani dengan pengawasan preventif atau dengan instrument *executive preview* terhadap seluruh raperda yang telah disetujui bersama oleh Kepala Daerah dan DPRD. Melalui pengawasan secara *a-priori* atau dengan menjamin keserasian atau kesesuaian antara produk hukum daerah (Peraturan daerah) dengan produk hukum nasional, dengan cara menguji kesesuaian antara rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

PENUTUP

Sumber kompetensi atau wewenang uji material maupun formal diberikan oleh UUD 1945 hanya kepada mahkamah agung. Dengan demikian jika UU Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah memberikan juga wewenang atribusi kepada menteri dan gubernur sebagai *executive review*, maka berlakulah asas umum *lex superior derogate legi inferiori*. Asas hukum umum ini mengajarkan bahwa manakala ada hal yang sudah diatur di dalam perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya (*lex superiori*) kemudian diatur lagi di dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya (*legi inferiori*) secara berbeda, maka yang berlaku adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya sementara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya dikesampingkan. Sehubungan dengan penerapan asas umum tersebut, maka wewenang uji materiil maupun formal kepada mahkamah agung yang telah diberikan secara atribusi oleh UUD 1945 selaku norma hukum tertinggi. Oleh karena hanya mahkamah agung yang mempunyai wewenang untuk menguji material maupun formal terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang,

KEPUSTAKAAN

Asshiddiqie Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta,

_____ 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Konstitusi Press, Jakarta

Astawa I Gde Pantja, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, PT Alumni, Bandung

Fajar Mukti dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Gunawan Kusmito, 2007, *Pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Kekuasaan Pemerintahan dalam Membatalkan Peraturan Daerah ditinjau dari Penyelenggaraan Negara Republik Indonesia*, Tesis Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, Jakarta

Halim Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera,2009,*Cara praktis menyusun dan merancang peraturan daerah (suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual) Konsepsi teoritis menuju artikulasi empiris*,Kencana,Jakarta

Handoyono B.Hestu Cipta,2008,*Prinsip-prinsip legal drafting dan desain naskah akademik*,Universitas Etma Jaya Jogja,Yogyakarta

Hakim Lukman,2012,*Filosofi kewenangan organ dan lembaga daerah perspektif teori otonomi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah Negara hukum dan kesatuan*,Setara Press,Malang

HR H.Syaukani dkk,2012, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*,Pustaka pelajar,Yogyakarta

Huda Ni'matul,2009,*Otonomi Daerah:Filosofi,Sejarah perkembangan dan problematika*,Cetakan II,Pustaka Pelajar,Yogyakarta

_____2010,*Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*,FH UII Press,Yogyakarta

Kelsen Hans,2015,*Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*,Nusamedia,Bandung

M.Hadjon Philipus dkk.,2005, "*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*", Gajah Mada Press, Yogyakarta

Rauta Umbu,2016,*Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*,Genta Publishing,Yogyakarta

Rifqinizamy Karsayuda, dalam sidang keterangan ahli Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang uji materil pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Sulaiman King Faisal, 2014, *Dialektika pengujian peraturan daerah pasca otonomi daerah*, Pustaka pelajar, Yogyakarta

_____ 2017, Teori peraturan perundang-undangan dan aspek pengujiannya, Thafamedia, Yogyakarta

Sunarno Siswanto, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika

Soemantri Sri, 1997, *Hak Menguji Materiil*, Alumni, Bandung

Soekanto Soerjono, 2010, Pengantar penelitian hukum, Universitas Indonesia (UI-press), Jakarta

Suratman dan H. Phillips Dillah, 2013, *Metode penelitian hukum*, Alfabeta, Bandung

Yani Ahmad, 2011, *Pembentukan Undang-undang dan Perda*, Cet 1, Rajawali Press Jakarta

Zainuddin Ali H., 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta

Peraturan perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU-XIII/2015 tentang uji materiil pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) Undang-undang Nomor 23 tahun 2015 tentang pemerintahan daerah.

Internet:

viva.co.id “Daftar Perda Bermasalah yang dibatalkan Mendagri”
<http://politik.news.viva.co.id/news/read/788242-ini-daftar-perda-bermasalah-yang-dibatalkan-kemendagri>(Akses Hari Minggu 02 Oktober 2016)