

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 Terhadap Mekanisme Pengawasan Perda

Moch Thariq Shadiqin
Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
mochthariq24@gmail.com

Abstrak

Kementerian Dalam Negeri di tahun 2016 telah membatalkan 3143 Peraturan Daerah. Kewenangan tersebut sah mengingat Pasal 215 UU Nomor 23 Tahun 2014 telah mengaturnya namun apabila dilihat dari UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang hal tersebut tersebut nampaknya bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 ayat (1). Pro dan kontra mengenai pembatalan Perda ini telah membuat Asosiasi Pemerintah Kabupaten Indonesia (APKASI), Abda Khair Mufti dan menghasilkan dua Putusan yakni Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016. Penulisan ini disusun dengan metode pendekatan yuridis normatif. Dengan adanya putusan tersebut telah membuat Menteri dan Gubernur sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintahan Pusat kehilangan wewenang *executive reviewnya* terhadap Perda dan hanya menyisakan wewenangnya untuk melakukan pengawasan secara represif.

Kata Kunci : Putusan Mahkamah Agung; Implikasi; Pengawasan Perda

Abstract

The Ministry of Home Affairs in 2016 must cancel 3143 Regional Regulations. Law Number 23 the Year 2014 has been approved but approved by Law No. 12 of 2011 in conjunction with Law No. 15 of 2019 concerning the Formation of Laws and Regulations mentioned above in exchange for the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Article 24 paragraph (1). Pros and cons about the cancellation of this regulation have made the Indonesian District Government Association (APKASI), Abda Khair Mufti and produced two Constitutional Court Decisions No. 137 / PUU-XIII / 2015 and No. 56 / PUU-XIV / 2016. This writing was prepared using the normative juridical method. The existence of this decision has made the Minister and Governor as an extension of the Central Government adding executive review authority to the Perda and leaving only its authority to conduct oversight by representatives.

Keywords: Supreme Court Decision; Implications; Regional Regulation Supervision

A. Pendahuluan

Latar Belakang Masalah

Pada tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah (Perda) baik di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota sebanyak 3143 Perda. Tjahjo Kumolo selaku Menteri Dalam Negeri menyatakan hal tersebut dilakukan karena Perda tersebut dinilai dapat menghambat investasi di daerah.¹

Kewenangan tersebut merupakan hal yang dibolehkan mengingat Pasal 215 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur mengenai kewenangan Mendagri di dalam membatalkan suatu Perda. Hal tersebut dipertegas di dalam Pasal 2 dan 3 Perpres No. 11 Tahun 2015. Dari isi kedua peraturan tersebut kewenangan mengenai pembatalan Perda provinsi dan/atau Perda Kabupaten/Kota oleh Mendagri memang sah jika dilihat dari kacamata Hukum Pemerintahan Daerah, namun apabila dilihat dari UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang hal tersebut tersebut nampaknya bertentangan.

Perihal di atas sebenarnya telah tertuang di dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 A ayat (1) :

“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.”

Sedang pengujian undang-undang terhadap terhadap UUD merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi hal ini tertuang dalam Pasal 24 C ayat (1) :

“(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus

¹ “Pemerintah Jokowi Batalkan 3.143 Peraturan Daerah,” last modified 2017, accessed April 2, 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613184515-32-137842/%0Apemerintah-jokowi-batalkan-3143-peraturan-daerah/> pada.

pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Hal tersebut dipertegas kembali di dalam UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang pada Pasal 9 ayat (1) dan (2) :

“1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.; 2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”

Sehingga disimpulkan bahwa Kementerian Dalam Negeri sebenarnya tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah secara sepihak. Jika Perda tersebut harus dibatalkan sepatutnya melalui mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pro dan kontra mengenai pembatalan peraturan daerah oleh Kemendagri ini semakin berkembang, bagi yang tidak setuju mereka mempertanyakan keabsahan kewenangan Kemendagri. Permasalahan yang semakin berkembang inilah yang kemudian membuat UU nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi sebanyak dua kali oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Indonesia (APKASI), kemudian diajukan oleh Abda Khair Mufti.

Pertama dilakukan pengujian menghasilkan Putusan MK No/ 137/PUU-XIII/2015 pada 25 Oktober 2015, dalam permohonannya pemohon melakukan *judicial review* pada Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8). Pemohon menyatakan bahwa ketiga ayat tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (6), Pasal 24A ayat (1), serta Pasal 28D ayat (1). Dalam putusannya Mahkamah memberikan poin penting baik penolakan dan pengabulan antara lain mengadili bahwa :

“Mengabulkan permohonan pemohon sepanjang Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa “*pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Wali Kota sebagaimana dimaksud pada*

ayat 2 ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)”

Serta Mahkamah Konstitusi menyatakan:

“Menyatakan frasa “*Perda Kabupaten/Kota dan*” dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa “*Perda Kabupaten/Kota dan/atau*” dalam Pasal 251 ayat 3, dan frasa “*penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten tidak dapat menerima keputusan Perda Kabupaten/Kota atau*” dalam Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.”

Berbeda halnya pada putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, pemohon lebih mempersoalkan bahwa UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) serta ayat (8) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) yang menyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan menguji wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang” serta Pasal 27 (1) yang berbunyi ” Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Namun di dalam putusannya Mahkamah Konstitusi hanya mengabulkan sebagai permohonan pemohon, mengingat beberapa hal seperti Pasal 251 ayat (2), ayat (8) mengenai Perda Kabupaten/Kota dan Perda Bupati/Walikota sudah pernah diputuskan dalam Putusan Mk sebelumnya yakni Putusan MK Nomor 137/XIII/2015. Namun dalam Permohonan pemohon mengenai Pasal 251 ayat (1) dan (4) frasa “*Perda Provinsi dan*”, Pasal 251 ayat (7), dan Pasal 251 ayat (5) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik melakukan penulisan hukum dengan judul “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 Atas Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Mekanisme Pengawasan Perda”

Metode Penelitian

Tulisan ini disusun dengan metode pendekatan yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang dapat berupa peraturan, teori hukum sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas.²

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk membahas permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 ?
2. Bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap mekanisme Pengawasan Perda ?

B. Pembahasan

- 1. Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016**

² Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Hukum)* (Jakarta: Rajawali Press, 2001).

Sebelum berbicara terlalu jauh akan lebih baik kita mengetahui apa itu definisi kewenangan. Kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu ataupun kekuasaan terhadap suatu bidang tertentu di pemerintahan secara bulat, yang berasal dari kekuasaan legislatif ataupun kekuasaan pemerintah dapat diartikan sebagai kewenangan.³

Berbicara mengenai Mekanisme kewenangan Mendagri di dalam melakukan pengawasan Peraturan Daerah maka sudah sepatutnya harus mengacu pada dasar hukum yang telah ada. Sebagai negara hukum yang demokratis sehingga setiap penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah harus diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip negara hukum dan pemerintahan yang demokratis.⁴ Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”. Hal tersebut yang menjadi dasar hukum adanya pemerintahan daerah.

Kewenangan pemerintahan daerah sendiri dipertegas dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Meski demikian, pemerintahan pusat masih memiliki kewenangan dalam pengawasan pada Pemerintahan Daerah mengingat negara kita adalah negara kesatuan.

Pengawasan merupakan suatu ikatan yang tidak bisa lepas mengingat kebebasan berotonomi tidak bergerak tidak begitu jauh sehingga mengurangi mengancam kesatuan suatu negara.⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 8 ayat (1) dan (2) menyatakan :

³ Jeremia Radix, “Kewenangan Mendagri Membatalkan Perda Dalam Kedudukannya Sebagai Lembaga Eksekutif,” *Hukum Bisnis dan Administrasi Negara* 3, no. 2 (2017): 8.

⁴ I Nyoman Suyatna, “Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Hukum Indonesia: Menyoal Signifikansi Pembatalan Peraturan Daerah,” *Kertha Patrika* 41, no. 1 (2019): 71.

⁵ Didik Sukirno, *Hukum, Konstitusi, Dan Konsep Otonomi* (Malang: Setara Press, 2013).

- (1) “Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian.”
- (2) “Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.”

Penegasan terhadap pengawasan tersebut dituangkan dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Mengenai pengawasan produk hukum hal tersebut diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang membagi pengawasan menjadi dua, yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Biasanya Kementerian Dalam Negeri yang bekerja sama dengan kementerian terkait dalam evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, sedang Gubernur berkoordinasi Mendagri melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota hal tersebut biasa disebut dengan pengawasan preventif.

Pasal 1 angka (25) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 menyatakan “Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Mekanisme ini yang kemudian yang disebut *executive preview*.

Namun dalam upaya preventif ini hanya berlaku terhadap beberapa Rancangan Peraturan Daerah saja, antara lain RPJPD, RPJMD, Raperda Retribusi Daerah, Raperda Tata Ruang, Raperda Pajak, dan Raperda APBD.

Hal tersebut tertuang di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 245 mengatur proses *executive preview* yang menyatakan :

- (1) “Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.”
- (2) “Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.”
- (3) “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.”
- (4) “Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.”
- (5) “Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.”

Ayat (1) sampai dengan (2) mengatur mengenai proses *executive preview* terhadap Rancangan Perda APBD Provinsi. Sedangkan ayat (2) sampai dengan (3) mengatur mengenai proses *executive review* terhadap Rancangan Peraturan Daerah APBD Kabupaten/Kota.

Kemudian di lanjutkan di dalam Pasal 250 yang menyatakan :

- (1) “Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.”
- (2) “Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.”

Menarik kita soroti bahwa frasa “kepentingan umum” di sini dalam pengujian Perda masih sangat luas cakupannya, karena bisa saja diartikan sebagai kepentingan umum nasional ataukah bahkan kepentingan umum lokal (daerah). Hal tersebut tentunya menjadi salah satu polemik di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Frasa di atas nampaknya telah menjadi standar yang cukup longgar untuk ditafsirkan berdasarkan kekuasaan penafsir.⁶ Sehingga tak jarang tafsir kepentingan umum lebih mewakili siapa penafsirnya.

Mengenai proses *executive preview* sendiri dipertegas di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 92 yang menyatakan :

- (1) “Rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 harus mendapat evaluasi Menteri Dalam Negeri sebelum ditetapkan oleh gubernur.”
- (2) “Menteri Dalam Negeri dalam melakukan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu:
 - a. melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah terhadap rancangan perda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan;
 - b. melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah terhadap rancangan perda provinsi tentang tata ruang daerah dan

⁶ Minolah, “Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Di Indonesia,” *Syiar Hukum* 13, no. 1 (2011): 9.

- berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang tata ruang;
- c. melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah terhadap rancangan perda provinsi tentang rencana pembangunan industri dan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perindustrian.”
- (3) “Evaluasi terhadap rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang evaluasi.”

Pasal di atas merupakan landasan proses evaluasi terhadap Perda Provinsi yang secara prosedur akan dievaluasi oleh Mendagri. Sedangkan mengenai proses evaluasi terhadap Perda Kab/Kota diatur di dalam Pasal 96 yang menyatakan :

- (1) “Rancangan Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.”
- (2) “Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang:
 - a. pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan; dan
 - b. tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.”
- (3) “Konsultasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam bentuk penyampaian keputusan gubernur tentang evaluasi rancangan perda kabupaten/kota untuk dilakukan pengkajian.”
- (4) “Konsultasi rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ke Kementerian Dalam Negeri dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.”

Ketika kita membahas mengenai pengawasan represif, maka hal tersebut adalah pengujian yang dilakukan terhadap semua Perda jika Perda tersebut telah diundangkan atau biasa dikenal dengan istilah *executive review*. Kewenangan Pemerintah atas (Pusat ke Provinsi yang diwakili oleh Mendagri dan Provinsi ke Kab/Kota yang diwakili oleh Gubernur) di dalam pengujian peraturan perundang-undangan khususnya di tingkat daerah biasa disebut

dengan *Executive Review*.⁷ Negara yang biasa menerapkan sistem ini adalah negara kesatuan.⁸ Lahirnya *Excutive Review* sendiri karena adanya pengawasan pemerintahan pusat ke daerah yang di dalamnya termasuk produk legislasi, nama lain dari pengujian ini juga dapat disebut sebagai *administrative review*. Hal di atas memiliki maksud dari dilakukannya ini adalah untuk mengawasi agar Perda tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁹

Mengenai proses *executive review* terhadap Perda terdapat beberapa Peraturan yang mengaturnya antara lain sebagai berikut :

Pasal 249

- (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 dari 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.”

Kemudian dipertegas kembali di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah memperjelas mengenai pembatalan Perda pada Pasal 251 yang menyatakan :

- (1) “Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.”

⁷ Iza Rumesten R.S., *Sinkornisasi Materi Muatan Produk Hukum Daerah* (Palembang: Aulia Cendikia Press, 2009).

⁸ Eka NAM Sihombing, “Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Kepala Daerah Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Nomor 56/PUU-XIV/2016,” *Yudisial* 10, no. 2 (2017): 234.

⁹ Radix, “Kewenangan Mendagri Membatalkan Perda Dalam Kedudukannya Sebagai Lembaga Eksekutif.”

(2) “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.”

2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap Mekanisme Pengawasan Perda

Seperti yang telah dijelaskan di muka bahwa Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur memiliki kewenangan menguji Perda melalui *executive preview* dan *executive review* sedangkan Mahkamah Agung sendiri sesuai Pasal 24 A ayat (1) memiliki kewenangan pula yang biasa dinamaka *judicial review*. Kewenangan tersebut dipertegas dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1973 atau Ketetapan MPR No. III/ MPR/1978, Pasal 11 ayat (4) menyatakan : “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Hal ini tentunya telah memberikan dualisme kewenangan terhadap kedua lembaga/pejabat yang berwenang tersebut dan dapat menimbulkan suatu polemik. Pengujian terhadap Peraturan Daerah nyatanya selama ini telah memberikan dualisme kewenangan.

Seiring berkembangnya polemik yang terjadi akhirnya Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia atau yang biasa disebut dengan (APKASI) melakukan permohonan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Perda Kabupaten/Kota. Tak hanya cukup disitu saja Abda Khair Mufti dkk turut mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi mengenai Peraturan Daerah Provinsi yang dalam permohonannya mendalilkan bahwa UU Nomor 23 Tahun 2013 Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 D ayat (1) dan Pasal 24 A ayat (1).

Hasil dari *judicial review* tersebut adalah keluarnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XII/2015 yang menyatakan bahwa Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun

2014 tidak adanya lagi kewenangan Menteri dan/atau Gubernur di dalam membatalkan Perda Kabupaten/Kota.

Tegasnya di dalam amar putusannya frasa “peraturan daerah kabupaten/kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), “peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah dinyatakan telah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Sedangkan di dalam Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 Mahkamah memberikan putusan bahwa pemerintahan pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah di tingkat Provinsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 telah memberikan hal yang baru, kini Menteri Dalam Negeri dan Gubernur kehilangan wewenangnya dalam melakukan *judicial review* terhadap peraturan di tingkat daerah.

Akibat dicopotnya kewenangan Mendagri dan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat dalam membatalkan Peraturan Daerah setelah Perda diundangkan maka kini tidak ada dualisme lagi terhadap pengujian Perda, sisa Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan tersebut.

Putusan ini secara tidak langsung telah mengakhiri perdebatan panjang yang terjadi selama ini sehingga kita tidak bingung menentukan lembaga mana yang paling berhak membatalkan Perda karena berdasarkan rezim perundang-undangan lebih melihat Perda sebagai produk legislatif maka oleh karena itu pengujiannya harus ditempuh melalui *judicial review*.¹⁰

Implikasinya adalah sekarang telah ada kepastian hukum pihak mana yang memiliki wewenang untuk melakukan pembatalan produk hukum daerah yang biasa disebut dengan *local wet* itu. Mengingat daerah memiliki hak untuk

¹⁰ Muhammad Reza Winata, Mery Christian Putri, and Aditya, “Legal Historis Kewenangan Pengujian Dan Pembatalan Peraturan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kemudahan Berusaha,” *Rechtsvinding* 7, no. 3 (2018): 345.

mengurus dan mengatur urusannya sendiri, termasuk salah satunya membuat peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan yang ada di daerahnya.¹¹ Maka dualisme kewenangan pengujian tersebut tidak kita temui kembali. Dalam rangka menjaga sinkronisasi antara pusat dan daerah kini kewenangan Mendagri dan Gubernur tersisa *executive preview*.¹² Seperti yang telah dijelaskan dimuka *executive preview* adalah melakukan evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah yang belum di undangkan. Perlu untuk diketahui bahwa Menteri dan Gubernur masih dapat melakukan pembatalan mengenai rancangan Peraturan Daerah yang belum di undangkan sehingga nantinya di dalam proses *executive preview* memperoleh kepastian hukum dan bukan mekanisme evaluasi saja.¹³ Mengenai mekanisme *executive preview* yang akan dijalankan oleh Menteri atau Gubernur dilaksanakan pada saat memberikan nomor registrasi pada rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang akan dilakukan paling lambat tujuh hari sejak rancangan Perda tersebut diterima oleh Mendagri atau Gubernur.¹⁴ Sedangkan pengujian setelah peraturan itu di undangkan kini hanya dapat dilakukan di Mahkamah Agung yang biasa disebut dengan *judicial review*.

Namun setelah mendapatkan kepastian hukum bukan berarti pengujian di tingkat Mahkamah Agung tidak memiliki kelemahan. Salah satu kelemahan tersebut adalah pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung hanya bersifat materiil. Artinya adalah Mahkamah hanyalah menilai Peraturan Daerah yang akan diuji tersebut apakah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak. Hal ini sesuai dengan asas *lex specialis derogate le infriore*, yang artinya peraturan yang tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Sedang di dalam menilai suatu peraturan perundang-undangan

¹¹ Aminuddin Ilmar Khelda Ayunita, Abdul Razak, "Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Judicial Review Dan Executive Review," *Pascasarjana Unhas* 1, no. 1 (2017): 9.

¹² Efendi, "Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daeah (Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015)," *Jurnal Ilmu Syari;ah dan Hukum* 51, no. 1 (2017): 145.

¹³ Yuswanto, "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No . 137 / PUU-XIII / 2015 Dan No. 56/Puu-XIV/2016" 15, no. 4 (2018): 729.

¹⁴ Lusy Liany, "Hapusnya Wewenang Executive Review Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah: Studi Pasca-Adanya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Nomor 56/PUU XIV/2016," *ADIL: Jurnal Hukum* 10, no. 2 (2019): 31.

apakah aturan tersebut dikeluarkan oleh cara yang ditentukan sesuai dengan undang-undang yang berlaku atau tidak belum tersentuh, hal tersebut biasa disebut dengan aspek formil.

Adanya putusan tersebut secara tidak langsung telah memberikan tantangan bagi Mahkamah Agung dan Mendagri mengingat bahwa penghapusan wewenang ini dapat mengambat program investasi karena masih terdapat Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Tentunya ada kekhawatiran bagi Pemerintah Pusat terhadap produksi Perda di daerah yang dapat menimbulkan ketidakharmonisan antara Pusat dan Daerah meski masih ada kewenangan secara represif.

Sayangnya jika kita berkaca pada kasus yang ditangani Mahkamah Agung rata-rata masih di bawah seratus bahkan pada 2016 hanya berjumlah 49 diantaranya delapan yang termasuk Perda padahal Perda yang dibatalkan pemerintah pada 2016 ada 3143 Perda.¹⁵ Maka potensi adanya penambahan perkara di Mahkamah Agung nyata adanya.

C. Penutup

Simpulan

Mekanisme pengujian Peraturan Daerah Kewenangan pemerintah sebelum adanya putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terdapat dualisme antara Menteri dan Gubernur dengan Mahkamah Agung. Menteri dan Gubernur sebagai kepanjangan tangan dari pemerintahan pusat memiliki kewenangan di dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Kewenangan tersebut dijabarkan dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) yang dibagi atas dua yakni *executive preview* dan *executive review*. *Executive preview* adalah kewenangan pengawasan peraturan perundang-undangan ketika Perda tersebut belum disahkan. Dasar hukum kewenangan *executive preview* terletak dalam Pasal 245 dan Pasal 250

¹⁵ M. Nur Solikhin, "Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda Momentum Mengaktifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA," *Rechtsvinding* 1, no. 1 (2017): 4.

UU Nomor 23 Tahun 2014 serta ditegaskan di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pasal 92 dan Pasal 96. Sedangkan executive review adalah kewenangan mengawasi Perda ketika telah disahkan bahkan hingga sampai pembatalan. Kewenangan ini didasarkan oleh Pasal 249 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) dan Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Implikasi adanya Putusan MK Nomor 137/PUU-XII/2015 yang menyatakan bahwa Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak adanya lagi kewenangan Menteri dan/atau Gubernur di dalam membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Sedangkan di dalam Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 Mahkamah memberikan putusan bahwa pemerintahan pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah di tingkat Provinsi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 telah memberikan hal yang baru, kini Menteri Dalam Negeri dan Gubernur kehilangan wewenangnya dalam melakukan *judicial review* terhadap peraturan di tingkat daerah. Akibat dicopotnya kewenangan Mendagri dan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat dalam membatalkan Peraturan Daerah maka kini tidak ada dualisme lagi terhadap pengujian Perda, sisa Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan tersebut yang biasa disebut dengan *judicial review* sesuai dengan Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Saran

Dengan berkurangnya wewenang Menteri dan Gubernur di dalam pengawasan Perda menjadi hanya pengawasan represif saja dan kehilangan wewenang *executive review* maka dalam rangka menjaga keharmonisan antara pusat dan daerah khususnya agar peraturan yang di atas tidak bertentangan dengan yang bawah maka perlu dilakukannya maksimalisasi terhadap kewenangan *executive review*. Artinya adalah Menteri dan Gubernur harus dapat memanfaatkan kewenangan tersebut secara baik mengingat bahwa kewenangannya menjadi terbatas.

Beralihnya kewenangan untuk di dalam melakukan pengujian terhadap Peraturan Daerah yang sudah diundangkan hanya ke Mahkamah Agung maka peran Mahkamah Agung harus ditingkatkan mengingat bahwa tugas yang awalnya terdapat dualisme kewenangan yang artinya terdapat masalah yang terbagi kini keseluruhan dipegang oleh Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut untuk menghindari adanya penumpukan kasus di Mahkamah.

D. Daftar Pustaka

- Efendi. “Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah (Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015).” *Jurnal Ilmu Syaria;ah dan Hukum* 51, no. 1 (2017): 145.
- Khelda Ayunita, Abdul Razak, Aminuddin Ilmar. “Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Judicial Review Dan Executive Review.” *Pascasarjana Unhas* 1, no. 1 (2017): 9.
- Liany, Lusy. “Hapusnya Wewenang Executive Review Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah: Studi Pasca-Adanya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Nomor 56/PUU XIV/2016.” *ADIL: Jurnal Hukum* 10, no. 2 (2019): 31.
- M. Nur Solikhin. “Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA.” *Rechtsvinding* 1, no. 1 (2017): 4.
- Minolah. “Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Di Indonesia.” *Syiar Hukum* 13, no. 1 (2011): 9.
- R.S., Iza Rumesten. *Sinkornisasi Materi Muatan Produk Hukum Daerah*. Palembang: Aulia Cendikia Press, 2009.
- Radix, Jeremia. “Kewenangan Mendagri Membatalkan Perda Dalam

Kedudukannya Sebagai Lembaga Eksekutif.” *Hukum Bisnis dan Administrasi Negara* 3, no. 2 (2017): 8.

Sihombing, Eka NAM. “Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Kepala Daerah Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.” *Yudisial* 10, no. 2 (2017): 234.

Soerjono Soekamto & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Hukum)*. Jakarta: Rajawali Press, 2001.

Sukirno, Didik. *Hukum, Konstitusi, Dan Konsep Otonomi*. Malang: Setara Press, 2013.

Suyatna, I Nyoman. “Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Hukum Indonesia: Menyoal Signifikansi Pembatalan Peraturan Daerah.” *Kertha Patrika* 41, no. 1 (2019): 71.

Winata, Muhammad Reza, Mery Christian Putri, and Aditya. “Legal Historis Kewenangan Pengujian Dan Pembatalan Peraturan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kemudahan Berusaha.” *Rechtsvinding* 7, no. 3 (2018): 345.

Yuswanto. “Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No . 137 / PUU-XIII / 2015 Dan No. 56/Puu-XIV/2016” 15, no. 4 (2018): 729.

“Pemerintah Jokowi Batalkan 3.143 Peraturan Daerah.” Last modified 2017. Accessed April 2, 2020.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613184515-32-137842/%0Apemerintah-jokowi-batalkan-3143-peraturan-daerah/> pada.