

KEWENANGAN PEMERINTAH MEMBATALKAN PERATURAN DAERAH

GOVERNMENT AUTHORITY TO CANCELED REGIONAL REGULATIONS

Johan Jasin¹, Sutrisno S. Ade¹

¹Faculty of Law, Gorontalo State University

Corresponding e-mail to : info@unibospublishing.id

Received : July 02, 2018

Accepted : July 20, 2018

Published : August 30, 2018

ABSTRAK

Analisis yuridis normative terhadap realitas adanya kewenangan pemerintah membatalkan peraturan daerah saat ini merupakan salah satu problema yang menarik untuk dibahas. Agar kajian tersebut terarah, penulis memfokuskan perhatian pada bagaimana pengaturan kewenangan dimaksud dalam perundang-undangan serta pengawasannya. Kajian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan tehnik analisis penafsiran hukum. Setelah dilakukan analisis, hasilnya menunjukkan bahwa : (a) pengaturan kewenangan pemerintah membatalkan peraturan daerah berbeda antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pedaan itu antara lain terletak pada mekanisme pengawasan, bentuk hukum pembatalan peraturan daerah, dan mekanisme banding terhadap pembatalan peraturan daerah. (b) Kewenangan pemerintah membatalkan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan langkah yang tidak tepat, sebab kewenangan membatalkan secara normatif hanya melalui pengujian peraturan daerah, merupakan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 24A Undang-Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan ketentuan perundang undangan lainnya.

Kata Kunci : **Kewenangan Pemerintah, Pembatalan Peraturan Daerah**

ABSTRACT

Normative juridical analysis of the reality of government authority to cancel regional regulations is currently one of the interesting problems to be discussed. In order for the study to be directed, the author focuses attention on how the regulation of authority is referred to in the legislation and its supervision. This study uses a legislative approach and techniques of legal interpretation analysis. After analysis, the results show that: (a) regulation of government authority cancels different regional regulations between Law Number 32 of 2004 and Law Number 23 of 2014. among others lies in the supervision mechanism, the legal form of cancellation of regional regulations, and the mechanism of appeal against the cancellation of regional regulations. only through the testing of regional regulations, is the Supreme Court as regulated in Article 24A of the 1945 Constitution and other provisions of the legislation.

Keywords : **Government Authority, Cancellation of Regional Regulations**

A. PENDAHULUAN

Dalam peraturan perundang-undangan, peraturan daerah memiliki posisi yang unik karena meski berada di bawah undang-undang, tetapi tidak terdapat kesatuan pendapat antara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang mengujinya.¹ Dalam literatur, terdapat 3 (tiga) kategoripengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu²:

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*);
2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*); dan
3. pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*eksekutive review*).

Di Indonesia, eksekutif review diwujudkan dalam bentuk pengujian terhadap Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri. Eksekutif review merupakan bagian dari sistem pengawasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya pengawasan terhadap produk legislasi daerah. Pengawasan terhadap produk legislasi daerah (Peraturan Daerah) dilakukan agar materi muatan sebuah Peraturan daerah tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum serta kesusilaan. Pengawasan terhadap produk legislasi daerah tersebut diatur dalam beberapa Peraturan Perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah; dan

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada dasarnya pengawasan yang dilakukan tersebut terbagi menjadi dua yaitu pengawasan *preventif* dan *represif*. Pengawasan preventif dilakukan pada saat produk legislasi masih berbentuk Rancangan Peraturan Daerah, sedangkan pengawasan represif dilakukan pada saat produk legislasi telah ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Khusus di dalam pengawasan represif, proses pengawasan dapat berujung pada pembatalan peraturan daerah yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.³

Eksekutif review yang berujung pada pembatalan peraturan daerah melalui keputusan menteri sebenarnya telah menjadi perdebatan di kalangan politisi, praktisi, dan akademisi. Hal tersebut dinilai tidak sejalandengan penafsiran *argumentum a contrario*, yaitu penafsiran atau penjelasan Undang-Undang yang didasarkan pada pengertian sebaliknya dari suatu peristiwa konkrit yang dihadapi dengan suatu peristiwa konkrit yang telah diatur dalam Undang-Undang. Di dalam *argumentum a contrario* ditafsirkan bahwa pembatalan sebuah keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat/lembaga yang membentuk keputusan tersebut.

Ketentuan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan daerah, di era otonomi daerah ternyata tidak konsisten antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Perdebatan mengenai berlakunya *eksekutif review* dan *judicial review* terhadap peraturan daerah menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi daerah saat ini mengingat peraturan daerah adalah

¹M. Zamroni, *Pengujian Peraturan daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan R.I, Jakarta, 2013, hlm. 259

²Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 2-7

³Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

produk kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom. Selain itu, mekanisme pembatalan peraturan daerah dapat disebut juga sebagai mekanisme pengujian, tetapi tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun oleh legislator melainkan oleh lembaga pemerintah eksekutif tingkat atas (pemerintah pusat). Akan tetapi, barometer pengukur atau penilai yang dipakai oleh lembaga penguji bukanlah Undang-Undang Dasar tetapi hanya Undang-Undang. Alasan pembatalan peraturan daerah itu semata-mata karena peraturan daerah tersebut dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat proses perizinan dan investasi, serta melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dalam hirarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Karena itu, pengujian demikian tidak dapat disebut sebagai pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*).

Selanjutnya, Sri Soemantri menjelaskan bahwa ada berbagai macam cara pembatalan peraturan daerah karena ada beberapa pihak yang mempunyai hak uji terhadap peraturan daerah. Hak uji dilakukan bukan hanya oleh Mahkamah Agung, tetapi juga oleh pemerintah. Sedangkan Jimly Asshiddiqie menyatakan, "Peraturan daerah sebagai hasil kerja Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja". Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa pemerintah pusat sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk mencabut Peraturan daerah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, tetapi yang berwenang menguji Peraturan daerah adalah Mahkamah Agung sebagaimana ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.⁴ Dasar kewenangan Mahkamah Agung ditentukan juga dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, yaitu Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang. Lebih lanjut kewenangan Mahkamah Agung dalam hal melakukan pengujian terhadap Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, juga diatur dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Kemudian kewenangan Mahkamah Agung lebih dijabarkan lagi ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, dalam Pasal 31, yang menegaskan:

- (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

⁴Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;

- (3) Putusan mengenai tidak sahnya Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung;
- (4) Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan
- (5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Pengundangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadikan keberadaan *eksekutif review* dapat digugat kembali, khususnya terhadap mekanisme pembatalan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri. Hal ini disebabkan rumusan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah merupakan salah satu Peraturan Perundang-undangan yang tata urutannya di bawah Undang-Undang. Sebagaimana ditafsirkan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang dapat melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, maka Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya juga dimaknai sama. Itu artinya pengujian terhadap peraturan daerah yang diduga

bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau asusilabaik itu secara formil maupun materil, hanya dapat dilakukan di Mahkamah Agung.

Pertanyaan yuridis yang mengemuka dari persoalan ini adalah berkenaan dengan validitas atau kekuatan hukum kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini penulis menilai terjadi kesimpangsiuran dan ketidakharmonisan dengan regulasi lainnya yang mengatur tentang kewenangan pembatalan peraturan daerah. Berdasarkan pertimbangan tersebut dibutuhkan suatu kajian yuridis normatif mengenai kewenangan pemerintah membatalkan peraturan daerah.

B. PENGAWASAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG 32 TAHUN 2004 DAN UNDANG-UNDANG 23 TAHUN 2014

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dibentuk pada akhir masa jabatan periode kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono secara umum semakin memperkuat atosisip pemerintah pusat, yang sebenarnya mulai dilakukan secara bertahap melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan kedua undang-undang ini akan dibandingkan satu sama lain khususnya dalam hal : mekanisme pengawasan, bentuk hukum pembatalan peraturan daerah dan mekanisme banding terhadap pembatalan peraturan daerah, berikut ini :

- a. Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah

Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 sebagai solusi terhadap banyaknya perda yang dibatalkan merupakan implikasi dari berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 1999, ternyata tidak membuahkan hasil. Pasca Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 tersebut disahkan, ternyata pembatalan peraturan daerah masih banyak terjadi. Selama kurun waktu 2002-2014, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah membatalkan sebanyak 1.691 peraturan daerah. Adapun persebaran data per-tahunnya adalah sebagai berikut:⁵

2004	2005	2006	2007	2008	2009
234	120	109	169	229	830

Kemudian, Berdasarkan data resmi Kementerian Dalam Negeri dari tahun 2002 sampai tahun 2014, Peraturan Daerah yang dibatalkan adalah sebagai berikut:⁶

TAHUN					
2002 s/d 2009	2010	2011	2012	2013	2014 (s/d bulan Maret)
1.878	407	351	173	215	21

Selanjutnya menurut Suwandi⁷ berdasarkan data dari

⁵Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Makalah Seminar Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung, Maret, 2011, hlm.26.

⁶Maharani Sofiaty, *Politik Hukum Dalam Penyusunan Peraturan Daerah*, makalah disampaikan Tanggal 3 Maret 2014 Pada Pelatihan Penguatan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2014 di BPSDM, Jakarta, hal. 22.

⁷ Suwandi, *Permasalahan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, makalah disampaikan Tanggal 26 Februari

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, jumlah Peraturan Daerah yang dibatalkan sampai bulan Desember Tahun 2009 sebanyak 1983. Pada tahun 2010 sampai dengan bulan Maret 2014, Peraturan Daerah yang sudah dibatalkan sebanyak 1167.

Data di atas menunjukkan adanya kecenderungan pembatalan yang terus naik setiap tahunnya, terutama pasca tahun 2005 dalam hal pembatalan perda oleh pemerintah pusat, yang dalam hal ini dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Kenaikan terbesar ada pada tahun 2008 ke tahun 2009. Peningkatan yang drastis ini disebabkan adanya pembatalan peraturan daerah yang merupakan salah satu target program 100 hari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono periode 2009-2010. Jumlah peraturan daerah yang dibatalkan hanya dalam waktu 100 hari tersebut mencapai 405 perda, yang melebihi capaian kerja Kementerian Dalam Negeri dalam membatalkan perda sejak 2004-2008.⁸

Namun demikian, yang menjadi pertanyaan berikutnya adalah apakah perda yang dibatalkan merupakan produk periode waktu 2004-2009 atau sebelumnya? Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), ditemukan data bahwa mayoritas peraturan daerah yang dibatalkan pada periode 2004-2009 tersebut dibentuk pada tahun 1999-2003, yaitu ketika masa keberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 1999. Adapun data lengkapnya jumlah peraturan daerah yang dibatalkan periode tahun 2004 sampai dengan tahun 2009 (berdasarkan tahun pembentukan peraturan daerah) adalah sebagai berikut:

2014 Pada Pelatihan Penguatan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2014 di BPSDM, Jakarta, hal. 3

⁸Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Op.cit.*

TAHUN												
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
6	54	9	62	116	175	112	90	81	40	44	28	3

Dari data di atas, dapat diketahui bahwa kebebasan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah mampu menghasilkan lonjakan jumlah yang signifikan. Kebebasan itu pun ditandai dengan desakan demokratisasi yang sedang tinggi dan pengawasan yang minim, karena pada saat itu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat hanya pengawasan preventif dengan kondisi yang serba terbatas. Pembatalan perda tersebut di atas sebagian besar tertuju pada peraturan daerah yang mengatur perihal retribusi sebanyak 1.066 peraturan daerah, meskipun tidak tertutup kemungkinan bahwa masih ada jenis peraturan daerah lain yang juga merupakan peraturan daerah pungutan.⁹ Jenis perda terbanyak kedua adalah perda pajak daerah dengan jumlah 224 peraturan daerah. Posisi ketiga ditempati oleh peraturan daerah perizinan dengan jumlah 179 peraturan daerah. Dari data tersebut pada dasarnya dapat dianalisis bahwa di satu sisi pemerintah daerah bergerak cepat untuk menghasilkan peraturan daerah retribusi dan pajak sebagai upaya meningkatkan pendapat daerah, tetapi di sisi lain pembentukannya tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat atau bahkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Banyaknya objek peraturan daerah yang masuk dalam pengawasan berimbas pada lamanya jangka waktu proses evaluasi peraturan daerah oleh pemerintah pusat. Permasalahan itulah yang coba diselesaikan oleh pengaturan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014. Salah satu upaya yang dilakukan adalah menerapkan proses

pengawasan yang berjenjang, yang tidak dilakukan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004. Undang-Undang Pemda Tahun 2004 memusatkan pengawasan kepada pemerintah pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri.

Permasalahan berikutnya adalah perihal lambatnya penyerahan peraturan daerah oleh pemerintah daerah untuk dievaluasi, bahkan terdapat keengganan pemerintah daerah menyerahkan peraturan daerah untuk dievaluasi. Hal itu terjadi karena tidak ada ketentuan mengenai sanksi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 kepada pemerintah daerah. Akan tetapi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 sudah ada sanksinya. Dalam ketentuan Pasal 249 ayat (2) diatur bahwa gubernur yang tidak menyampaikan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri Dalam Negeri, serta Pasal 249 ayat (4) dengan ketentuan yang sama dikenakan kepada bupati/walikota yang tidak menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

b. Bentuk Hukum Pembatalan Peraturan Daerah

Pasal 145 ayat(3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan bentuk hukum untuk membatalkan peraturan daerah ialah menggunakan Peraturan Presiden. Pada praktiknya, pembatalan peraturan daerah dilakukan dengan menggunakan Keputusan Menteri Dalam

⁹Ibid.

Negeri.¹⁰ Hal tersebut mengindikasikan adanya kesalahan dalam pelaksanaan pembatalan peraturan daerah selama ini.

Ketentuan dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 disebutkan bahwa pembatalan peraturan daerah provinsi ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri. Kesan sentralistik semakin terasa dalam ketentuan Pasal 251 ayat (3) yang dinyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri berwenang untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota apabila gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat tidak melakukan kewajibannya itu. Pilihan kebijakan dengan menempatkan Menteri Dalam Negeri sebagai aktor yang dapat mengeluarkan keputusan untuk membatalkan suatu peraturan daerah semakin mengindikasikan bahwa posisi pemerintah pusat sangat kuat terhadap pemerintah daerah. Hal itu dapat dibenarkan karena secara tegas Menteri Dalam Negeri diberikan kewenangannya oleh Undang-Undang.¹¹ Pertanyaan mengenai legitimasi Menteri Dalam Negeri tetap dapat dipertanyakan dengan merujuk atau melihat kepada proses pembentukan peraturan daerah sendiri yang pada dasarnya sudah dapat dipersamakan dengan undang-undang,¹² karena dibentuk oleh organ yang dipilih langsung oleh rakyat. Proses pembentukan peraturan daerah pun mensyaratkan partisipasi masyarakat, berbeda dengan proses pembentukan peraturan menteri. Selain itu, peraturan daerah juga merupakan salah

satu peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki berdasarkan ketentuan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

c. Mekanisme Banding Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah

Banyaknya jumlah peraturan daerah yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri setiap tahunnya tidaklah sebanding dengan jumlah peraturan daerah yang di-review oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*. Padahal kedua mekanisme ini diatur secara setara dalam ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004. Pada tahun 2010, jumlah permohonan *judicial review*¹³ mencapai 61 permohonan. Dari jumlah tersebut, hanya terdapat 12 permohonan *judicial review* peraturan daerah. Sedangkan jenis peraturan yang paling banyak diajukan adalah peraturan menteri.¹⁴ Data itu menunjukkan bahwa tidak banyak permohonan pengujian yang kemudian berakhir pada pembatalan melalui mekanisme di Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 145 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004. Minimnya jumlah *judicial review* juga banyak disebabkan karena hal prosedural, seperti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 hari sejak ditetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, proses yang berjalan tidak ditentukan jangka waktunya, dan *judicial review* dilakukan dengan proses tertutup. Namun begitu, ternyata para pembentuk Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 mengambil jalan pintas untuk mengatasinya, yaitu dengan menghilangkan sama sekali mekanisme yang dimaksud. Penghapusan mekanisme

¹⁰Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Op.cit.*

¹¹ Suatu norma hukum selalu valid, tetapi dapat dibatalkan. Mekanisme pembatalan tidak perlu selalu dilakukan oleh produk hukum atau jabatan yang lebih tinggi. Aturan hukum yang lebih tinggi dapat memberikan kewenangan atau otoritas kepada organ khusus untuk melakukan pembatalan tersebut. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, hlm. 143

¹² Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 840

¹³Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Op.cit.*

¹⁴*Ibid.*

banding itu bisa dikatakan keliru, karenadengan adanya permasalahan itu bukan berarti mekanisme banding atau keberatanke Mahkamah Agung menjadi dianggap tidak perlu. Di sisi lain, pengawasan yudisial oleh Mahkamah Agung dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 memberikan dampak positif, yaitu setidaknya meminimalkandominasi kekuasaan pemerintah pusat atas pemerintah daerah dan pemerintah daerah setingkat lebih tinggi (provinsi) atas pemerintah daerah dibawahnya (kabupaten/kota) yang telah menetapkan peraturan daerah secara demokratis.¹⁵

Selain itu, kewenangan Mahkamah Agung bukanlah tanpa dasar. *Judicial review* didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan *executive review* secara harfiah pada dasarnya hanya berdasarkan pada ketentuan dalam peraturan setingkat Undang-Undang, yaitu UU Pemda 2014 itu sendiri. Dalam praktik di berbagai negara, pengadilan menjadi mekanisme dalam proses pembatalan peraturan daerah, seperti yang dilakukan di Inggris, Perancis, dan Belanda.¹⁶

C. Kewenangan Pemerintah Membatalkan Peraturan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan baik oleh pemerintah daerah maupun masyarakat

umum tentang apakah Menteri Dalam Negeri berhak untuk mencabut peraturan daerah. Dalam pasal ini disebutkan bahwa alasan pembatalan peraturan perundangan-undangan ini adalah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Adapun instrument hukum yang digunakan dalam membatalkan peraturan daerah adalah keputusan baik keputusan Menteri Dalam Negeri.

Patut diketahui bahwa peraturan daerah merupakan produk legislatif (*legislatif acts*) dan tidak dapat disebut sebagai produk regulatif (*executive acts*) seperti halnya peraturan pemerintah dan peraturan presiden.¹⁷ Peraturan daerah dan undang-undang, duanya merupakan produk legislatif (*legislatif acts*). Kewenangan pembentukan peraturan daerah sebagaimana halnya dengan undang-undang tetap menempatkan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai organ utama pembentuk peraturan daerah itu sendiri. Produk legislatif adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat baik sebagai *legislator* atau *co-legislator*. Dalam sistem hukum Indonesia saat ini pada tingkatan nasional yang dapat disebut sebagai lembaga legislator utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perkataan legislator utama itu penting untuk membedakannya dengan lembaga legislatif yang bersifat penunjang ataupun *co-legislator* belaka. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), karena kedudukannya yang tidak setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka tidak dapat disebut sebagai legislator utama. Sifat kelembagaannya hanya menunjang *auxiliary organ* terhadap fungsi legislative oleh DPR. Namun terlepas dari hal itu,

¹⁵Pusat Studi Kajian Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, *Pola Hubungan Antara Pusat dan Daerah*, Kerja Sama Penelitian dengan Dewan Perwakilan Daerah RI, 2009, hlm. 170.

¹⁶Fitriani Ahlan Sjarif, *Pengawasan Peraturan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan (Tinjauan Historis dan Perbandingan UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004)*, Tesis Pascasarjana FHUI, Jakarta, hal. 201

¹⁷King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hal. 69

produk pengaturan yang ditetapkan oleh legislator utama itulah yang disebut undang-undang.¹⁸

Produk regulatif adalah produk pengaturan (regulasi) oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dengan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislatif yang dimaksud itu kedalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatannya. Contohnya peraturan pemerintah karena mendapatkan delegasi kewenangan pengaturan dari undang-undang sebagai produk legislative DPR bersama Presiden.¹⁹ Kegiatan legislasi dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan regulasi merupakan pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan produk legislasi dan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur (regulasi) itu dari produk legislasi yang bersangkutan. Misalnya, undang-undang dan peraturan daerah dapat disebut sebagai produk legislasi. Komisi Pemilihan Umum yang diberi kewenangan regulasi menetapkan keputusan-keputusan yang bersifat mengatur (sekarang harus disebut peraturan bukan keputusan), maka produk-produk pengaturan oleh KPU inilah dapat disebut sebagai produk regulasi, tetapi bukan sebagai produk legislasi. Karena itu di Amerika Serikat dibedakan antara *legislative acts* dan *executive acts*. Pertama adalah akta legislative atau peraturan sebagai produk legislatif, sedangkan yang kedua adalah akta eksekutif atau pengaturan pengaturan atau regulasi yang ditetapkan oleh badan eksekutif, pelaksana produk legislatif tersebut.²⁰

Dalam proses pembentukannya, baik peraturan daerah maupun undang-undang, kedua-duanya tunduk dan patuh pada kaidah-kaidah hukum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hanya saja, undang-undang memiliki keberlakuan yuridis secara nasional sedangkan peraturan daerah hanya mempunyai daya jangkau atau keberlakuan yuridis terbatas pada wilayah hukum pemerintahan daerah yang bersangkutan. Namun demikian, mekanisme rekrutmen wakil rakyat di Pusat (DPR) tidak berbeda dengan proses pengisian jabatan keanggotaan para wakil rakyat di level daerah (anggota DPRD) yakni melalui mekanisme pemilihan umum yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dengan demikian, kedudukan lembaga dewan perwakilan rakyat daerah pada tingkatan daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota pada hakekatnya berperan selaku lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan kekuasaan legislatif di tingkat daerah. Kedudukan dewan perwakilan rakyat daerah sebagai pemegang otoritas legislator di daerah tersebut semakin mendapatkan pengakuan secara tegas dengan adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara substantif, undang-undang ini mengatur secara eksklusif, peran dan fungsi dari tiap-tiap lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Oleh karena itu, setiap produk peraturan daerah yang merupakan produk legislatif tersebut, senyatanya tidak boleh diubah apalagi dibatalkan sepihak oleh pemerintah daerah (pihak eksekutif) tanpa adanya persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat yang membentuknya yakni dewan perwakilan rakyat daerah.

Selanjutnya, di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertinggi, pembatalan sebuah

¹⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 30-31

¹⁹*Ibid*, hal. 39

²⁰*Ibid*, hal. 27-28

peraturan daerah sebagai produk hukum yang berada di bawah undang-undang harusnya dilakukan Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*. Dalam hal ini, Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa 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.

Ketentuan ini menegaskan bahwa apabila peraturan daerah dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (termasuk dengan undang-undang), maka proses pembatalannya berdasarkan hasil *judicial review* di Mahkamah Agung. Selain itu, dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, juga telah menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa gubernur wajib menyampaikan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dan bupati/walikota wajib menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan keputusan pembatalan peraturan daerah tersebut ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri. Dimana paling lama

7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, gubernur atau bupati/walikota harus memberhentikan pelaksanaan peraturan daerah dan selanjutnya dewan perwakilan rakyat daerah bersama gubernur atau bupati/walikota mencabut peraturan daerah dimaksud.

Apabila penyelenggara pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, maka dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan peraturan daerah diterima.

Dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman, dinyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kemudian dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung ditegaskan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dan selanjutnya dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana peraturan daerah secara tegas masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kewenangan untuk menguji apakah peraturan daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ada pada Mahkamah Agung. Tetapi dalam prakteknya peraturan daerah dibatalkan oleh pemerintah karena sifatnya pemerintah lebih aktif (*judicial activism*), sedangkan Mahkamah Agung sifatnya pasif (*judicial Pasivism*).

Dengan demikian, eksistensi peraturan daerah akan diawasi secara represif oleh pemerintah (*executive review*)

dan oleh Mahkamah Agung melalui *judicial review*. Pengkategorian masalah pembatalan peraturan daerah apakah merupakan kewenangan pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri untuk melakukan penilaian terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang dilihat dari peraturan daerah yang ditetapkan pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota ataukah masalah ini menjadi masalah hukum yang selanjutnya penyelesaiannya pun melalui penyelesaian hukum. Batasan materi mana yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung dan mana yang menjadi kewenangan pemerintah harus jelas.

Kompleksitas dualisme kewenangan pengujian peraturan daerah hingga kini masih menimbulkan dilema hukum tersendiri terutama dikalangan pemerintah daerah. Seperti diketahui, dengan dalih pengawasan preventif dan pengawasan represif, lembaga eksekutif diberikan kewenangan untuk membatalkan sebuah peraturan daerah melalui *executive review* sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Pada sisi lain, Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif juga mempunyai kompetensi untuk melakukan pengujian yang serupa sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 20 ayat (2) Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman, Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan kompetensi mutlak bagi Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian terhadap semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang termasuk didalamnya adalah peraturan daerah.

Kewenangan demikian ini, kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudikatif. Adapun disamping Mahkamah Agung, kewenangan *judicial review* juga dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, namun khusus untuk melakukan pengujian konstitusionalitas atas undang-undang terhadap konstitusi (UUD 1945). Memang harus disadari, bahwa dalam setiap Negara hukum modern, urgensi kehadiran lembaga yudikatif merupakan suatu keharusan yang harus diadakan dan dirumuskan dalam konstitusi negaranya. Eksistensi fungsi pengawasan dari badan-badan peradilan yang independen, mandiri, dan tidak tercampur baur dengan lembaga Negara lainnya merupakan cermin salah satu aspek determinan dalam Negara hukum modern seperti karakter Negara hukum Indonesia. Lembaga peradilan yang dimaksud benar-benar tidak memihak dan tidak berada dalam pusaran lembaga eksekutif maupun konfigurasi kepentingan lembaga legislatif.

Dalam ketentuan menimbang (*considerant*) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Undang-Undang ini mengacu pada ketentuan dalam Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yaitu mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Dalam hal ini, tentunya konstitusi dapat membuat kebijakan tertentu mengenai tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah. Akan tetapi, bagaimana kemudian bila dua lembaga negara memiliki satu kewenangan yang sama.

Berdasarkan teori hukum dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang pengaturannya secara umum (*lex specialis derogate lex generalis*), maka seharusnya ketentuan dalam Pasal 251 dan Pasal 252 di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi

tidak berlaku, karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan pengaturan secara umum tentang pemerintahan daerah yang sebagian kecil di dalamnya memuat aturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang secara khusus diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jika berpegang pada teori hukum yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang baru berlaku kemudian mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu sepanjang mengatur objek yang sama (*lex posterior derogat lex priori*). Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang lama dengan sendirinya tidak berlaku apabila sudah terdapat peraturan perundang-undangan baru.

Menurut Maria Farida²¹ bahwa suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Pencabutan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.

Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan sebagian ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yang mengatur mengenai proses pengujian oleh Mahkamah Agung, tidak dicabut dan dibatalkan dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Maka dari itu, perlu ada pendekatan lain ketika peraturan perundang-undangan

tersebut saat ini masih berlaku. Salah satu teori peraturan perundang-undangan adalah *stufenbau theory* Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan system anak tangga dengan kaidah berjenjang, dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi (peraturan perundang-undangan yang di bawahnya harus melihat pada peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya), dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang lebih mendasar (*grundnorm*).²² Dimana menurut Hans Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak).²³

Olehnya itu, perlu diingat bahwa pada ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dari pasal tersebut disebutkan dengan jelas bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Bandingkan dengan kewenangan Menteri Dalam Negeri yang diberikan sebagaimana diatur dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Tidak seperti yang disebutkan dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar Tahun 1945 kepada Mahkamah Agung.

Namun, menurut Hans Kelsen, Hukum adalah norma dengan sistem yang dinamik norma hukum mendasarkan sumber keberlakuannya pada pembentukan atau penghapusan dari ketentuan-ketentuannya bukan pada isi-nya. Suatu norma hukum dikatakan sah berlaku (*valid*) apabila dibentuk oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang membentuknya. Karenanya diperlukan

²¹Maria Farida Indrati Soeprapto, *Imu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, jilid 2, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hal. 138

²²Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hal. 25.

²³*Ibid.*

suatu lembaga yang berwenang membatalkan salah satu kewenangan atribusi yang membatalkan peraturan daerah tersebut.

Untuk menghindari dualisme kewenangan atribusi tersebut, pihak yang berkepentingan dan dirugikan dari adanya undang-undang ini yaitu dewan perwakilan rakyat daerah ataupun bupati/walikota harus mengajukan pengujian Undang-Undang kepada Mahkamah Konstitusi. Sebab menurut ketentuan dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi adalah yang berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar maupun juga sengketa kewenangan lembaga negara, dalam hal ini Mahkamah Agung dan Menteri Dalam Negeri.

Hal ini sangat mendesak dilakukan untuk dapat memberikan kepastian hukum terutama bagi masyarakat. Sebab, boleh jadi peraturan daerah tersebut merupakan aspirasi masyarakat di daerah masing-masing. Terlebih lagi otonomi daerah yang dimiliki sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat harus tetap dijaga di era reformasi hari ini.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

a. Pengawasan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbeda dengan pengawasan pada peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Perbedaan itu antara lain terletak pada mekanisme pengawasan, bentuk hukum pembatalan perda, dan mekanisme banding terhadap pembatalan perda. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 mekanisme pengawasan perda

dilakukan langsung oleh pemerintah pusat dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menerapkan proses pengawasan berjenjang disertai sanksi. Dalam hal pembatalan perda, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menetapkan bentuk hukumnya adalah peraturan presiden, meskipun pada praktiknya menggunakan keputusan Menteri Dalam Negeri, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bentuk hukumnya ialah keputusan Menteri Dalam Negeri. Sementara mekanisme banding atau keberatan menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, diajukan oleh pemohon kepada Mahkamah Agung sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengaturan mekanisme banding ditiadakan.

a. Kewenangan pemerintah membatalkan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak tepat, sebab kewenangan menguji peraturan daerah hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa pengujian terhadap peraturan daerah yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, baik secara formil maupun

materil hanya dapat dilakukan di Mahkamah Agung. Selanjutnya dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki. Dengan demikian, maka yang berwenang untuk membatalkan peraturan daerah adalah Mahkamah Agung.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat diberikan beberapa saran/rekomendasi sebagai berikut:

- a. Pengawasan terhadap peraturan daerah oleh pemerintah dan pemerintah provinsi dibatasi hanya dalam rangka “*executive preview*” dalam jangka waktu tertentu atas setiap rancangan peraturan daerah yang telah memperoleh persetujuan bersama antara kepala daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah namun belum disahkan atau diundangkan menjadi peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah tersebut diserahkan kepada pemerintah setingkat lebih tinggi untuk dilakukan proses evaluasi yang bersifat verifikatif untuk memastikan apakah rancangan peraturan daerah tersebut dari segi materil telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan asusila atau dari segi pembentukannya (aspek formil) telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Para pembentuk Undang-Undang (legislator) harus segera melakukan evaluasi terbatas dan revisi (*legislative review*) atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

khususnya pengaturan mengenai pengujian peraturan daerah, dimana kewenangan pengujian atas peraturan daerah mutlak dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review* dan tidak lagi diberikan kewenangannya kepada pemerintah (*executive review*). Hal ini bertujuan untuk mengembalikan sikap konsistensi hukum atas prinsip pengujian legalitas terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta.
- , 2006 Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MKRI, Jakarta.
- , 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI., Jakarta.
- Darumurti, Khrisna D. dan Umbu Rauta. 2003, *Trias Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan Dan Pelaksanaan*, Citra Adhitya Bhakti, Bandung.
- Huda, Ni'Matul. 2005, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta.
- , 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.
- Huda, Ni'matul dan R. Nazriyah. 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung.

- Indroharto. 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sjarif, Fitriani Ahlan. *Pengawasan Peraturan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan (Tinjauan Historis dan Perbandingan UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004)*, Tesis Pascasarjana FHUI, Jakarta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 5, Kanisius, Yogyakarta.
- , 2010, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, jilid 2, Kanisius, Yogyakarta.
- Sulaiman, King Faisal. 2014, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Vlies, IC. Vander. 2005, *Hanboek wetgeving (Buku Pegangan Perancang Perundang-undangan) Dirjen Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta.
- B. Dokumen Lain**
- AR, Suhariyono. 2009, *Hand-Book/Modul Pembentukan (perancangan) Peraturan Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam diklat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan tanggal 15 Mei 2009 di BPSDM Cinere Gandul, Jakarta.
- Pusat Studi Kajian Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. 2009, *Pola Hubungan Antara Pusat dan Daerah*, Kerja Sama Penelitian dengan Dewan Perwakilan Daerah RI.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. Maret, 2011, *Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Makalah Seminar Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung.
- Sofiaty, Maharani. 2014, *Politik Hukum Dalam Penyusunan Peraturan Daerah*, makalah disampaikan Tanggal 3 Maret 2014 Pada Pelatihan Penguatan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2014 di BPSDM, Jakarta.
- Suwandi. 2014, *Permasalahan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, makalah disampaikan Tanggal 26 Februari 2014 Pada Pelatihan Penguatan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2014 di BPSDM, Jakarta.
- Zamroni, Moh. 2013, *Pengujian Perda*, Jurnal Legislasi Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan R.I, Jakarta.
- C. Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun
2005 tentang Pedoman Pembinaan
dan Pengawasan
Penyelenggaraan Pemerintah
Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53
Tahun 2007 tentang Pengawasan
Peraturan Daerah dan Peraturan
Kepala Daerah.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1
Tahun 2011 tentang Hak Uji
Materiil.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80
Tahun 2015 tentang Produk Hukum
Daerah.