

Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah (Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015)

Efendi

*Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Darussalam, Banda Aceh,
Email: efendi.idris1967@gmail.com*

Abstract: After the Decision of the Constitutional Court Number: 137/PUU-XIII/2015 on the case of reviewing the Act Number 23, 2014 on Local Governance towards the Constitution of the Republic of Indonesia 1945, the authority of judicial review right towards local laws regulation by the central government becomes void, but the position of the central government relating to the right on the provincial regulations and governor regulations are still attached and there are about 3143 of the laws canceled in 2016. thus it is important to discuss the position of the government in doing the review towards the rules in district/municipalities.. This is normative legal research. Therefore, it applies a statutory approach and conceptual approach. After the Decision of the Constitutional Court Number: 137/PUU-XIII/2015, the Central Government has no power to nullify the local laws; nevertheless the government does has power to nullify provincial laws. It is as a consequence of the Constitutional Court decision that only nullifies Article 251 (1) of the Act Number 23, 2014, however the government only abolish Article 251 (2) of the aforementioned Act.

Abstrak: Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Pemerintah tidak mempunyai kewenangan lagi dalam pembatalan peraturan daerah, tetapi dalam kenyataannya Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016 masih melakukan pembatalan terhadap 3143 Peraturan Daerah yang ada di seluruh Indonesia. Untuk itu penting kiranya untuk dikaji Kedudukan Pemerintah dalam hak uji materi terhadap Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kajian yang berkaitan dengan penelitian ini masuk dalam katagori kajian hukum normatif, untuk itu pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015, Pemerintah Pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, tetapi pemerintah masih memiliki kewenangan untuk membatalkan

Peraturan Daerah Provinsi. Hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak membatalkan Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, melainkan hanya membatalkan Pasal 251 ayat (2) dari undang-undang dimaksud.

Kata kunci : *hak uji materi, pemerintah, peraturan daerah*

Pendahuluan

Adanya kekuasaan yang besar kepada lembaga eksekutif menurut Mahfud MD,¹ memberikan peluang timbulnya undang-undang atau peraturan lebih lanjut atas sebuah undang-undang yang secara hierarkhis bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ada kemungkinan bahwa sebuah undang-undang tidak sesuai dengan jiwa peraturan lain yang mendasarinya (UUD atau TAP MPR). Begitu juga ada kemungkinan bahwa sebuah peraturan pemerintah (atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah setingkat perda) memuat materi yang tidak sejalan dengan kehendak peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu perlu adanya mekanisme pengujian yang efektif atas materi peraturan perundang-undangan. Mekanisme pengujian yang dimaksud adalah hak menguji secara materil, yaitu hak bagi suatu lembaga negara untuk menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak sah karena materinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hak menguji secara materi ini merupakan instrumen hukum yang dapat mengawal isi peraturan perundang-undangan baik pada peraturan perundang-undangan tingkat nasional maupun pada peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Hak uji materi ini di Indonesia di lakukan oleh lembaga yudikatif dan eksekutif. Hak uji materi yang dimiliki oleh lembaga yudikatif sering dikenal dengan istilah *Judicial review*. Sedangkan hak uji materi yang dimiliki oleh lembaga eksekutif sering disebut dengan istilah *executive review*.

Judicial review di Indonesia dilakukan melalui dua pintu, yaitu, pintu Mahkamah Konsitusi dan pintu Mahkamah Agung. Kewenangan yang diberikan kepada kedua lembaga ini diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Undang-Undang Dasar 1945) yang mengatakan, bahwa MK melakukan pengujian konsistensi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 369.

1945, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian konsistensi peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang yakni peraturan pemerintah ke bawah terhadap peraturan perundang-undangan yang hirarkis. Sedangkan *executive review* merupakan hak menguji materi yang melekat pada pemerintah untuk membatalkan peraturan daerah (perda). Kewenangan Pemerintah terhadap hak uji materi ini diatur dalam Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berbunyi:

- (1) Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.
- (2) Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Selanjutnya Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berbunyi:

- (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.
- (3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

Pembinaan dan Pengawasan sebagaimana disebutkan pada Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di atas merupakan implikasi dari adanya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Atas dasar itu pemerintah (menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian dan Gubernur) melalui Pasal 251 diberikan kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah. Adapun bunyi ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan dimaksud adalah:

- (1) Perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- (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.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.

Kewenangan Pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah tidak hanya terbatas terhadap perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, tetapi juga melihat bertentangan dengan kepentingan umum dan kesusilaan. Pengawasan terhadap perda yang dilakukan oleh pemerintah ini, pada prinsipnya dapat dibagi dua macam yaitu: pengawasan preventif dan pengawasan represif. Dalam pengawasan preventif setiap rancangan perda yang akan ditetapkan menjadi perda, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat. Sedangkan berkaitan dengan pengawasan represif pemerintah daerah dapat menetapkan perda tanpa terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat, hanya saja perda tersebut harus disampaikan kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan uji materi (*executive review*). Apabila dalam pandangan pemerintah pusat tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, ketentuan umum dan kesusilaan, maka pemerintah daerah dapat terus melaksanakan perda tersebut. Tetapi apabila perda tersebut dinyatakan bertentangan dan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, ketentuan umum dan kesusilaan, maka pemerintah pusat meminta kepada daerah untuk melakukan revisi atau membatalkan perda tersebut. Dalam uji ini ukuran yang digunakan oleh pemerintah pusat adalah undang-undang, bukan undang-undang dasar. Di sini alasan yang digunakan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang adalah karena perda itu dinilai melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dalam hirarki peraturan perundang-undangan nasional,² ketentuan umum dan kesusilaan.

² Rudy Hendra Pakpahan, *Analisis Prosedur Pengujian Perda (Analysis Of Judicial Review Procedure Of Regional Regulation)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10 No. 1 Maret

Atas dasar kewenangan yang diberikan oleh Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pada tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri melakukan pembatalan terhadap 3143 peraturan daerah yang ada di seluruh Indonesia. Adapun alasan pembatalannya adalah, karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi. Adanya pembatalan peraturan daerah yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri ini menimbulkan pro dan kontra dikalangan masyarakat, sebagian setuju terhadap pembatalan peraturan daerah dimaksud sebagiannya lagi mempertanyakan keabsahan pembatalannya. Adapun materi yang menjadi perdebatan dikalangan masyarakat itu berkaitan dengan dua hal yaitu; pertama mengenai materi yang diperdebatkan dan yang kedua berkaitan dengan kewenangan Kementerian Dalam Negeri membatalkan peraturan daerah tersebut. Padahal jika dilihat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, adanya kejelasan batas-batas kewenangan dari pemerintah (Kementerian Dalam Negeri) dalam pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Untuk itu guna menemukan jawaban terhadap berbagai persoalan ini penting kiranya untuk dikaji tentang landasan pemikiran adanya hak uji materi dan kedudukan pemerintah dalam pembatalan perda provinsi dan perda kabupaten/kota pasca keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015.

Kajian yang berkaitan dengan kedudukan pemerintah dalam pembatalan perda provinsi dan perda kabupaten/kota ini masuk dalam ranah jenis penelitian hukum normatif, untuk itu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dianggap tepat untuk menemukan jawaban terhadap masalah ini. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk menjelaskan landasan pemikiran adanya hak uji materi, sedangkan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menjelaskan kedudukan pemerintah dalam pembatalan perda provinsi dan perda kabupaten/kota pasca keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015.

2013, (Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2013), hlm. 74

Data dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder. Pengumpulan data sekunder ini dikumpulkan melalui kajian kepustakaan (*library research*) dan mengunduh berbagai situs internet yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Sedangkan untuk analisis datanya dilakukan secara diskriptif yaitu dengan memaparkan temuan-temuan yang berkaitan dengan penelitian ini, terutama yang berkaitan dengan landasan pemikiran adanya hak uji materi dan kedudukan pemerintah dalam pembatalan perda provinsi dan perda kabupaten/kota pasca keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015.

Landasan Pemikiran Adanya Hak Uji Materi

Menurut Hans Kelsen, pengujian peraturan perundang-undangan merupakan salah satu jaminan yang diberikan konstitusi “*that a lower norm shall conform with the higher norm which determines its creation or contents*”. Pengujian suatu peraturan perundang-undangan adalah *for securing concordance between the lower and the higher norm. The legal order may provide for a procedure by which the lower norm can be tested as to its conformity with the higher norm and abolished if it found to be lacking in such conformity*.³

Landasan pemikiran tentang adanya hak uji materi ini pada pokoknya didasarkan pada:⁴

1. Adanya kewenangan yang diberikan kepada kekuasaan kehakiman untuk mengawasi berbagai kegiatan di bidang peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan, supaya masyarakat terhindar dari berbagai produk peraturan perundang-undangan yang tidak konstitusional;
2. Hak uji materi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, jangan dimaknakan sebagai intervensi oleh kekuasaan yudikatif (*judicial power*) terhadap kedaulatan legislatif (*legislative sovereignty*) dan kekuasaan eksekutif dalam menjalankan fungsi *delegated legislation*;

³ M.M. Laica Marzuki, *Membangun Undang-Undang yang Ideal*, Jurnal Legislasi Indonesia vol. 4 No. 2 Juni 2007 (Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2007), hlm. 6.

⁴ Tim Direktorat Fasilitasi Perancangan Perda Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak asasi Manusia RI dan *United Nations Development Programme (UNDP)*, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Perda* (Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2009), hlm. 170-171.

3. Mekanisme penerapan hak uji materi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang bercorak inkonstitusional didasarkan pada asas *lex superior derogat lex inferior*;
4. Makna inkonstitusional dalam proses hak uji materiil, jangan dimaknai dalam arti sempit, tetapi harus diproyeksikan dalam arti luas yang diformulasikan dalam terminus *fundamental law* atau *natural justice*;
5. Adanya hak uji materi jangan dipergunakan sebagai alat untuk menghambat berbagai kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan umum, untuk mencapai suatu harapan kepada negara untuk mengatur urusan kemakmuran rakyat.

Hak menguji (*toetsingsrecht*) sering juga disebut sebagai *judicial review*,⁵ tetapi istilah *judicial review* lebih luas cakupan maknanya daripada hak menguji (*toetsingsrecht*). Dalam kepustakaan hukum dan praktek dikenal ada dua macam hak menguji (*toetsingsrecht*) yaitu hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*), dan hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*).⁶ Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk peraturan perundang-undangan terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Sedangkan hak menguji materiil yaitu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁷

Sri Soemantri, membedakan hak uji materiil dan hak uji formal ini dilihat dari sisi objeknya. Jika pengujian itu dilakukan terhadap isi undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya dinamakan sebagai hak menguji materiil (*materiele toetsingrecht*), dan jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya disebut hak menguji formal (*formele toetsingrecht*).⁸ Selanjutnya Sri Soemantri mengatakan,⁹ hak

⁵ Jimly Asshiddiqie menyebut *judicial review* sebagai *constitutional review*. Dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 125.

⁶ Ph. Kleintjes, dalam Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 5.

⁷ Rudy Hendra Pakpahan, *Analisis Prosedur Pengujian Perda...*, hlm. 74.

⁸ *Ibid*, hlm. 80.

⁹ Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia* (Bandung Alumni, 1997), hlm. 6 dan 11.

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. Sedangkan 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. Lebih lanjut menurut H.M. Laica Marzuki,¹⁰ hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) berpaut dengan pengujian terhadap cara pembentukan (pembuatan) serta prosedural peraturan perundang-undangan, sedangkan hak menguji materil (*materiele toetsingsrecht*) berpaut dengan pengujian terhadap substansi (materi) dari peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan konteks uji materil, selain istilah yang sudah akrab digunakan, terdapat juga istilah *constitutional review*. Jimly Asshiddiqie,¹¹ membedakan istilah *judicial review* dan *constitutional review* berdasarkan subjek yang melakukan dan objek yang diuji.

1. Berdasarkan segi subjek yang melakukan, *constitutional review* tidak saja dapat dilakukan oleh hakim, melainkan juga dapat dilakukan oleh lembaga lain sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Sementara dalam *judicial review*, subjek yang dapat melakukan adalah pengadilan;
2. Perbedaan dari segi objek yang diuji, *constitutional review* hanya menyangkut pengujian konstusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sedangkan *judicial review* memiliki objek yang lebih luas, yaitu mencakup pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Sekalipun ada perbedaan antara *constitutional review* dengan *judicial review*, secara prinsipil keduanya tetap dapat digolongkan sama, yaitu sama-sama sebagai mekanisme untuk melakukan peninjauan terhadap

¹⁰ H.M. Laica Marzuki, *Judicial Review di Mahkamah Agung*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 2. No.1 Maret 2005 (Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang Departemen Hukum dan HAM RI, , 2005), hlm. 93.

¹¹ Yuliantri, *Tantangan Pelemahan Judicial Review Sebagai Mekanisme Pengawasan Terhadap Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 8 No. 4 Desember 2011 (Jakarta Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, , 2011), hlm. 636.

sebuah produk legislasi. Menurut Yuliandri,¹² kehadiran mekanisme *judicial review* merupakan cara bagi negara hukum modern untuk melakukan proses pengawasan dan perimbangan (*check and balances*) terhadap kekuasaan pembentuk undang-undang. Kecendrungan penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan sewenang-wenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus diawasi oleh kekuasaan lainnya, yaitu kekuasaan yudikatif. Perlunya pengawasan terhadap kekuasaan pembentuk undang-undang dikarenakan peraturan perundang-undangan yang dibuat sangat mungkin memuat kepentingan politik mereka sendiri atau kelompok yang dominan di dalamnya. Selain itu, pembuat undang-undang-pemerintah dan DPR, lebih banyak diisi oleh orang-orang yang bukan ahli hukum atau kurang biasa berfikir menurut logika hukum, sehingga isi undang-undang yang dibuat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.¹³

Sebagai alat kontrol, pentingnya keberadaan *judicial review* dapat dilihat dari pengalaman Mahkamah Konstitusi. Melalui mekanisme *judicial review*, berbagai produk legislasi yang dinilai melanggar konstitusi dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Disamping itu Mahkamah Konstitusi juga dapat memberikan tafsir terhadap konstitusionalitas sebuah undang-undang melalui putusan konstitusional bersyarat (*conditionality constitutional*).¹⁴ Hak menguji terhadap produk legislasi ini tidak hanya dimiliki oleh hakim, tetapi juga oleh lembaga negara lain (badan legislatif dan badan eksekutif) yang diberikan kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, hak menguji terhadap produk peraturan perundang di Indonesia berada pada dua lembaga yaitu lembaga eksekutif dan yudikatif.

Arti penting adanya uji materi di sini menurut John Marshall,¹⁵ ada tiga alasan:

1. Hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi sehingga kalau ada undang-undang yang bertentangan dengannya, maka hakim harus berani membatalkannya;

¹² *Ibid*, hlm. 638.

¹³ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta, Rajawali Pers, 2010), hlm. 127-128.

¹⁴ Yuliandri, *Tantangan Pelembaan Judicial Review Sebagai Mekanisme pengawasan terhadap Pembentukan Undang-Undang....*, hlm. 641.

¹⁵ *Ibid*.

2. Konstitusi adalah *the supreme law of and*, sehingga harus ada lembaga pengujian terhadap peraturan yang di bawahnya agar konstitusi itu tidak diselewengkan;
3. Hakim tidak boleh menolak perkara sehingga kalau ada yang meminta uji materi harus melakukannya.

Selain berbagai alasan yang disampaikan di atas, uji materi juga diperlukan karena hukum itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik anggota-anggota dari lembaga yang membuatnya. Sebagai produk politik bisa saja hukum itu memuat isi yang lebih sarat dengan kepentingan politik kelompok dan jangka pendek yang secara substansial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi hirarkinya. Selain itu, sebagai produk politik, hukum bisa berisi hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, oleh karena Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga politik banyak beranggotakan orang-orang yang tidak biasa berpikir menurut disiplin ilmu hukum.¹⁶ Bahkan menurut Bagir Manan,¹⁷ secara substantif hukum-hukum yang dibentuk melalui fungsi legislatif ini memiliki berbagai masalah:

1. Kurang dapat mencerminkan substansi yang berkaitan dengan pendewasaan demokrasi, perwujudan negara hukum yang sehat, dan menuju terwujudnya keadilan sosial.
2. Disharmoni antar berbagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk, baik secara vertikal, horizontal maupun diagonal. Disharmoni vertikal tidak hanya arti normatif, tetapi juga idiologis yang menyangkut tuntutan ideal sumber yang lebih tinggi (Pancasila dan UUD 1945);
3. Kualitas dari berbagai peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, baik dilihat dari aspek kualitas formal maupun substantif. Kualitas formal meliputi prosedur dan teknik penyusunan (pembentukan) dan perumusan, antara lain tidak mencerminkan bahasa hukum yang baku. Kekurangan substantif meliputi kelemahan orientasi dan kurangnya prediktif.

Di samping gambaran umum yang disampaikan oleh Bagir Manan tentang adanya masalah dari produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, dalam banyak kasus, perda yang dikeluarkan

¹⁶ *Ibid*, hlm.23-24.

¹⁷ Dalam Elly Erawati, Bayu Seto Hardjowahono dan Ida Susanti (editor), *Beberapa Pemikiran tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia, Liber Amicorum Untuk Prof. Dr. CFG. Sunaryati Hartono, S.H.* (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2011), hlm. 120-121.

juga banyak yang bermasalah. Atas dasar adanya berbagai masalah dan kekurangan ini, maka uji materi merupakan jalan untuk mengawasi produk-produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif dimaksud. Selain itu uji materi juga dimaksudkan untuk menjamin adanya konsistensi peraturan perundang-undangan terhadap peraturan yang lebih tinggi kedudukannya.

Kedudukan Pemerintah Dalam Hak Uji Materi Terhadap Perda Provinsi Dan Perda Kabupaten/Kota Pasca Keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Kedudukan perda dalam sistem hukum nasional sangat strategis, baik dalam menjalankan pemerintahan maupun kehidupan masyarakat di daerah. Oleh karena itu perda dalam pembentukan haruslah baik dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi darinya. Untuk menjaga supaya perda tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka digunakanlah asas *lex superior derogat legi inferior* (peraturan yang lebih tinggi mengenyampingkan peraturanyang lebih rendah). Penggunaan asas dalam pembentukan perundang-undangan dimaksudkan untuk menjamin adanya ketertiban hukum. Selain ketaatan terhadap asas hukum, untuk menjaga ketertiban hukum juga dilakukan melalui mekanisme pengujian atau *review* atas satu peraturan terhadap peraturan yang lebih tinggi.¹⁸

Berdasarkan hal di atas, terdapat dua jalur untuk menguji perda yaitu pengujian perda di Mahkamah Agung dan pengujian perda oleh pemerintah. Pengujian perda oleh pemerintah atau yang dikenal dengan istilah *executive review*, lahirnya didasarkan dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat kaitannya dengan penyelenggaraan (otonomi) pemerintahan daerah. *Executive review* ini memiliki fungsi untuk menjamin adanya kepastian bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat atas dasar otorita lembaga eksekutif yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, kepentingan umum dan kesusilaan.

Kaitannya dengan *executive review*, dikenal ada dua bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh pemerintah yaitu pengawasan yang bersifat preventif dan pengawasan yang bersifat represif. Pengawasan preventif merupakan pengawasan terhadap rancangan

¹⁸ Yance Arizona, *Karakter Perda SDA, Kajian Kritis Terhadap Struktur Formal Perda dan Konstruksi Hak Masyarakat Terkait Pengelolaan Hutan* (Jakarta, Huma, 2008), hlm. 41-42.

perda (ranperda) yang meliputi pengawasan terhadap ranperda yang berkaitan dengan pajak daerah, redistribusi daerah, anggaran dan pendapatan belanja daerah, serta penataan ruang. Terhadap semua ranperda ini, sebelum dilakukan pengesahan terlebih dahulu dievaluasi oleh menteri dalam negeri (untuk ranperda propinsi), dan oleh Gubernur (untuk ranperda kabupaten/kota). Tujuan dari pengawasan ini dimaksudkan supaya pengaturannya dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal. Sedangkan pengawasan represif merupakan pengawasan terhadap berbagai perda yang berkaitan dengan hal-hal selain dengan pajak daerah, redistribusi daerah, anggaran dan pendapatan belanja daerah, serta penataan ruang. Tujuan dari pengawasan ini adalah untuk memperoleh klarifikasi terhadap perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan, sehingga dapat dibatalkan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.¹⁹

Berbeda dengan *judicial review*, pada *executive review* pengawasan dilakukan melalui beberapa lembaga negara/kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan terhadap perda bermuatan keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum terhadap perda tata ruang, serta Kementerian sektoral sumber daya alam terhadap perda yang bermuatan sumber daya alam. Tidak jarang proses evaluasi/pengujian perda oleh pemerintah dilakukan lintas kementerian yang dikoordinasikan oleh Kementerian Dalam Negeri selaku “pembina” pemerintah daerah.²⁰

Standar uji materi terhadap perda yang dilakukan oleh pemerintah berbeda dengan standar uji materi terhadap perda yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Apabila Mahkamah Agung menguji suatu perda berdasarkan apakah satu perda bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi (aspek materil) dan atau apakah dalam proses pembuatan perda bertentangan atau tidak dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (aspek formil), maka pemerintah dalam hal melakukan uji materi terhadap perda didasarkan atas standar yang lebih luas yaitu pemerintah dalam menguji perda tidak hanya disandarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi dari perda, tetapi juga didasarkan pada standar kepentingan umum dan kesusilaan. Kepentingan umum sering terkait dengan dinamika

¹⁹ Nikmatul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung, Nusa Media, 2009), hlm. 234.

²⁰ Yance Arizona, *Karakter Perda SDA...*, hlm. 43.

kepentingan dan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. Sehingga pengujian terhadap kepentingan umum bergantung pada pertarungan kepentingan dan aspek keberlakuan berbagai macam jenis hukum dan norma sosial yang ada dalam masyarakat.

Dalam penjelasan Pasal 250 ayat (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, bahwa bertentangan dengan kepentingan umum 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. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kesusilaan adalah norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik, dan tata krama yang luhur.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa dalam *executive review* dikenal dua bentuk pengawasan yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Berkaitan dengan dua bentuk pengawasan ini, semestinya pemerintah hanya diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan dalam bentuk preventif saja yaitu pengawasan terhadap rancangan perda (ranperda), tetapi karena dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap berbagai Peraturan daerah, memperlihatkan bahwa pemerintah juga memiliki kewenangan pengawasan dalam bentuk represif. Padahal kewenangan ini merupakan kewenangannya Mahkamah Agung sebagai lembaga yudisial.

Keberadaan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menurut M. Rifqinizamy Karsayuda:²¹

1. Melabrak logika dan bangunan Negara hukum Indonesia, sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Menegasikan peran dan fungsi Mahkamah agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia 1945;

²¹ Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU.XIII/2015, hlm 152.

3. Secara formil pembentukan perda adalah hasil manifestasi kedaulatan rakyat yang dilakukan melalui Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat sebagaimana dimaksudkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan secara materil perda merupakan formulasi hukum atas kebutuhan dan kekhasan lokal masing-masing daerah. Oleh karena itu pengujiannya tidak dapat hanya dilakukan secara administratif melalui *executive review*, idealnya diberikan juga kepada lembaga yustisi melalui *judicial review*.

Selain beberapa alasan yang disebutkan oleh Rifqinizamy Karsayuda di atas, Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan kepada menteri dan gubernur untuk membatalkan peraturan daerah juga dinilai tidak sesuai dengan logika hukum. Ketidaksesuaian ini dikarenakan Pasal 24 A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan, bahwa yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah Mahkamah Agung. Selanjutnya Pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dengan menggunakan Keputusan Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketidaksesuaian ini dikarenakan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak memasukkan Keputusan Gubernur sebagai salah satu jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa alasan dan pertimbangan yang disampaikan di atas, sangat beralasan jika Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya (Putusan Nomor 137/PUU.XIII/2015) 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/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda kabupaten/kota dan” dan frasa “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”

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka kewenangan uji materi terhadap Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota tidak lagi berada di bawah pemerintah pusat. Hanya saja karena tidak ada gugatan terhadap Pasal 251 ayat (1) Undang-undang nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan “Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri” menjadikan Pemerintah Pusat tetap memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah provinsi dan Peraturan Gubernur. Meskipun dengan Putusan Nomor 137/PUU.XIII/2015 pemerintah kehilangan kewenangan dalam pembatalan Peraturan daerah, tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah melalui menteri dalam negeri dan gubernur masih dapat menjalankan fungsi pengawasan terhadap peraturan daerah. Fungsi pengawasan ini dapat dilakukan melalui mekanisme evaluasi rancangan peraturan daerah pengawasan preventif).

Penutup

Berdasarkan ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah Pusat (menteri) diberikan kewenangan untuk membatalkan perda Provinsi/Perda Kabupaten/kota (melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/ atau kesusilaan. Dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, kewenangan pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota oleh pemerintah pusat menjadi hilang, hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut membatalkan Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang merupakan dasar kewenangan yang digunakan pemerintah pusat dalam membatalkan Perda kabupaten/kota. Adapun dasar pertimbangan yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap pembatalan Pasal 251 ayat (2) tersebut adalah karena dinilai tidak

sesuai dengan logika hukum. Ketidaksesuaian ini dikarenakan Pasal 24 A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan, bahwa yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah Mahkamah Agung.

Meskipun Pemerintah tidak lagi memiliki kewenangan dalam pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota, tetapi kedudukan pemerintah pusat yang berkaitan dengan kewenangan dalam pembatalan perda provinsi dan peraturan gubernur tetap masih melekat, hal ini dikarenakan Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak termasuk dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang dibatalkan. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi final dan mengikat, maka apabila pemerintah Pusat setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 masih melakukan pembatalan terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota, maka akibat hukum dari pembatalan tersebut tidak memiliki daya hukum mengikat. Untuk itu setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 tersebut, kepada Pemerintah disarankan untuk tidak lagi melakukan pembatalan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, *Pembaharuan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, Makalah, Seminar Hukum Dalam Konsteks Perubahan Kedua UUD 1945*, Bandar Lampung, Kerjasama Fakultas Hukum UI-BP-MPR, 2000.
- Elly Erawati, Bayu Seto Hardjowahono dan Ida Susanti (editor), *Beberapa Pemikiran tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia, Liber Amicorum Untuk Prof. Dr. CFG. Sunaryati Hartono, S.H.*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2011.
- Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2005.
- Laica Marzuki, H.M, *Membangun Undang-Undang Yang Ideal*, Jurnal Legislasi Indonesia vol. 4 No. 2 Juni 2007, Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2007.

- _____, *Judicial Review di Mahkamah Agung*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 2. No.1 Maret 2005, Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2009.
- _____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2010.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, 2009.
- Rudy Hendra Pakpahan, *Analisis Prosedur Pengujian Perda (Analysis Of Judicial Review Procedure Of Regional Regulation)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10 No. 1 Maret 2013, Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2013.
- Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997.
- Tim Direktorat Fasilitasi Perancangan Perda Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak asasi Manusia RI dan *United Nations Development Programme (UNDP)*, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Perda*, Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2009.
- Yance Arizona, *Karakter Perda SDA, Kajian Kritis Terhadap Struktur Formal Perda dan Konstruksi Hak Masyarakat Terkait Pengelolaan Hutan*, Jakarta, Huma, 2008.
- Yuliandri, *Tantangan Pelemahan Judicial Review Sebagai Mekanisme Pengawasan Terhadap Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 8 No. 4 Desember 2011, Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2013.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah