

Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Nomor 137/PUU-XIII/2015



www.hukumonline.com

Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi kembali mengabulkan sebagian uji materi Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimohonkan Abda Khair Mufti, Muhammad Hafidz dkk. Intinya, Majelis MK juga menghapus wewenang Kemendagri membatalkan Peraturan Daerah (Perda) provinsi yang dalam putusan sebelumnya hanya Perda Kabupaten/Kota, sehingga pembatalan Perda sepenuhnya menjadi wewenang Mahkamah Agung (MA).

“Menyatakan frasa ‘Perda Provinsi dan’ dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa ‘Perda Provinsi dan’ dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat,” ucap Ketua Majelis MK Arief Hidayat saat membacakan putusan bernomor 56/PUU-XIV/2016 di Gedung Mahkamah Konstitusi, Rabu, (14/6/2017).

Sebelumnya, Abda Khair Mufti, Muhammad Hafidz, Amal Subkhan, Solihin, dan Totok Ristiyono mempersoalkan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait wewenang Gubernur dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) membatalkan Perda sepanjang bertentangan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Faktanya kewenangan ini potensial disalahgunakan pemerintah pusat yang mengarah resentralisasi meski ada proses keberatan pembatalan Perda Provinsi/Kabupaten ke Presiden dan Mendagri.

Menurut para Pemohon wewenang pembatalan perda ini masuk lingkup kewenangan *judicial review* oleh MA sesuai Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 karena termasuk hierarki peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Para Pemohon meminta Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 inkonstitusional bersyarat sepanjang dimaknai Mendagri atau Gubernur dapat mengajukan

permohonan pembatalan Perda ke MA paling lambat 14 hari setelah ditetapkan. Sedangkan, Pasal 251 ayat (7), ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 minta dibatalkan.

Dalam pertimbangannya, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait pembatalan Perda Provinsi melalui mekanisme *executive review*, maka pertimbangan hukum Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 berlaku pula untuk permohonan ini. Karena itu, Mahkamah berpendapat Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) sepanjang frasa “Perda Provinsi dan” bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini terkait Perda Kabupaten/Kota dalam Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah pula dipertimbangkan Mahkamah dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Karenanya, dalil para Pemohon mengenai “Perda Kabupaten/Kota” dalam Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi kehilangan objek.

“Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Perda Provinsi yang sudah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka jangka waktu pengajuan keberatan pembatalan Perda Provinsi paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan Perda diterima menjadi kehilangan relevansinya, sehingga frasa ‘Perda Provinsi dan’ dalam Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.”

Terkait Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 meskipun tidak didalilkan para Pemohon, namun menjadi kehilangan relevansinya karena pasal ini di dalamnya mengatur tata cara penghentian dan pencabutan Perda yang berkaitan langsung dengan Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di mana frasa “Perda Provinsi” telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Sama halnya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, putusan ini sepanjang berkenaan dengan pembatalan Perda baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota, 4 orang hakim konstitusi mempunyai pendapat berbeda¹ (*dissenting opinion*). Yakni, Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, dan Manahan MP Sitompul juga berlaku terhadap permohonan *a quo*.

Juru Bicara Mahkamah Konstitusi Fajar Laksono menjelaskan saat ini Perda Provinsi tidak bisa dibatalkan oleh Kemendagri, tetapi harus menempuh *judicial review* ke MA. “Ini bisa dilakukan oleh siapa saja yang mempunyai kerugian hukum atas berlakunya sebuah Perda. Dan ini juga diatur dalam PERMA,” kata Fajar di Gedung MK.

Menurutnya, putusan ini memiliki pertimbangan yang sama dengan Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya Nomor 137/PUU-XIII/2015 dengan komposisi Majelis juga sama. “Majelis Hakim yang

¹ Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman : Dalam hal sidang permusyawaratan tidak dapat dicapai mufakat bulat, pendapat hakim yang berbeda wajib dimuat dalam putusan.

dissenting opinion pun sama komposisinya, kecuali Prof Saldi Isra termasuk orang yang pro terhadap *judicial review*. Jadi komposisinya 4 majelis hakim kontra *judicial review* dan 5 majelis hakim yang pro,” ujarnya.

“MK ingin tertib hukum ke depannya, makanya pembatalan Perda baik Provinsi atau Kab/Kota dilimpahkan ke MA (semuanya). Jadi, Putusan MK ini sudah tidak boleh lagi eksekutif yang membatalkan perda,” katanya.

Untuk diketahui, awalnya pasca terbitnya putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang memberi tafsir Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Mendagri masih boleh melakukan *executive review* (membatalkan) Peraturan Daerah (Perda) provinsi. Sebab, MK hanya menghapus wewenang Mendagri membatalkan Perda Kabupaten/Kota.

Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini hanya mengabulkan pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diajukan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) bersama 45 Pemerintah Kabupaten. Mahkamah menyatakan aturan mekanisme pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh gubernur dan mendagri inkonstitusional. Dengan begitu, sesuai dua putusan MK ini, pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Perda Provinsi hanya bisa ditempuh melalui *judicial review* ke MA.

Sebelumnya di tahun 2016, Mendagri telah membatalkan 3.143 Perda meliputi 1765 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Mendagri, 111 Peraturan/putusan Mendagri yang dicabut/revisi oleh Mendagri, dan 1267 Perda/Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut/direvisi Gubernur (www.kemendagri.go.id, 20/0616).

Namun MK menilai bahwa Perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif di daerah, yakni Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedudukan Perda, baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota, dalam hirarki perundang-undangan adalah di bawah Undang-Undang. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sebagai produk hukum di bawah UU, Perda seharusnya tidak dapat dibatalkan secara sepihak oleh eksekutif melalui Mendagri. Melainkan harus melalui *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Hal ini sesuai dengan kewenangan MA yang diatur dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945 yang salah satunya adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi

Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri, Widodo Sigit Pudjianto, menyayangkan keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) membatalkan peraturan daerah, baik tingkat Kabupaten maupun Provinsi. Sebab, hal itu akan mempersulit Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menertibkan perda yang dinilai bermasalah. Menurut dia, saat ini Indonesia memiliki 34 provinsi dan lebih dari 500 Kabupaten/Kota. Masing-masing daerah pasti membuat perda. "Coba bayangkan, dalam satu tahun ada berapa perda itu kalau masing-masing satu Kabupaten misalnya bikin sepuluh, bisa dibayangkan kalau 20 persennya bermasalah," ujar Widodo saat dihubungi, Kamis (15/6/2017). Adapun mekanisme pembatalan perda bisa dilakukan melalui uji materi ke Mahkamah Agung (MA). Dengan pengandaian banyaknya perda yang dibuat oleh daerah, Widodo pun menyangsikan jika MA bisa menanggapi secara maksimal.

Menanggapi itu, MA menyatakan, harus siap jika Kemendagri mengajukan uji materi terhadap perda-perda yang dinilai bermasalah. "Kalau MA berdasarkan permohonan, berdasarkan gugatan, kami enggak bisa mencegah," ujar Juru Bicara MA, Suhadi saat dihubungi, Rabu (15/6/2017). Menurut Suhadi, ini merupakan dampak dari putusan MK. "Siap atau tidak itu kan risikonya," kata Suhadi. Suhadi menyampaikan, permohonan uji materi akan ditanggapi sesuai prosedur yang berlaku. Nantinya, uji materi itu masuk pada kamar Peradilan Tata Usaha Negara (TUN). Setiap permohonan uji materi yang diajukan akan diproses. Adapun proses uji materi akan memakan waktu selama tiga bulan. "Penyelesaian perkara harus putus tiga bulan sejak diajukan. Apakah nanti bisa terlaksana, kalau ini ribuan ya kita lihat saja nanti," ujar dia.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) meminta Pemerintah cq Kemendagri untuk melaksanakan putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 terkait penghapusan norma wewenang pembatalan peraturan daerah (perda) kabupaten/kota oleh Mendagri. Sebab, putusan itu berpengaruh hilangnya "jalan pintas" Pemerintah ketika melakukan deregulasi terhadap berbagai perda yang dinilai menghambat investasi di daerah. Seperti yang sudah dilakukan pada Juni 2016 lalu, ada 3.143 perda yang dibatalkan Pemerintah. Sholikin, Direktur PSHK, menilai Konsekuensi dari Putusan MK tersebut adalah Pemerintah harus mengefektifkan metode pengawasan preventif ketika akan menerbitkan perda. Dalam arti, Pemerintah dalam hal ini Kemendagri dan gubernur harus lebih mengefektifkan evaluasi rancangan perda. Metode ini telah dianjurkan oleh MK dalam pertimbangan hukum Putusannya. "Efektivitas pengawasan preventif juga diperlukan bagi rancangan perda yang mengatur APBD, retribusi, pajak dan tata ruang daerah yang potensial menghambat investasi di daerah," kata dia. Menurutnya, kewenangan ini strategis untuk menekan terbitnya perda yang berpotensi menghambat investasi di daerah, terutama terkait dengan retribusi dan pajak. "Tantangan bagi Kemendagri perlu melakukan penataan ulang mekanisme pengawasan preventif ini dari sisi regulasi maupun kelembagaan. Di sisi lain, putusan MK ini juga berpengaruh bagi Mahkamah Agung (MA). Dengan adanya Putusan MK itu, maka pembatalan perda kabupaten/kota hanya dapat dilakukan melalui *judicial review* di MA. Sebab, potensi perkara yang masuk

untuk pengajuan *judicial review* terhadap perda kabupaten/kota akan jauh lebih besar. Dengan potensi jumlah perkara *judicial review* atas perda semakin meningkat ini, kata Sholikin, MA perlu mengubah hukum acara *judicial review* agar lebih transparan dan akuntabel. “MA perlu juga mengkaji alternatif sistem penanganan perkara dengan melihat potensi semua jenis perkara yang masuk yang tidak sebanding dengan jumlah hakim agung yang ada”.

Sumber:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.
4. <http://www.theindonesianinstitute.com/polemik-kewenangan-pembatalan-perda/>, Polemik Kewenangan Pembatalan Perda, 10 April 2017.
5. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ec93459830f/putusan-mk--momen-pemerintah-efektifkan-pengawasan-perda-bermasalah..> Putusan MK, Momen Pemerintah Efektifkan Pengawasan Perda Bermasalah., 11 April 2017
6. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59410a75ebc38/mk-juga-pangkas-wewenang-kemendagri-batalkan-perda-provinsi..> MK Juga ‘Pangkas’ Wewenang Kemendagri Batalkan Perda Provinsi: Kini, membatalkan Perda baik provinsi dan kab/kota sepenuhnya wewenang MA., 14 Juni 2017.
7. <http://nasional.kompas.com/read/2017/06/15/17382581/putusan.mk.disebut.persulit.kemendagri.tertibkan.perda>. Putusan MK Disebut Persulit Kemendagri Tertibkan Perda, 15 Juni 2017.
8. <http://nasional.kompas.com/read/2017/06/15/15280191/ma.siap.terima.dampak.putusan.mk.terkait.pembatalan.perda..> MA Siap Terima Dampak Putusan MK terkait Pembatalan Perda., 15 Juni 2017.
9. <http://nasional.kompas.com/read/2017/06/17/20192541/soal.pembatalan.perda.mendagri.disarankan.jalin.komunikasi.dengan.kepala.daerah>. Soal Pembatalan Perda Mendagri Disarankan Jalin Komunikasi dengan Kepala Daerah, 17 Juni 2017.

Catatan:

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

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.

Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

- a. ayat (1) : Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- b. ayat (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.
- c. ayat (4) : Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

- d. ayat (5) : Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- e. ayat (7) : Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.
- f. ayat (8) : Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.

Secara teoritis ada beberapa model pengujian peraturan perundang-undangan.:

- *Pertama*, pengujian yang dilakukan melalui mekanisme peradilan terhadap kebenaran suatu norma tertentu dengan norma yang lebih tinggi. Pengujian seperti ini dikenal dengan istilah *judicial review*. Di Indonesia praktik *judicial review* ini dilakukan oleh lembaga kekuasaan kehakiman yakni MK dan MA. Berdasarkan Konstitusi, MK berwenang menguji konstusionalitas UU terhadap UUD NRI 1945. Sementara MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU (Jimly Asshiddiqie, 2006).
- *Kedua*, pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga legislatif atau dikenal dengan istilah *legislative review*. Lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang memiliki hak untuk melakukan peninjauan atau perubahan peraturan perundang-undangan.
- *Ketiga*, pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif atau dikenal dengan istilah *executive review*. *Executive review* memberikan wewenang kepada lembaga eksekutif untuk menguji suatu perundang-undangan dan dapat dibatalkan apabila dipandang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum (Imam Soebechi, 2012).