

# IMPLEMENTASI PASAL 7 UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH TAHUN 2016 DI ERA OTONOMI DAERAH

TRI SUHENDRA ARBANI, RESTI DIAN LUTHVIATI

Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

## A. Pendahuluan

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tidak terlepas dari adanya kristalisasi ide-ide demokrasi dari berbagai komponen bangsa dan perjalanan kehidupan kenegaraan. Hal itu menunjukkan bahwa amandemen atas UUD 1945 adalah suatu pergumulan pemikiran kenegaraan yang konstruktif dan obyektif.<sup>1</sup> Menurut KC. Wheare, suatu konstitusi diubah hanya dengan pertimbangan yang matang dan bukan karena alasan sederhana. Salah satu alasan yang menjadi latar belakang pemikiran amandemen UUD 1945 adalah rumusan tentang semangat penyelenggaraan negara, belum cukup didukung dengan ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar terutama tentang Otonomi Daerah.<sup>2</sup>

Otonomi Daerah mengandung makna sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, ada juga yang mengartikan sebagai satu kebebasan atau kemandirian, namun bukanlah sebuah kemerdekaan dalam arti terlepas dari bingkai kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada pengertian lain, otonomi daerah juga dipandang sebagai suatu hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri.<sup>3</sup> Hak itu sumbernya dari desentralisasi,<sup>4</sup> dekonsentrasi<sup>5</sup> dan tugas pembantuan<sup>6</sup> yang dilimpahkan

<sup>1</sup> Udiyo Basuki, "Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi", *Jurnal Panggung Hukum Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia*, Vol.1 No.1 Januari 2015, hlm.1.

<sup>2</sup> Ada beberapa alasan yang menjadi latar belakang pemikiran amandemen UUD 1945 diantaranya, *pertama*, UUD 1945 telah membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selaku pelaksana kedaulatan rakyat. *Kedua*, UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden), sehingga sistem ketatanegaraan dominan dikuasai oleh Presiden (*executif heavy*). *Ketiga*, UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang fleksibel sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran. *Keempat*, UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan UU dan Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara, belum cukup didukung dengan ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan masyarakat, penghormatan HAM dan Otonomi Daerah. Disarikan dari Pataniari Siahaan, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 1-3.

<sup>3</sup> Samsul Wahidin, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 3-6.

<sup>4</sup> Pasal 1 Ayat 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa "Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi".

<sup>5</sup> Pasal 1 Ayat 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa "Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum".

<sup>6</sup> Pasal 1 Ayat 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa "Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah

oleh pemerintah pusat sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai landasan utama pelaksanaan pemerintahan.<sup>7</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah berkaitan erat dengan kewenangan pemerintah daerah dalam membuat dan melaksanakan peraturan perundang-undangan. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberi jaminan kewenangan tersebut melalui Pasal 18 UUD Tahun 1945. Pasca reformasi, pada tahun 1999 dikeluarkan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2014 Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di tahun yang sama juga, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.<sup>8</sup>

Peraturan Daerah (Perda) tidak dapat dipisahkan dari kerangka sistem peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah. Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, daerah-daerah memperoleh kewenangan yang cukup luas untuk membentuk peraturan-peraturan daerah secara otonom, baik yang berkaitan dengan kebijakan fiskal maupun tatanan hidup masyarakat lokal. Di sisi lain, keberadaan perda juga merupakan implementasi sistem representasi dalam perumusan kebijakan di tingkat pemerintahan daerah.<sup>9</sup> Peraturan Daerah merupakan peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>10</sup> Muatan<sup>11</sup> dan pembuatannya tidak dapat menyimpang dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>12</sup>

Adanya muatan dengan ciri khas kedaerahan (muatan lokal) tidak berarti Perda dapat mengasampingkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara formal

---

*Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi".*

<sup>7</sup> Menurut Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjelaskan bahwa "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

<sup>8</sup> Samsul Wahidin, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, hlm. 135-757.

<sup>9</sup> M Nur Sholikin, dkk, 2011, *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, hlm. 7.

<sup>10</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Adapun Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

<sup>11</sup> Pasal 6 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

<sup>12</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

dan materinya. Sekalipun ada faktor semangat otonomi daerah dalam pembentukan Perda, tetapi pembuatan Perda tidak dapat dipisahkan dan tetap dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan nasional. Kepentingan nasional menjadi salah satu unsur yang harus dipertimbangkan dalam pembuatan perda. Dasar pemikiran di atas menempatkan perda mempunyai posisi yang kuat dalam sistem rundang-undangan nasional. materi muatan perda sebagai peraturan yang menjabarkan peraturan perundang-undangan lebih tinggi menjadikan perda pada posisi subordinat dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Subtansi yang di atur dalam perda berkaitan erat dengan peraturan di atasnya.<sup>13</sup> Perda juga seringkali mengesampingkan masalah tekhnis yuridis formal lainnya, selain itu Perda belum sepenuhnya bertujuan memecahkan masalah dan sering bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengesampingan demikian menjadikan Perda banyak yang bermasalah.<sup>14</sup>

Presiden Joko Widodo (Jokowi) meminta Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Tjahjo Kumolo, agar bisa menghapus 3.000 Peraturan Daerah (Perda) bermasalah tanpa melalui kajian, karna perda yang bermasalah di atas 3.000 Perda. Menurut Jokowi, Indonesia saat ini mempunyai 42.000 aturan regulasi, baik yang ada di Undang-Undang, di Peraturan Presiden (Perpres), di Peraturan Pemerintah (PP), di Peraturan Menteri (Permen), dan juga di Perda.<sup>15</sup> Kebermasalahan Perda dapat diamati dari hasil riset yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia menyebutkan Sebanyak 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan), dan di tingkat desa (1 kebijakan) antara 1999-2013 menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampaknya. Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan melalui hak kemerdekaan berekspresi (21 kebijakan mengatur cara berpakaian), pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengkriminalkan perempuan (37 kebijakan tentang

<sup>13</sup> Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, materi muatan Perda adalah seluruh muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah. Disarikan dari Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3-4.

<sup>14</sup> Menurut Enny Nurbaningsih Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam Kuliah Umum Pada Tanggal 12 Agustus 2016 dengan tema *Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean* menyebutkan beberapa permasalahan hukum di daerah diantaranya: *Pertama*, Perda belum sepenuhnya bertujuan memecahkan masalah dan sering bertentangan dengan peraturan per-uu-an yang lebih tinggi. *Kedua*, Perda sering tidak aspiratif dan partisipatif, substansinya sering membebani masyarakat/dunia usaha. *Ketiga*, Penyusunan Raperda belum mendasarkan pada perencanaan yang jelas, terpadu dan sistematis, serta seringkali tidak terkait dengan RPJPD, RPJMD/Renstra SKPD (Kerangka Regulasi Daerah). Apalagi terkait dengan perencanaan pembangunan di tingkat nasional (Kerangka Regulasi nasional). *Keempat*, Pembentukan Perda belum didukung oleh kompetensi legal drafter dan/atau minimnya jumlah ahli perancangan yang memahami substansi secara komprehensif. Disarikan dari Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.

<sup>15</sup> Menurut Jokowi, Indonesia saat ini mempunyai 42.000 aturan regulasi, baik yang ada di Undang-Undang, di Peraturan Presiden (Perpres), di Peraturan Pemerintah (PP), di Peraturan Menteri (Permen), dan juga di Perda. Jokowi menambahkan, yang harus diperbuat saat ini dengan persoalan-persoalan di atas adalah berpikir sederhana. "Seperti inilah yang harus kita potong secepat-cepatnya. Dipotong, dibuang, disederhanakan sehingga semuanya menjadi cepat karena kita berkompetisi, kita bersaing dengan negara-negara lain yang mempunyai kecepatan yang sudah mendahului kita. Jokowi juga meminta agar 42.000 peraturan yang ada dilihat kembali. Ia menegaskan, kalau peraturan-peraturan itu menambah ruwet, menambah panjang, merepotkan, menambah panjang masalah, sebaiknya dihapus. Disarikan dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5744222438387/soal-perda-bermasalah-presiden--tak-perlu-dikaji-lagi--langsung-hapuskan/> acces at 28 Agustus 2016 at 15.00 WIB.

pemberantasan korupsi), penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum (1 kebijakan tentang larangan khalwat), dan pengabaian hak atas perlindungan (4 kebijakan tentang buruh migran). Selebihnya, 82 kebijakan daerah mengatur tentang agama yang sesungguhnya merupakan kewenangan pusat.<sup>16</sup> Adapun perda yang dibatalkan dari tahun ke tahun dapat dilihat dari tabel berikut.<sup>17</sup>

**Tabel 1. Perda yang Dibatalkan Berdasarkan Tahun**

Tahun	Perda yang dibatalkan	
	Total	Retribusi
2010	407	324
2011	351	265
2012	173	7
2013	215	25
2014	355	9
2016	3.143	-
Jumlah	4.644	630

Pengujian Perda kemudian menjadi sangat penting di era otonomi daerah, karena pemerintahan daerah memiliki kesempatan lebih besar untuk membuat Perda. Pengujian dibutuhkan agar pembentukan Perda tetap mengacu pada sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku terutama Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.<sup>18</sup> Sebelum Perda diundangkan atau diberlakukan, terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) terlebih dahulu dilakukan penelaahan (*preview*) oleh pemerintah pusat.<sup>19</sup> Setelah Perda diundangkan, pemerintah pusat dapat melakukan pengawasan refresif atau pengujian oleh pemerintah pusat (*executive review*).<sup>20</sup> Pada sisi lain, terhadap Perda juga dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah Agung. Dengan demikian, terdapat dualisme pengujian terhadap Perda menimbulkan implikasi pada

<sup>16</sup> M Nur Sholikin, dkk, 2011, *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung..*, hlm. 8-9.

<sup>17</sup> Lihat <http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/407-1-501-perda-dibatalkan/> accest at 28 Agustus 2016 at 15.00 WIB. Baca juga <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt575ea1862a089/3143-perda-bermasalah-dibatalkan--ini-penjelasan-presiden/> accest at 28 Agustus 2016 at 15.00 WIB. Lihat juga <http://www.pshk.or.id/wp-content/uploads/2015/09/X6-Pen-KAJIAN-REVIEW-PERDA-LAPORAN.pdf> accest at 28 Agustus 2016 at 15.00 WIB.

<sup>18</sup> Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, hlm. 7.

<sup>19</sup> Lihat Pasal 242 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa; (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda. 2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. (3) Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda. (4) Bupati/wali kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda. (5) Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan Perda diterima.

<sup>20</sup> Lihat Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa; (1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian dibatalkan oleh Menteri. (2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

masing-masing pengawasan.<sup>21</sup>

Dualisme pengujian dan pengawasan terhadap Perda merupakan upaya untuk mewujudkan keteraturan substansi peraturan perundang-undangan di Indonesia atau meminjam istilah Siti Fatimah proliferasi kekuasaan kehakiman merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Dualisme tersebut dapat menimbulkan inkonsistensi dan ketidakpastian hukum bagi warga negara dan penyelenggaraan kehidupan bernegara.<sup>22</sup>

Unsur terpenting dalam negara hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman (*judicial power*) untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan kekuasaan legislatif (*legislative power*). Salah satu perwujudan kontrol dari kontrol dari kekuasaan kehakiman adalah melakukan pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *judicial review*. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung<sup>23</sup> dan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review*.<sup>24</sup>

Kemudian sebagai penjabaran Pasal 24 A UUD 1945, maka pada Pasal 9 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan bahwa dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pasal 20 Ayat (2) huruf c Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan juga kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Lebih jauh Pasal 138 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.<sup>25</sup> Namun, dalam Pasal 137 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan bahwa Mekanisme keberatan diajukan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Presiden disertai dengan alasan keberatan. Pasal 139 menyebutkan Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Pasal 24A UUD 1945 menyebutkan 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.*

<sup>22</sup> Siti Fatimah, "Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945" *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014, hlm.50.

<sup>23</sup> Upaya mengatur pelaksanaan uji materiil, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) tentang hak uji materiil yaitu Perma No. 1 Tahun 1993, Perma No. 1 Tahun 1999, Perma No. 1 Tahun 2004 dan Perma No. 1 Tahun 2011. Disarikan dari Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, hlm. 8. Baca juga Victor Imanuel W. Nalle, 2013, *Konsep Uji Materiil: Kajian Pembentukan dan Ujian Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 145-148.

<sup>24</sup> Lihat Pasal 24 UUD 1945. Baca juga Pasal 18 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>25</sup> Lihat juga Pasal 146 (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota keberatan terhadap keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

<sup>26</sup> Salah satu elemen dalam sistem hukum nasional adalah kaidah aturan. Kaidah-kaidah peraturan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang hanya dapat dikatakan sebagai suatu tata hukum dalam sebuah sistem hukum nasional jika validitasnya dapat dilacak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada konstitusi pertama. Hal senada diungkapkan oleh Hans Kelsen

Secara normatif dan teoritis, pembentukan dan pengujian Perda disandarkan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (ajaran Hans Kelsen), yaitu norma hukum berjenjang (*stufenbau des recht*), di mana norma hukum yang dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Sebuah norma absah karena diciptakan dengan cara tertentu yaitu cara yang ditentukan oleh norma lain di atasnya. Lebih jauh Jazim Hamidi menjelaskan, dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma yang di bawahnya. Apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.<sup>27</sup>

Dalam kerangka demikian Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (*stufenbau theorie*) dapat dijadikan pijakan untuk melakukan *judicial review*. Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dapat berperan obyektif dalam melakukan kontrol terhadap tindakan hukum eksekutif dan legislatif dalam upaya menerapkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (*stufenbau theorie*) dalam pengujian Perda.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dan untuk memperjelas arah tulisan ini, maka rumusan permasalahan pada tulisan ini adalah:

1. Bagaimana model pengaturan pembatalan Perda di era berlakunya UU Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah?
2. Bagaimana implementasi Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Tahun 2016 di Era Otonomi Daerah?

## C. Pembahasan

### 1. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah (Perda) di Era Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai kontrol normatif, pengujian dapat dilakukan oleh lembaga pembuatnya sendiri atau dapat dilakukan oleh lembaga di luar lembaga pembuat peraturan tersebut. Apabila pengujian yang dilakukan oleh lembaga pembuatnya dapat disebut pengujian internal (pengawasan internal), tetapi jika yang melakukan pengujian tersebut adalah lembaga di

---

yang menyebutkan bahwa *The Source of Law is the reason for the validity of law* Norma yang lebih tinggi merupakan sumber hukum bagi norma yang lebih rendah (*the source of law is always it self law*). Disarikan dari Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 833.

<sup>27</sup> Norma dasar yang dimaksud Jazim Hamidi sama dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky yaitu *grundnorm*. Jadi, esensi dari teori *stufenbau des rech* atau teori jenjang norma hukum Kelsen ini, ingin melihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma yang berbentuk piramidal (stupa). Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma, akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu norma, akan semakin konkrit suatu norma tersebut. Disarikan dari Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konpress, Jakarta, hlm. 55-57.

luar lembaga pembuatnya dapat disebut pengujian eksternal atau pengawasan eksternal.<sup>28</sup>

Pengawasan juga dibedakan dari sisi waktu pelaksanaan. Pengawasan dari sisi waktu terdiri dua jenis yaitu kontrol *priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *priori* dilakukan bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Sedangkan dalam kontrol *a-posteriori* dilakukan bilamana pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Khusus terkait dengan pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, Bagir Manan menyatakan ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*).<sup>29</sup>

Bila dikaitkan dengan model pengawasan di atas dengan implementasi pengawasan peraturan daerah sebagai salah satu produk penyelenggaraan pemerintahan otonomi, maka model pengawasan preventif ini dilakukan dengan memberikan pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan Peraturan Daerah yang disusun oleh Pemerintah Daerah. Dimana dalam pengawasan preventif ini, suatu Peraturan Daerah yang dihasilkan hanya dapat berlaku apabila telah terlebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan.<sup>30</sup> Sedangkan pengawasan represif dilaksanakan dalam dua bentuk, yaitu menanggukhkan berlakunya suatu peraturan daerah atau membatalkan suatu Peraturan Daerah.<sup>31</sup>

Secara umum mekanisme pembatalan perda yang ada di Indonesia terdapat dua jalur yaitu dengan model *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan dari lembaga eksekutif untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan dan dapat membatalkannya apabila dipandang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum.<sup>32</sup> Sedangkan

<sup>28</sup> Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 57.

<sup>29</sup> Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penanggukhkan (*schorsing*) dalam pengawasan represif. Disarikan dari Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekad ...*, hlm. 57.

<sup>30</sup> Model pengawasan preventif ini pada prinsipnya hanya dilakukan terhadap Peraturan Daerah yang mengatur sejumlah materi-materi tertentu yang ditetapkan sebelumnya melalui peraturan perundang-undangan. Materi pengaturan tertentu yang perlu mendapat pengawasan preventif ini pada umumnya adalah materi-materi yang dianggap penting menyangkut kepentingan-kepentingan besar bagi daerah dan penduduknya, sehingga melalui pengawasan ini kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan dapat dicegah sebelum Peraturan Daerah tersebut diundangkan dan berlaku secara umum. Disarikan dari M Nur Sholikin, dkk, 2011, *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung...*, hlm. 11.

<sup>31</sup> Model pengawasan represif ini dapat dijalankan terhadap semua peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum. Khusus untuk penanggukhkan, sebenarnya instrumen ini merupakan suatu usaha persiapan dari proses pembatalan, dimana penanggukhkan suatu aturan terjadi karena sedang dilakukan pertimbangan untuk membatalkan Peraturan Daerah dimaksud. Namun demikian tidak semua pembatalan harus melalui proses penanggukhkan, dimungkinkan pejabat yang memiliki kewenangan ini dapat langsung membatalkan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum. Disarikan dari M Nur Sholikin, dkk, 2011, *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung...*, hlm. 12.

<sup>32</sup> Pengertian *executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak executive diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan

*judicial review* merupakan kewenangan dari lembaga yudikatif untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan dan dapat membatalkannya apabila dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>33</sup> Dengan kata lain *judicial review* merupakan hak uji (*toetsingsrecht*) yang diberikan kepada hakim untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan. Adapun mekanisme pembatalan Perda dapat dilihat dalam setiap pemberlakuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di bawah ini.

#### a. Mekanisme Pembatalan Perda di Era Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam rangka pengawasan terhadap daerah, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bagaimana mekanisme pembatalan Perda yang dimiliki oleh pihak eksekutif (pemerintah). Terkait dengan mekanisme pembatalan Perda, pada Pasal 136 Ayat (4) Undang-Undang No 32 tahun 2004 menyatakan "*Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*".<sup>34</sup>

Kemudian Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan,<sup>35</sup> Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung melalui Pasal 2 Ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia memberikan tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak ditetapkan peraturan perundang-

---

istilah "control internal" yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan atau *regeling*, maupun *beshikking*, jika control normatifnya dilakukan oleh badan lain dalam hal ini "Peradilan Tata Usaha Negara", maka hal tersebut bukan executive review. Melainkan control segi hukum (*legal control*). Disarikan Paulus effendi Lotulung, 2000, *Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (judicial review)*, Badan Pembinaan Hukum- Departemen Hukum Perundang-Undangan RI Tahun 1999-2000, Jakarta, hlm. 19.

<sup>33</sup> Harun Alrasid, 2004, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Amandemen Oleh MPR*, UI Press, Jakarta, hlm.10.

<sup>34</sup> Lihat pasal 136 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan. (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

<sup>35</sup> Pasal 145 (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan s e l a n j u t n y a DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan ;sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

undangan yang bersangkutan.

Bentuk hukum pembatalan peraturan daerah yang ditentukan dalam Pasal 145 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah Peraturan Presiden. Namun dalam praktek, pembatalan Peraturan Daerah dilakukan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Pembatalan Peraturan Daerah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri dapat dikatakan sebagai kekeliruan hukum. Kekeliruan hukum ini terjadi karena instrumen hukum untuk membatalkan Peraturan Daerah harus dalam bentuk Peraturan Presiden bukan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Terlebih keliru, Peraturan Daerah yang masuk dalam bidang regeling dibatalkan oleh keputusan yang masuk dalam bidang *beschikking*. Dengan kata lain, secara yuridis Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Peraturan Daerah tersebut belum final sebagai keputusan pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah, karena keputusan pembatalan Peraturan Daerah harus dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres).<sup>36</sup>

Menurut ketentuan Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004, Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi (*Executive Preview*). Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota. Apabila Gubernur menyatakan sebaliknya, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa UU No. 32 Tahun 2004 menganut model pengawasan *preventif* (terbatas) dan pengawasan *represif*. Di samping itu, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur juga berwenang melakukan evaluasi terhadap Raperda Kab/Kota atau Provinsi yang telah disetujui bersama. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review* bukan terhadap Perda yang telah dikeluarkan oleh Pemerintahan Daerah, tetapi pengujian dilakukan terhadap Perpres yang membatalkan Perda tersebut.<sup>37</sup>

#### **b. Mekanisme Pembatalan Perda di Era Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bagaimana mekanisme pembatalan Perda yang dimiliki oleh pihak eksekutif (pemerintah). Terkait dengan hal tersebut Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan:

<sup>36</sup> Kusnu Goesniadhie S, 2008, *Harmonisasi Sistem Hukum dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Penerbit A3, Malang, hlm. 186.

<sup>37</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Yogyakarta, hlm. 189.

- (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.*
- (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.*
- (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.*
- (6) *Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.*
- (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.*
- (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.*

Pasal 137 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan mekanisme keberatan yang dilakukan gubernur dan/atau DPRD provinsi atas Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Presiden disertai dengan alasan keberatan. Pasal 152 (1) Dalam hal bupati/walikota dan/atau DPRD kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda kabupaten/kota dan bupati/walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/walikota dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan perda kabupaten/kota atau peraturan bupati/

walikota diterima.<sup>38</sup>

Selain fungsi *represif* yang dimiliki oleh pemerintah dalam hal pembatalan perda pada Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Pemerintah juga memiliki fungsi *preventif*. Pada undang-undang ini, Pemerintah memiliki kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam rangka *executive review*, ada dua bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yaitu pengawasan *represif* dan pengawasan *preventif*. Pengawasan represif pada undang-undang no. 23 tahun 2014 dapat dilihat pada pasal 251 seperti yang telah dijelaskan di atas, sedangkan pengawasan preventif dapat dilihat dalam pasal 245 Undang-Undang No.23 tahun 2014 yang terkait dengan RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggung jawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang.<sup>39</sup>

Kewenangan *executive review* dimaksudkan mewujudkan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya yang berkaitan dengan produk legislasi daerah. Pengawasan tersebut dilakukan pada saat perda, pergub, perbup, atau perkot masih dalam bentuk rancangan dan sudah ditetapkan. Pengawasan preventif atau yang dalam bentuk rancangan telah diatur mekanismenya dalam ketentuan Pasal 242, Pasal 243, Pasal 246, dan Pasal 249 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu sejak adanya kewajiban bupati atau walikota untuk menyampaikan rancangan dan peraturan kota/kabupaten atau bupati/walikota ke gubernur, serta kewajiban gubernur menyampaikan rancangan dan peraturan daerah provinsi atau gubernur ke menteri. Kewajiban tersebut apabila tidak dipenuhi, maka rancangan peraturan daerah

<sup>38</sup> Lihat Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan dalam Pasal 134 (1) Dalam hal hasil klarifikasi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (2) huruf a, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri menerbitkan surat kepada Gubernur yang berisi pernyataan telah sesuai. (2) Dalam hal hasil klarifikasi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (2) huruf b, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri menerbitkan surat kepada Gubernur yang berisi rekomendasi agar Pemerintah Daerah Provinsi melakukan penyempurnaan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur atau melakukan pencabutan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur. (3) Dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi tidak melaksanakan hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur dibatalkan. Pasal 138 (1) Dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

<sup>39</sup> Pasal 245 (1) Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggung jawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum di tetapkan oleh gubernur. (2) Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. (3) Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota. (4) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. (5) Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

kota atau kabupaten, atau peraturan bupati/walikota, dan rancangan peraturan daerah provinsi atau peraturan gubernur belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah atau berita daerah.

Setelah diundangkan, Pasal 249 (1) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Penyampaian Perda tersebut bertujuan untuk dilakukan pengkajian selama 30 hari. Pasal 132 dan 145 Ayat 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan Kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterima oleh Tim.

Dari semua penjelasan terkait mekanisme pembatalan perda pada UU UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan yang dimiliki pemerintah sangatlah besar, selain memiliki fungsi *represif (executif review)* terhadap pengujian Peraturan Daerah (Perda) pemerintah juga memiliki fungsi *preventif (executif Preview)* terhadap evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda).

## 2. Implementasi Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Tahun 2016 di Era Otonomi Daerah

Menurut Maria Farida, Kelsen diilhami dari pemikirannya Adolf Merkl yang dikenal dengan norma hukum mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). menurut konsep tersebut, norma hukum itu ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya. Hans Kelsen, kemudian memunculkan *stufentheorie* melalui teorinya "*stufenbau des rechts*" atau "*the hierarchy of law*". Teori yang disampaikan oleh Kelsen dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky.<sup>40</sup>

Peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia diatur secara hirarkis atau berjenjang. Pengaturan secara hirarkis ini membawa implikasi pada kekuatan hukumnya. Semakin tinggi tingkatan peraturannya, maka kaekuatan hukumnya juga semakin tinggi. Selain itu, peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh menyimpang dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Peraturan Daerah merupakan hirarki yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 tahun 2011. Peraturan daerah yang ada dalam hirarki tersebut terbagi dalam dua jenis, yaitu peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.<sup>41</sup>

Sistem Peraturan perundang-undangan Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari sumber hukum negara. Dalam kerangka pemikiran Hans Nawiasky, Pancasila menempati posisi tertinggi dalam jenjang norma hukum sebagai *staatsfundamentalnorn*, sedangkan dalam teori *stufenbau des recht* dari Hans Kelsen sebagai *groundnorm*. Undang-

<sup>40</sup> Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, hlm. 148-149.

<sup>41</sup> Berkembangnya teori berjenjang (*stufentheorie*) tidak dapat dipisahkan dari tiga nama ahli hukum yaitu Adolf Merkl (1836-1896), Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Berbagai literatur menyebutkan Adolf Merkl merupakan pemikiran yang mencetuskan teori berjenjang atau setidaknya Adolf Merkl menulis terlebih dahulu tentang teori berjenjang (*stufentheorie*). Teori hukum berjenjang dari Kelsen dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl yaitu teori tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*). Dalam teori ini, Adolf Merkl menjelaskan bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarki. Norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dari tindakan hukum. Disarikan dari Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, hlm. 147-148.

Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.<sup>42</sup> Sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, jenis dan susunan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagai sebuah sistem, hierarki peraturan perundang-undangan menegaskan adanya kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki yang telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Hal demikian ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) yang mengatakan Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut sesuai dengan asas *lex superior derogat legi inferiori* yaitu suatu peraturan dapat juga dinyatakan tidak berlaku bila nyata-nyatanya bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Ditinjau dari *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnorm* dari Nawiasky, hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:<sup>43</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm*/Pancasila.
2. *Staatsgrundgesets*/Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
3. *Formal gesets*/Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*/Mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Perda.

Namun, dalam perjalanannya di era otonomi daerah, implementasi Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Tahun 2016 terjadi ketidaksinkronan antara, *Staatsgrundgesets*/Undang-Undang Dasar Tahun 1945, *Formal gesets*/Undang-Undang. dan *Verordnung en Autonome Satzung*/Mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Perda. Hal ini bisa dilihat dalam pengaturannya di bawah ini.

### **1. *Staatsgrundgesets*/Undang-Undang Dasar Tahun 1945**

#### **Pasal 24A Ayat (1) UUD 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 24C Ayat (1) UUD 1945**

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

<sup>42</sup> Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, hlm. 177.

<sup>43</sup> Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 ...*, hlm. 58-60.

## 2. *Formal gesets/Undang-Undang*

- a. Pasal 20 (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

*Mahkamah Agung berwenang: Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain; Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.*

- b. Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

(1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

(2) **Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.**

- c. Pasal 251 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

(1) *Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian 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 kesesuaian 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 kesesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.*

(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.*

(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.*

(6) *Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.*

(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.*

- (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*

### **3. *Verordnung en Autonome Satzung/Peraturan Pemerintah.***

Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 134

- (1) *Dalam hal hasil klarifikasi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (2) huruf a, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri menerbitkan surat kepada Gubernur yang berisi pernyataan telah sesuai.*
- (2) *Dalam hal hasil klarifikasi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (2) huruf b, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri menerbitkan surat kepada Gubernur yang berisi rekomendasi agar Pemerintah Daerah Provinsi melakukan penyempurnaan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur atau melakukan pencabutan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur.*
- (3) *Dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi tidak melaksanakan hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur dibatalkan.*

Pasal 138 (1)

*Dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.*

### **4. *Verordnung en Autonome Satzung/Peraturan Menteri Dalam Negeri.***

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Pasal 136

*Pasal 136 Dalam hal gubernur dan/atau DPRD provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 dan Pasal 135 dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan perda provinsi atau peraturan gubernur diterima.*

Pasal 137

*Mekanisme keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 dilakukan dengan tata cara:*

- a. Gubernur dan/atau DPRD provinsi mengajukan keberatan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Presiden disertai dengan alasan keberatan;
- b. alasan keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan kajian sesuai tolok ukur peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Pasal 139

- (1) Keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137 yang dikabulkan atau tidak dikabulkan oleh Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- (2) Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final.

Dari hirarki tersebut, maka kewenangan gubernur dan menteri yang diberikan oleh ketentuan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 136-139 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bertentangan dengan hirarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebab Perda merupakan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang berkeadilan dan berkesejahteraan perda, pergub, perbup, dan perkot yang isinya justru mengatur hal-hal yang belum atau tidak diatur oleh ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>44</sup>

Di satu sisi Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 setidaknya antara lain memberikan kewenangan kepada gubernur dan menteri untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan pada tingkatan kabupaten/kota atau provinsi, dan juga terhadap peraturan gubernur atau bupati/walikota.<sup>45</sup>

Setelah adanya amandemen Pasal 24 A Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, seharusnya pengujian Perda tidak lagi dilakukan Pemerintahan (*eksekutif*) tetapi sudah bergeser menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian pengaturan perda oleh Pemerintah menurut UU No. 23 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 24 A UUD 1945, serta tidak sinkron dengan UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No.5 Tahun 2004 jo UU No.3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Lihat Risalah Sidang Perkara Nomor 56/PUU-XIV/2016 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 2.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Menurut UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan Daerah secara jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah undang-undang. sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah undang-undang, maka seharusnya yang diberi kewenangan untuk menilai dan mencabut Perda tersebut adalah Mahkamah Agung, dan tidak diperkenankan lagi dibatalkan oleh Pemerintah Pusat (Presiden dan Menteri) apalagi gubernur. Disarikan dari Ni matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undang*, Nusa Media, Yogyakarta, hlm. 144.

## D. Penutup

Berdasarkan uraian yang telah dibahas dalam pembahasan sebelumnya, maka dapat diambil sebuah kesimpulan dari makalah ini sebagai berikut:

*Pertama*, model pengaturan pembatalan Perda di era berlakunya UU Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut model pengawasan *preventif* (terbatas) dan pengawasan *represif*. Di samping itu, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur juga berwenang melakukan evaluasi terhadap Raperda Kab/Kota atau Provinsi yang telah disetujui bersama. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review* bukan terhadap Perda yang telah dikeluarkan oleh Pemerintahan Daerah, tetapi pengujian dilakukan terhadap Perpres yang membatalkan Perda tersebut. Sedangkan UU Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan yang dimiliki pemerintah sangatlah besar, selain memiliki fungsi *represif* (*executive review*) terhadap pengujian Peraturan Daerah (Perda) pemerintah juga memiliki fungsi *preventif* (*executive Preview*) terhadap evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda).

*Kedua*, Implementasi Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Tahun 2016 di Era Otonomi Daerah terjadi ketidaksinkronan antara, *Staatsgrundgesets/Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Formal gesets/Undang-Undang*, dan *Verordnung en Autonome Satzung/Mulai dari* Peraturan Pemerintah hingga Perda. Hal ini bisa dilihat dalam pengaturannya Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 136-139 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bertentangan dengan hirarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebab Perda merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah undang-undang. Artinya sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah undang-undang, maka seharusnya yang diberi kewenangan untuk menilai dan mencabut Perda tersebut adalah Mahkamah Agung, dan tidak diperkenankan lagi dibatalkan oleh Pemerintah Pusat (Presiden dan Menteri) apalagi gubernur.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku dan Makalah

- Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Basuki, Udiyo, "Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi", *Jurnal Panggung Hukum Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia*, Vol.1 No.1 Januari 2015.
- Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.
- Fatimah, Siti, "Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945" *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014.
- Harun Alrasid, 2004, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Amandemen Oleh MPR*, UI Press, Jakarta.

- Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konpress, Jakarta.
- Kusnu Goesniadhie S, 2008, *Harmonisasi Sistem Hukum dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Penerbit A3, Malang.
- M Nur Sholikin, dkk, 2011, *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Yogyakarta.
- Pataniari Siahaan, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Paulus effendi Lotulung, 2000, *Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (judicial review)*, Badan Pembinaan Hukum- Departemen Hukum Perundang-Undangan RI Tahun 1999-2000, Jakarta.
- Risalah Sidang Perkara Nomor 56/PUU-XIV/2016 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Samsul Wahidin, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Victor Imanuel W. Nalle, 2013, *Konsep Uji Materiil: Kajian Pembentukan dan Ujian Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Rajawali Press, Jakarta.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan dan Internet**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No.5 Tahun 2004 jo UU No.3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

[http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5744222438387/soal-perda\\_bermasalah--presiden--tak-perlu-dikaji-lagi--langsung-hapuskan/](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5744222438387/soal-perda_bermasalah--presiden--tak-perlu-dikaji-lagi--langsung-hapuskan/) accest at 28 Agustus 2016 at 15.00 WIB.

Lihat <http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/407-1-501-perda-dibatalkan/> accest at 28 Agustus 2016 at 15.00 WIB.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt575ea1862a089/3143-perda-bermasalah-dibatalkan--ini-penjelasan-presiden/> accest at 28 Agustus 2016 at 15.00 WIB.

<http://www.pshk.or.id/wp-content/uploads/2015/09/X6-Pen-KAJIAN-REVIEW-PERDA-LAPORAN.pdf/> accest at 28 Agustus 2016 at 15.00 WIB.