

Rekonstruksi Desain Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Saifudin, Yuniar Riza Hakiki, Retno Widiastuti, Taufiqurrahman, dan Aprillia
Wahyuningsih
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Indonesia,
Jln. Kaliurang, KM 14,5, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta Indonesia
saifudin@uii.ac.id, yuniarrizahakiki@gmail.com, retnowidias4@gmail.com,
taufiqurrahmann15@gmail.com, aprilliawahyuningsih@gmail.com

Abstract

This research aims to identify: first, the urgency of reconstructing the design of reviewing the regional regulations after the Constitutional Court decision, and second, reviewing the regional regulations which are in line with the system of regional government administration and the system of reviewing legislative regulations in Indonesia. This is a juridical-normative research. The results of the research conclude that: first, the urgency of reconstructing the review of regional regulations after the Constitutional Court decision is based on: a) the central government has lost control and correction of regional regulations; b) the problematic design of reviewing the regional regulations at the Supreme Court; and c) institutional problems of the Supreme Court in reviewing regional regulations. Second, the design of reviewing the regional regulations and the proposed regional legislation reviewing system, among others: a) expanding the clarification authority of the central government by canceling/revoking regional regulations whose content regulates the implementation of assistance tasks and/or regulates further elaboration of legal regulations - higher invitation by the central government/governor as a representative of the central government; and b) redesign of the Supreme Court's procedural law in reviewing statutory regulations by accommodating formal review; changing the concept of respondent to parties which include the applicant, the person providing information, and related parties; holding trials open to the public, forming a field (panel of judges) for reviewing statutory regulations; and extending the deadline for completing statutory examinations.

Keywords: testing, regional regulations, Supreme Court, and Constitutional Court.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: pertama, urgensi rekonstruksi desain pengujian peraturan daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi, dan kedua, untuk mengetahui pengujian peraturan daerah yang sejalan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Metode penelitian ini menggunakan yuridis-normatif. Hasil penelitian menyimpulkan: pertama, urgensi rekonstruksi pengujian peraturan daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi, didasari pada: a) pemerintah pusat telah kehilangan kontrol dan koreksi terhadap peraturan daerah; b) desain pengujian peraturan daerah yang problematik di Mahkamah Agung; dan c) problematika kelembagaan MA dalam pengujian peraturan daerah. Kedua, desain pengujian peraturan daerah dan sistem pengujian perundang-undangan daerah yang diusulkan, antara lain: a) memperluas kewenangan klarifikasi pada pemerintah pusat dengan melakukan pembatalan/pencabutan peraturan daerah yang materi muatannya mengatur pelaksanaan tugas pembantuan dan/atau mengatur penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh pemerintah pusat/gubernur sebagai wakil pemerintah pusat; dan b) redesain hukum acara MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan dengan cara mengakomodasi pengujian formil; mengganti konsep termohon menjadi para pihak yang meliputi pemohon, pemberi keterangan, dan pihak terkait; melaksanakan sidang terbuka untuk umum, membentuk bidang (majelis hakim) pengujian peraturan perundang-undangan; dan memperpanjang batas waktu penyelesaian pemeriksaan pengujian perundang-undangan.

Kata kunci: pengujian, peraturan daerah, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.

Pendahuluan

Kewenangan menguji peraturan perundang-undangan pada awalnya secara konstitusional tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen. Kewenangan tersebut secara yuridis, kali pertamanya diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU No. 14 Tahun 1970).¹ Secara atribusi, kewenangan ini diberikan oleh undang-undang kepada Mahkamah Agung. Namun, kewenangan menguji yang diatur oleh undang-undang *a quo* secara limitatif hanya untuk menguji peraturan perundang-undangan yang hierarkinya berada di bawah undang-undang. Artinya belum dikenal mekanisme pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Perkembangan hukum di Indonesia juga menuntut adanya suatu lembaga yang menjalankan kewenangan *judicial review*. Pada akhirnya kebutuhan tersebut diakomodasi dalam UUD 1945 hasil amandemen, yang secara tegas memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang dapat melakukan *judicial review*. Pasal 24A UUD NRI 1945 menentukan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang...”. Kemudian Pasal 24C menentukan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...”. Dua rumusan pasal inilah yang memperlihatkan politik hukum pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia dipisah pada dua lembaga peradilan yang berbeda.

Kehadiran mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review* ini, ternyata bersinggungan dengan pola penyelenggaraan pemerintahan yang berbentuk negara kesatuan seperti di Indonesia. Pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam konsepsi negara kesatuan adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Ada pula hubungan pemerintahan yang bersifat horizontal dan vertikal,

¹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

yang menurut Andrew Heywood dikenal dengan istilah *multi level politics* atau level di berbagai jenjang pemerintahan.²

Susunan pemerintahan ini oleh konstitusi dijalankan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi tersebut seluas-luasnya, namun keleluasaan tersebut dibatasi oleh undang-undang yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, di antaranya politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Konstitusi pun memberikan hak kepada daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Sikap pembentuk undang-undang dalam memaknai ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda). Politik hukum otonomi daerah dalam undang-undang ini menetapkan presiden sebagai pemegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah.³ Dengan paradigma inilah segala tindakan pemerintah daerah juga dimaknai sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan tindakan pemerintah pusat, tidak terkecuali dalam produk peraturan daerah.

Sebagai upaya kontrol pemerintah pusat terhadap tindakan pemerintah daerah ini kemudian lahir ketentuan Pasal 251 UU Pemda yang memberikan kewenangan kepada menteri untuk membatalkan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur, serta diberikannya kewenangan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Berdasarkan kewenangan tersebut setidaknya terdapat 3.143 peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang telah dibatalkan oleh Presiden melalui Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016 silam.⁴

² Andrew Heywood, *Politics*, Second Edition, (New York: Palgrave Foundations), 2002.

³ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

⁴ Pemerintah Batalkan 3.143 Peraturan Daerah, diakses dari [http:// ebtke.esdm.go.id/ post/2016/06/15/1260/hambat_kapasitas_nasional_pemerintah_batalkan_3143_peraturan_daerah_bermasalah](http://ebtke.esdm.go.id/post/2016/06/15/1260/hambat_kapasitas_nasional_pemerintah_batalkan_3143_peraturan_daerah_bermasalah), pada tanggal 16 April 2021.

Pembatalan tersebut ternyata menimbulkan beberapa masalah hukum, di antaranya adanya dualisme kewenangan pembatalan peraturan daerah antara MA dan Pemerintah Pusat. Kewenangan MA diperoleh dari atribusi UUD NRI 1945, sedangkan Pemerintah Pusat dari atribusi UU Pemda. Pada saat melakukan pembatalan peraturan daerah, pemerintah pusat tidak membedakan antara peraturan daerah yang dibentuk untuk menjalankan otonomi dan peraturan daerah sebagai delegasi pemerintah pusat. Maka, hal ini menimbulkan gejolak di tingkat daerah, karena harus menderegulasi peraturan yang sudah berjalan.

Terhadap problematika pengujian peraturan daerah tersebut, keberadaan UU Pemda dua kali diuji konstusionalitasnya di MK, pertama pada tanggal 25 Oktober 2015 dengan nomor perkara No. 137/PUU-XIII/2015 dan kedua pada tanggal 21 Juli 2016 dengan nomor perkara 56/PUU-XIV/2016. Pemohon dalam perkara No. 137/PUU-XIII/2015, menguji Pasal 251 ayat (2), ayat (3) ayat (8), ayat (4) UU Pemda tentang Pemerintahan Daerah. Menurut pemohon ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Sedangkan dalam perkara nomor 56/PUU-XIV/2016 pemohon mempersoalkan ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) dan ayat (8) UU Pemda yang menurut pemohon bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945.

MK dalam amar putusannya mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. MK Menyatakan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) mengenai peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan kepala daerah bupati/walikota tidak dapat diterima, sebab ketentuan ini sudah diputuskan dalam perkara yang sudah diajukan sebelumnya yaitu putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Lebih lanjut, MK menyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat terhadap "*peraturan daerah provinsi dan*" dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa "*peraturan daerah provinsi dan*" dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5).

Putusan MK tersebut ternyata masih menimbulkan berbagai implikasi yang mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. *Pertama*, pemerintah pusat kehilangan kewenangan untuk melakukan koreksi dan kontrol terhadap peraturan

daerah yang dibentuk karena pendelegasian wewenang dari berbagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat. *Kedua*, desain prosedur dan substansi pengujian peraturan perundang-undangan di MA masih memiliki kekurangan sehingga belum cukup mengakomodasi kebutuhan atas khususnya pengujian Peraturan daerah di masyarakat. *Ketiga*, ke depan MA akan menguji berbagai perkara pengujian peraturan daerah dan masih tetap mengadili berbagai perkara lain, sehingga menambah permasalahan kelembagaan di MA.

Uraian permasalahan di atas tentu dapat menghambat penyelenggaraan pemerintahan. Melalui penelitian ini penting kiranya untuk dirumuskan kembali konsep dan gagasan yang tepat mengenai model pengujian peraturan daerah yang sesuai dengan sistem peraturan perundang-undangan dan asas otonomi daerah di Indonesia dengan melakukan rekonstruksi terhadap desain pengujian peraturan daerah pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Setelah dilakukan rekonstruksi, maka akan terbangun sistem pengujian/pengawasan peraturan daerah yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat melalui beberapa kriteria tertentu berdasarkan asas otonomi daerah. Selain itu, juga akan terbangun sistem pengujian di MA yang lebih akomodatif, prosedurnya jelas, terbuka, transparan dan akuntabel dan sesuai dengan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang menjadi fokus analisis adalah:

1. Mengapa pengujian peraturan daerah pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016 perlu direkonstruksi?
2. Bagaimana desain pengujian peraturan daerah ke depan yang sejalan dengan sistem peraturan perundang-undangan dan asas otonomi daerah di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini, antara lain: *Pertama*, untuk merumuskan pentingnya dilakukan rekonstruksi pengujian peraturan daerah pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016; dan *Kedua*, untuk menemukan desain pengujian peraturan daerah ke depan yang sejalan dengan sistem peraturan perundang-undangan dan asas otonomi daerah di Indonesia.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan). Data penelitian yang bersumber dari data primer dan data sekunder. Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan menganalisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi Rekonstruksi Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Dua Putusan MK yakni Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, yang ditujukan untuk meluruskan dualisme pengujian atau pembatalan terhadap keberadaan suatu peraturan daerah dengan menghilangkan kewenangan pemerintah pusat dan gubernur untuk membatalkan peraturan daerah, nyatanya tetap saja menimbulkan problematika. Setidaknya terdapat tiga permasalahan hukum yang timbul atau implikasi dari penerapan Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tersebut menjadi penting untuk direfleksikan.

Pertama, hilangnya kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah. Asas desentralisasi dalam negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia melahirkan konsekuensi pengawasan. Tujuan dari pengawasan adalah untuk memastikan pelaksanaan otonomi oleh Pemda diselenggarakan dalam kerangka NKRI menurut UUD NRI 1945. Menurut Bagir Manan, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan

merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.⁵

Terdapat dua model pengawasan pemerintah dalam bingkai otonomi daerah, yakni pengawasan represif dan pengawasan preventif. Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan atau penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernitiging*).⁶ Sedangkan, pengawasan preventif berada pada posisi lebih awal dari pengawasan represif, yang mengandung “prasyarat” agar keputusan daerah di bidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan. Selama prasyarat tidak atau belum terpenuhi, keputusan tersebut tidak dapat dijalankan.⁷

Kemampuan daerah menetapkan dan memberlakukan Peraturan daerah tanpa persetujuan dahulu dengan pemerintah pusat merupakan manifestasi otonomi daerah. Sebaliknya, kewenangan pemerintah pusat membatalkan dan memberhentikan sementara berlakunya suatu peraturan daerah adalah perwujudan negara kesatuan. Ketika pemerintah daerah tidak menerima dan keberatan atas pembatalan atau pemberhentian sementara Peraturan daerah, maka hal ini masuk dalam objek permohonan pengujian pengadilan di MA. Sehingga, pertimbangan MK yang meneguhkan fungsi pengawasan preventif pemerintah pusat terhadap Peraturan daerah pada dasarnya kontradiktif dan membentuk ambiguitas dengan tujuan Putusan MK yang bertujuan memperkuat otonomi. Pengawasan preventif sangat potensial disalahgunakan dan menjadi instrumen yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah pusat untuk mengkompromikan kepentingannya dengan Pemda. Selain itu, pengawasan preventif tersebut dapat pula menunda (*delay*) atau menghambat pemberlakuan Peraturan daerah yang sesungguhnya sangat mungkin mendesak dan diperlukan Pemda

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk 1, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII), 2001, hlm. 39.

⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cet. 1, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), hlm. 182.

⁷ *Ibid.*, hlm. 191.

untuk melayani kebutuhan masyarakat di daerah, dan terkesan menghidupkan instrumen sentralisasi di Indonesia.⁸

Jika ditelisik lebih jauh, Pasal 236 ayat (3) dan (4) UU Pemda menentukan tiga materi yang dapat diatur dalam Peraturan daerah, yakni: 1) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; 2) penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan 3) materi muatan lokal selama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Saldi Isra, ketiga materi yang dapat diatur dalam Peraturan daerah tersebut memiliki spektrum ruang lingkup pengaturan yang cukup luas. Misalnya, Peraturan daerah terikat untuk melakukan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya agar tidak bermuara pada disharmoni. Ketika dikontekskan dengan asas otonomi daerah, yakni bahwa daerah diberikan keleluasaan menyusun materi muatan suatu peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah dalam kerangka otonomi, sehingga terbentur dengan masalah belum ada panduan atau batasan atas keleluasaan itu.⁹

Oleh karena keleluasaan tersebut, daerah tentu terdorong ingin meningkatkan pendapatan, kebutuhan politik dan masyarakat di daerah, sehingga menerbitkan peraturan-peraturan yang ditujukan untuk memenuhi keinginan daerah tersebut. Namun, pada Juni 2016 Presiden mengumumkan bahwa terdapat total 3.143 Peraturan daerah yang dicabut atau direvisi karena secara umum dianggap menghambat kecepatan untuk memenangkan kompetisi serta bertentangan dengan semangat kebhinekaan dan persatuan. Beberapa peraturan daerah tersebut meliputi peraturan yang menghambat proses perizinan dan investasi, kemudahan berusaha, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁰

Akan tetapi, pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat atau pengawasan represif tersebut telah dihapuskan oleh MK, sehingga kini tersisalah pengujian peraturan

⁸ Firdaus, "Constitutionality Reflection of Local Regulation Supervision of Post Constitutional Court Verdict Number 137/PUU-XIII/2015", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2, 2019, hlm. 400-401.

⁹ Pengantar Saldi Isra dalam Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas Peraturan daerah*, Cet. 1, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2020, hlm. xvi.

¹⁰ Lihat di <https://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2016/07/mendagri-publikasikan-3143-peraturan-daerah-yang-dicabut....pdf>

daerah melalui *judicial review* di MA. Jika melihat UU Pemda, pengawasan preventif termaktub dalam Pasal 245 ayat (1) hingga ayat (5) tentang evaluasi rancangan peraturan daerah.

Pasal 245 ini dapat dipahami, *Pertama*, hanya rancangan peraturan daerah tertentu yang dapat dievaluasi oleh menteri maupun gubernur. *Kedua*, tidak disebutkan indikator yang dijadikan evaluasi, apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum ataupun kesusilaan, sehingga hal ini menyebabkan penilaian yang subjektif dari pemerintah pusat terhadap suatu rancangan peraturan daerah. *Ketiga*, tidak disebutkan ketentuan waktu mengenai lama evaluasi dilakukan, dan *keempat* tidak disebutkan konsekuensi yang ditimbulkan jika rancangan peraturan daerah tersebut tidak patut disahkan. Ketentuan ini juga mereduksi konsep pengawasan preventif dalam UU Pemda.¹¹

Kondisi di atas menunjukkan cukup lemahnya peran pemerintah pusat baik dalam proses pembentukan peraturan daerah hingga pengawasan terhadap peraturan daerah, sehingga berpotensi menciptakan ruang lebar ketidaksesuaian antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan di masyarakat.

Kedua, menempatkan desain pengujian peraturan daerah yang problematik di MA. *Judicial review* adalah hak menguji (*toetsingrecht*) dari kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*.¹² Mekanisme pengujian norma oleh lembaga pengadilan diperlukan untuk mengendalikan pelbagai produk keputusan hukum agar tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Diharapkan lembaga peradilan bersifat netral dan imparial dalam kaitannya dengan sistem pengambilan keputusan hukum yang melibatkan peran kekuasaan eksekutif dan legislatif yang biasanya didasarkan pada

¹¹ Yuswanto dan M. Yasin Al Arif, "The Discourse of Concillation Local Regulation Following the Constitutional Court Decision No. 137-PUU-XIII/2015 and No. 56/PUU-XIV/2016", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15 No. 4, 2018, hlm. 723

¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Perundang-Undangan*, Ctk. 2, (Jakarta: Sinar Grafika), 2012, hlm. 1-3.

prinsip-prinsip demokrasi. Mekanisme ini penting untuk mengawal konstitusi sekaligus demokrasi agar tidak hanya bernilai formal dan prosedural, melainkan benar-benar bersifat substantif.¹³

Peraturan MA No. 1 Tahun 2011 menunjukkan pengaturan terhadap proses pelaksanaan kewenangan hak uji materiil yang kurang memadai. Indikasinya, meliputi: a) Tidak diaturnya mekanisme pengujian formil. b) Pemeriksaan perkara bersifat tertutup dan tidak mengakomodir asas "*audi et alteram partem*". c) Keterbatasan pengujian peraturan daerah dengan batu uji konstitusi.

Tiga indikasi di atas menimbulkan potensi kebuntuan mekanisme. Potensi ini akan terwujud tanpa penanganan sistemis atas peraturan daerah atau produk lain di bawah UU yang memiliki masalah konstitusionalitas. Ismail Hasani dalam penelitiannya membuktikan terdapat banyak peraturan daerah yang ditolak ketika melakukan uji konstitusionalitas di MA. Di lain sisi, MA tetap memaknai kewenangannya hanya menguji peraturan daerah atau produk lain di bawah UU dengan batu uji UU.¹⁴ Sehingga, hal tersebut menimbulkan kebuntuan atas problematika ketatanegaraan yang berkaitan dengan keterbatasan desain pengujian perundang-undangan, khususnya peraturan daerah, di tubuh MA.

Ketiga, menambah problematik kelembagaan di MA. Pasca Putusan MK yang menghapus kewenangan pemerintah untuk membatalkan peraturan daerah, menjadikan MA satu-satunya tempat untuk permohonan pengujian Peraturan daerah. Hal ini tentu akan berdampak pada efektivitas MA dalam menjalankan kewenangannya, karena selain mengadili perkara pengujian peraturan daerah, MA juga masih memiliki kewenangan dan beban perkara yang lain, yaitu pada kamar pidana, peraturan daerah, agama, militer, dan tata usaha negara yang sedang mengantri. Tentu saja MA harus menyiapkan mekanisme tersendiri untuk secara khusus menghadapi fenomena pengujian peraturan daerah ini. Permasalahan lainnya adalah jumlah hakim di MA juga tentu tidak sebanding dengan berbagai perkara atau lonjakan perkara yang akan masuk

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, Ctk. 1, (Jakarta: Konpress), hlm. 64.

¹⁴ Ismail Hasani, *Op.Cit*, hlm. 326.

dan yang perlu diadili oleh MA. Mengingat hingga saat ini hakim di MA hanya berjumlah 42 orang, sedang hakim yang bertugas di kamar tata usaha negara hanya berjumlah terbatas.¹⁵

Desain Gagasan Pengujian Peraturan Daerah yang Sejalan dengan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Sistem Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Isu hukum dalam penelitian ini adalah berkenaan dengan pengujian peraturan daerah pasca putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, yang menurut penelitian ini perlu didesain ulang. Landasan berpijak yang digunakan dalam penelitian ini untuk menggagas desain pengujian peraturan daerah adalah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 dan sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Kedua hal tersebut menjadi sangat mendasar dalam penyelenggaraan negara Indonesia, sehingga sangat penting menjadi landasan analisis dalam penelitian ini. Mempertimbangkan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia maka penelitian ini mengusulkan agar memulihkan pengawasan Pemerintah Pusat untuk membatalkan/mencabut peraturan daerah.

Usulan memulihkan kewenangan Pemerintah Pusat untuk bisa membatalkan/mencabut peraturan daerah tersebut ditengarai bahwa urusan pemerintahan yang dilaksanakan dengan mekanisme tugas pembantuan itu sejatinya bukan wewenang asli Pemerintahan Daerah, melainkan limpahan wewenang yang ditugaskan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan yang diatur di dalam peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sejatinya juga merupakan pengaturan limpahan (*delegate legislation*), dan bukan wewenang mandiri (*autonom satzung*) dari Pemerintahan Daerah untuk mengaturnya di dalam peraturan daerah.

¹⁵ <https://www.mahkamahagung.go.id/id/hakim-agung-dan-hakim-ad-hoc>

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 mengisyaratkan bahwa NKRI sebagai negara kesatuan (*unitary state*) memiliki satu kesatuan sistem pemerintahan negara yang memiliki kedudukan tertinggi beserta pelbagai perangkat regulasi yang ditetapkan dan diberlakukannya. Regulasi itu ditujukan untuk kepentingan penyelenggaraan kekuasaan negara bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga NKRI dibagi-bagi secara vertikal menjadi terdiri atas daerah-daerah provinsi di seluruh Indonesia.¹⁶ Otonomi daerah pada hakikatnya merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.¹⁷

Ridwan HR menyebut konsep pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat ini tergolong dalam pengawasan represif, yang dilakukan sepanjang peraturan daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁸ Pengawasan ini bersifat negatif karena sifatnya menegasikan keberlakuan peraturan daerah (menunda atau membatalkan keberlakuannya), yang hal ini dinilai tidak membatasi apalagi menghilangkan esensi otonomi (*vrijheid en zelfstandigheid*).¹⁹ Oleh karena itu, guna menghindari potensi hilangnya esensi otonomi daerah, penelitian ini mengusulkan agar pembatalan/pencabutan peraturan daerah oleh Pemerintah Pusat hanya dapat dilakukan terhadap peraturan daerah yang materi muatannya untuk melaksanakan tugas pembantuan, dan/atau untuk menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (khususnya Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden). Tidak termasuk peraturan daerah yang materi muatannya untuk menyelenggarakan otonomi daerah atau untuk menampung kondisi khusus daerah/muatan lokal.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press), 2020, hlm. 175

¹⁷ Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.

76.

¹⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press), 2009, hlm. 137

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 138

Usulan memulihkan kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan/mencabut peraturan daerah ini tidak serta merta menghilangkan kewenangan MA sebagai lembaga yudisial untuk menguji peraturan daerah terhadap Undang-Undang. Sejalan dengan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, MA tetap dengan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Tidak ada kategori tertentu peraturan daerah yang dapat diuji oleh MA, karena semua jenis/kategori peraturan daerah dapat diuji di MA. Hanya saja, penelitian ini sekaligus mengoreksi dan mengusulkan perbaikan mekanisme (hukum acara) pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang yang saat ini berlaku di MA. Melalui momentum adanya urgensi untuk mendesain ulang mekanisme pembatalan/pencabutan peraturan daerah pasca putusan MK ini, maka penulis sekaligus mengusulkan perbaikan mekanisme pembatalan/pencabutan peraturan daerah melalui pengujian di MA.

Uji materiil peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang di MA berpotensi berlarut-larut, karena ketiadaan kepastian hukum (batas waktu penyelesaiannya). Bahkan hasil penelitian Zainal Arifin Hoesein dilihat dari segi praktik efisien dan efektif, pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA tidak berjalan dengan efektif, karena rata-rata perkara yang diselesaikan per tahun antara 1-2 (gugatan) dan 3 perkara (permohonan). Dan sebaliknya MK justru lebih produktif karena dalam satu tahun dapat menyelesaikan 22 perkara.²⁰

Penelitian ini menggagas perlunya redesain hukum acara (pedoman beracara) dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang di MA. Hal ini sangat penting dilakukan karena sejak putusan MK menyatakan Pemerintah Pusat tidak lagi berwenang membatalkan/mencabut peraturan daerah, maka MA sangat diharapkan peranannya oleh masyarakat dalam menguji peraturan daerah terhadap

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer), 2017, hlm. 511.

Undang-Undang. Beberapa hal yang sangat penting untuk didesain ulang adalah sebagai berikut.

Pertama, mengakomodasi pengujian secara formil, disamping pengujian secara materiil; *kedua*, mengganti konsep “termohon” menjadi “para pihak”, yang di dalam para pihak tersebut ada pemohon, pemberi keterangan, dan pihak terkait; *ketiga*, mendesain pemeriksaan persidangan yang terbuka untuk umum, sehingga dapat menghadirkan para pihak (pemohon, pihak terkait, saksi, dan ahli) untuk didengar keterangannya dalam persidangan, sehingga Majelis Hakim dapat memeriksa keterangan para pihak secara terbuka dan berimbang; *keempat*, perlunya membentuk bidang pengujian peraturan perundang-undangan di MA, yang didalamnya terdapat Majelis Hakim yang memiliki kompetensi dalam pengujian peraturan perundang-undangan, bukan Majelis Hakim yang kompetensinya di bidang Tata Usaha Negara; *Kelima*, perlunya mengatur dan/atau memperpanjang batas waktu penyelesaian pemeriksaan pengujian peraturan perundang-undangan di MA. Mengenai batas waktu ini dapat ditempuh melalui 2 (dua) cara, yaitu (1) mengubah Pasal 31A ayat (4) UU MA; dan (2) mengubah Pasal 5 ayat (2) Peraturan MA No. 1 Tahun 2011, yang dapat ditentukan misalnya paling lama 90 (sembilan puluh) hari kerja atau 120 (seratus dua puluh) hari kerja sejak permohonan teregistrasi di kepaniteraan MA. Namun demikian, dalam hal ada kebutuhan untuk memeriksa dengan waktu lebih dari 90 (sembilan puluh) hari kerja, dengan suatu keadaan/kriteria tertentu MA dapat menetapkan perpanjangan waktu penyelesaian perkara.

Kemudian, gagasan pengujian peraturan daerah yang sejalan dengan sistem pengujian peraturan perundang-undangan Indonesia dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia yang urusan pemerintahannya dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas otonomi daerah dan asas tugas pembentukan, mengerucut pada 2 (dua) gagasan, sebagai berikut.

Pertama, pengujian peraturan daerah melalui mekanisme evaluasi dan klarifikasi oleh Pemerintah Pusat. Mekanisme klarifikasi digunakan untuk menilai kesesuaian peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,

kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Klarifikasi dalam penelitian ini diusulkan tidak hanya bermuara pada pemberian rekomendasi kepada Pemerintah Daerah untuk mencabut peraturan daerah, melainkan juga bermuara pada pembatalan/pencabutan peraturan daerah oleh Pemerintah Pusat/Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Namun demikian, klarifikasi yang demikian ini hanya dapat dilakukan terhadap jenis/kategori peraturan daerah yang materi muatannya untuk mengatur pelaksanaan tugas pembantuan dan/atau mengatur penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (dalam konteks ini Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden). Mekanisme ini sesuai dengan konsep negara kesatuan yang membagi urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, asas otonomi daerah, dan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pemerintah Pusat oleh karenanya tidak akan kehilangan kewenangan (peranannya) dalam melakukan pengawasan sebagai mekanisme kontrol penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

Kedua, pengujian peraturan daerah melalui permohonan pengujian materiil dan pengujian formil di MA. Pengujian peraturan daerah di MA dapat dilakukan terhadap seluruh kategori peraturan daerah (tidak dibatasi pada kategori peraturan daerah yang dapat dibatalkan/dicabut oleh Pemerintah Pusat sebagaimana yang dimaksud dalam penelitian ini). Namun demikian, mekanisme ini harus terlebih dahulu dilakukan dengan memperbaiki hukum acara (pedoman beracara) pengujian peraturan perundang-undangan di MA, yang saat ini belum diatur secara komprehensif dan memadai di dalam Perma Hak Uji Materiil. Hal ini untuk mengupayakan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (khususnya peraturan daerah) dapat terlembaga dan tersistem secara baik di MA, layaknya pengujian UU di MK. Adapun desain perbaikan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di MA sebagaimana yang telah diuraikan dalam penelitian ini.

Kedua gagasan di atas dimaksudkan agar ke depan terwujud mekanisme pengujian peraturan daerah yang dapat berjalan secara efektif dengan sistem dan lembaga yang terbangun secara mapan. Alasan penelitian ini memulihkan kewenangan Pemerintah

Pusat untuk bisa membatalkan/mencabut peraturan daerah bukan berarti tidak setuju dengan putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016, melainkan bermaksud mengoreksi agar pengujian peraturan daerah tetap selaras dengan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang urusan pemerintahannya dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas otonomi daerah dan asas tugas pembantuan sebagaimana Pasal 18 UUD NRI 1945. Penelitian ini pun juga mengusulkan desain perbaikan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di MA (di mana peraturan daerah salah satu yang dapat diuji), agar pengujian peraturan daerah tetap selaras dengan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut. *pertama*, urgensi rekonstruksi pengujian peraturan daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi, didasarkan pada 3 hal: a) pemerintah pusat telah kehilangan kontrol dan koreksi terhadap peraturan daerah; b) desain pengujian Peraturan Daerah yang problematik di Mahkamah Agung; dan c) menambah problematik kelembagaan MA.

Kedua, desain pengujian peraturan daerah dan sistem pengujian perundang-undangan daerah yang ditawarkan, antara lain: a) pengujian peraturan daerah melalui mekanisme evaluasi dan klarifikasi oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini memperluas kewenangan klarifikasi pada pemerintah pusat dengan dapat melakukan pembatalan/pencabutan peraturan daerah yang materi muatannya mengatur pelaksanaan tugas pembantuan dan/atau mengatur penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh pemerintah pusat/gubernur sebagai wakil pemerintah pusat; b) redesain hukum acara MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan dengan cara: 1) mengakomodir pengujian formil; 2) mengganti konsep

termohon menjadi para pihak yang meliputi pemohon, pemberi keterangan, dan pihak terkait; 3) mendesain sidang terbuka untuk umum; 4) membentuk bidang (majelis hakim) pengujian peraturan perundang-undangan di MA; dan 5) mengatur dan/atau memperpanjang batas waktu penyelesaian pemeriksaan pengujian perundang-undangan.

Kepada Presiden dan DPR untuk dapat merevisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dengan mengakomodir kembali eksekutif review dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung melalui redesain hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Daftar Pustaka

Buku

Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Andrew Heywood, *Politics*, Second Edition, Palgrave Foundations, New York, 2002.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cet. 1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk 1, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001.

Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas Peraturan daerah*, Cet. 1, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2020.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Perundang-Undangan*, Ctk. 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, Ctk. 1, Konpress, Jakarta, 2005.

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2017.

Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020.

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. ke-16, Rajawali Pers, Depok, 2020.

Sirajuddin dan Winardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.

Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di MA Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

Jurnal

Jurnal Konstitusi, Vol. 16, No. 2, 2019.

Jurnal Konstitusi, Vol. 15 No. 4, 2018.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

UU. No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil

Putusan MK 137/PUU-XIII/2015.

UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Internet

<https://www.mahkamahagung.go.id/id/hakim-agung-dan-hakim-ad-hoc>

www.kemendagri.go.id

<https://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2016/07/mendagri-publikasikan-3143-peraturan-daerah-yang-dicabut....pdf>

<http://ebtke.esdm.go.id/post/2016/06/15/1260/hambat.kapasitas.nasional.pemerintah.batalkan.3143.peraturan.daerah.bermasalah>.