

IMPLIKASI PASCA PENCABUTAN KEWENANGAN PEMERINTAH UNTUK MEMBATALKAN PERATURAN DAERAH

Tri Mulyani, Binov Handitya

¹Fakultas Hukum Universitas Semarang,

²Fakultas Hukum dan Humaniora, Universitas Ngudi Waluyo

trimulyani@usm.ac.id, binovhanditya24@gmail.com

Abstrak

Selama ini telah terjadi dualisme kewenangan pembatalan Peraturan Daerah, yaitu oleh Mahkamah Agung melalui judicial review, dan oleh Pemerintah melalui executive review. Namun melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah telah dicabut, dan kewenangan hanya dimiliki oleh Mahkamah Agung. Sehingga Implikasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menjadi topik kajian utama dalam artikel ini. Jenis penelitian yuridis normatif ini, menggunakan pendekatan kasus dan perundang-undangan, serta analisis data deskriptif kualitatif. Hasil analisis menunjukkan bahwa implikasi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, yaitu kualitas dan daya eksekusi putusan Mahkamah Agung atas judicial review menjadi sangat rendah, menimbulkan potensi konflik kebijakan antara pusat dan daerah, serta antara pemohon dengan pemerintah daerah, dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah menjadi terhambat, karena sifat Mahkamah Agung menunggu permohonan.

Kata Kunci: Pelarangan Implikasi, Pencabutan, Kewenangan

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Sejak era orde baru, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, hingga sekarang era reformasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah diberikan kewenangan untuk membatalkan Peraturan daerah, yang mana dikenal dengan istilah “Executive Review”. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Imam Soebechi, menjelaskan bahwa 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. Executive Review dilakukan Pemerintah Pusat dalam bentuk pembatalan jika materi muatan Peraturan Daerah bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembatalan Peraturan Daerah dilakukan secara berjenjang oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Sesuai ketentuan Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh Menteri yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri, sedangkan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan oleh Gubernur yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang berada di daerah. Pembatalan Peraturan Daerah yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah, dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan negara untuk mempercepat program-program pembangunan. Pada bulan Juni tahun 2016 lalu Pemerintah telah membatalkan sebanyak 3.143 Perda yang dianggap bermasalah dan berpotensi menghambat program deregulasi untuk investasi yang mana dalam ketentuan didalamnya memperpanjang prosedur birokrasi perizinan investasi, dan hal ini tentu akan menghambat pembangunan di Indonesia (setkab.go.id 13 Juni 2016).

Fenomena pembatalan 3.143 Peraturan Daerah ini, dapat dijadikan cermin betapa rendahnya kualitas regulasi di daerah, masih jauh dari harapan pemerintah. Rendahnya kualitas regulasi di daerah ini dapat diperkuat lagi oleh kajian yang dilakukan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), yang menunjukkan bahwa regulasi di daerah hingga awal 2017 telah ditemukan 547 Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah bermasalah dari 1.082 Peraturan Daerah /Peraturan Kepala Daerah yang telah dikaji. Namun dari 547 Peraturan Daerah /Peraturan Kepala Daerah yang telah dilakukan pengkajian tersebut sudah tidak lagi dapat dibatalkan oleh Pemerintah, karena kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah melalui executive review sudah dicabut melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pencabutan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Peraturan Daerah. Dan saat ini satu-satunya lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah hanya Mahkamah Agung melalui “Judicial Review”.

Judicial Review adalah hak menguji dari kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Yang mana kewenangan ini dilegalisasi melalui Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1). Di dalam Pasal 24A ayat (1) ini, telah ditegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Hukum acara pemeriksaan perkara Hak Uji Materiil di Mahkamah Agung ini disejajarkan dengan pemeriksaan kasasi. Sehingga Pemohon cukup mengajukan permohonan yang disertai bukti-bukti (terutama bukti tertulis). Apabila ada pendapat ahli, maka cukup dituangkan dalam bentuk tertulis. Demikian pula termohon, ia diberi kesempatan mengajukan tanggapannya disertai dengan bukti-bukti untuk menguatkan dalil-dalil tanggapannya. Tidak ada persidangan yang digelar terbuka untuk umum dengan menghadirkan pihak-pihak maupun penerapan hukum pembuktian.

Sehubungan dengan diberikannya kewenangan pembatalan Peraturan Daerah kepada hanya kepada Mahkamah Agung, dan dicabutnya kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah ini menjadi pukulan yang sangat berat bagi pemerintah, karena mengingat Indonesia menganut sistem satu kesatuan hukum antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mengedepankan konsep otonomi daerah. Konsep otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan otonomi daerah ini dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, yang mana dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan ini diwajibkan untuk membentuk Peraturan Daerah yang berpijak pada kebijakan Pemerintah Pusat yang telah ditetapkan, sebagai mana diatur dalam Pasal 6 dan 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sehubungan dengan dianutnya konsep otonomi daerah tersebut, maka kewenangan membentuk Peraturan Daerah merupakan sebuah kewenangan atribusi yang lahir dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan/atau undang-undang. Yang dalam hal ini secara logis, Presiden adalah sebagai penanggung jawab akhir yang tertinggi dan memegang kekuasaan pemerintahan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan mempunyai kewenangan mengambil tindakan terhadap produk hukum penyelenggara pemerintahan yang mengandung cacat hukum, sebagai mana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah adalah materi yang bersubstansikan urusan pemerintahan, sehingga Presiden juga mempunyai kepentingan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di bawah tanggung jawabnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan kesusilaan. Sehingga dengan kata lain dapat diartikan bahwa pembatalan Peraturan Daerah merupakan bagian dari pemerintah atau eksekutif sebagai bentuk tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan negara. Sehingga dengan kata lain dapat diartikan bahwa pembatalan Peraturan Daerah merupakan bagian dari pemerintah atau eksekutif sebagai bentuk tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan negara.

Berdasarkan uraian mengena dasar hukum kewenangan pembatalan Peraturan Daerah tersebut, maka dapat diketahui bahwa selama ini telah terjadualisme kewenangan pembatalan Peraturan Daerah, yaitu oleh Mahkamah Agung melalui *judicial review*, dan oleh Pemerintah melalui *executive review*. Polemik terkait dualisme kewenangan ini memang perlu ditegaskan, siapa yang lebih

berhak untuk membatalkan Perda. Untuk mengakhiri polemik kewenangan pembatalan Peraturan Daerah ini, pada akhirnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, diputuskan bahwa telah mencabut kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah, dan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah diserahkan satu-satunya kepada Mahkamah Agung melalui judicial review. Terkait dengan keputusan ini, maka Penulis berusaha untuk mengkaji lebih lanjut terkait dengan Implikasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, karena sedikit banyak sebuah kebijakan tentu mempunyai kelemahan masing-masing. Berikut ini adalah pembahasan selengkapnya.

2. Metode dan Pendekatan

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan mengenai pengaturan tentang kewenangan Pemerintah maupun Mahkamah Agung untuk membatalkan Peraturan daerah. Pendekatan konsep, dilakukan untuk memahami mengenai konsep-konsep executive review dan judicial review dari berbagai pendapat para pakar hukum, sehingga diharapkan akan mendapat pemahaman yang jelas mengenai kewenangan pembatalan Peraturan daerah. Sedangkan pendekatan kasus dilakukan untuk memahami putusan pengadilan, dalam hal ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pencabutan Kewenangan Pemerintah untuk Membatalkan Peraturan daerah.

a. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah diskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif dikaitkan dengan teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif dalam masyarakat. Spesifikasi ini dipergunakan, karena penulishendak menggambarkan dengan jelas mengenai implikasi pasca pencabutan kewenangan pemerintah untuk membatalkan peraturan daerah.

b. Metode Pengumpulan Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder ini diperoleh dengan cara penelitian kepustakaan (Library Research). Data sekunder yang diambil meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

c. Metode Analisis Data

Metode analisis data dilakukan secara kualitatif, kemudian diidentifikasi dan dikategorisasi. Metode analisis kualitatif yaitu metode analisis yang pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analitis, dengan logika induksi atau deduksi dengan analogi/intepretasi, komparasi dan sejenis itu. Sehingga bahan hukum yang telah diperoleh dalam penelitian kepustakaan ini, berupa aturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku, dan jurnal dimaksud, penulis uraikan dan dihubungkan sedemikian rupa kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dengan berdasarkan pada dasar-dasar pengetahuan yang bersifat umum untuk mengkaji persoalan-persoalan yang bersifat khusus, sehingga hasilnya dapat disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan yaitu mengenai implikasi pasca pencabutan kewenangan pemerintah untuk membatalkan peraturan daerah.

B. Pembahasan dan Analisis

Selama ini telah terjadi dualisme kewenangan pembatalan Peraturan Daerah. Lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk pembatalan Peraturan Daerah, yaitu Mahkamah Agung melalui *judicial review*, dan Pemerintah melalui *executive review*. Kewenangan Mahkamah Agung didasarkan pada Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang menguji pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Ketentuan ini diikuti Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, diubah sebanyak 2 (dua) kali yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Selain itu diikuti juga oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1), yaitu “Hak Uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Kewenangan Pemerintah dalam pembatalan Peraturan Daerah didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana ketentuan pembatalan Peraturan Daerah dilakukan secara berjenjang oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu sesuai ketentuan Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh Menteri yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri, sedangkan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan oleh Gubernur yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang berada di daerah. Kedua lembaga negara ini, yaitu Mahkamah Agung dan Pemerintah, sama-sama mempunyai kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah. Namun melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah telah dicabut, dan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah hanya dimiliki oleh Mahkamah Agung. Setelah terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, Mahkamah Agung adalah satu-satunya yang berwenang melakukan pembatalan atas Peraturan Daerah dan hal ini merupakan pukulan berat bagi pemerintah, karena Pemerintah tidak bisa lagi untuk mengontrol produk hukum penyelenggara pemerintahan yang mengandung cacat atau bermasalah. Berikut ini adalah hasil analisis yang dapat dikemukakan terkait dengan implikasi pasca pencabutan kewenangan pemerintah untuk membatalkan peraturan daerah sebagai berikut;

1. Kualitas putusan Mahkamah Agung atas *judicial review* menjadi sangat rendah

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dijelaskan bahwa pemeriksaan perkara Hak Uji Materiil disejajarkan dengan pemeriksaan kasasi. Pemohon cukup mengajukan permohonan yang disertai bukti-bukti

(terutama bukti tertulis). Apabila ada pendapat ahli, maka cukup dituangkan dalam bentuk tertulis. Demikian pula termohon, ia diberi kesempatan mengajukan tanggapannya disertai dengan bukti-bukti untuk menguatkan dalil-dalil tanggapannya. Tidak ada persidangan yang digelar terbuka untuk umum dengan menghadirkan pihak-pihak maupun penerapan hukum pembuktian seperti pada pengadilan tingkat pertama ataupun persidangan di Mahkamah Konstitusi. Perlu dipertimbangkan juga bahwa dalam perkara Hak Uji Materiil tidak hanya menguji aspek hukum saja, akan tetapi juga menguji faktanya juga, dan putusannya bersifat “final and binding”. Final artinya bahwa putusan Mahkamah Agung langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan akibatnya secara umum tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan tersebut, sedangkan binding, artinya bahwa putusan Mahkamah Agung tersebut bersifat mengikat tidak hanya untuk para pihak, namun mengikat siapa saja masyarakat di seluruh Indonesia. Jadi dengan tidak adanya persidangan terbuka, maka dapat dikatakan bahwa perkara Hak Uji Materiil peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang hukum acara pemeriksaannya masih sangat sederhana dan sumir.

Bertitik tolak dari ketentuan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil ini, maka perlu dipahami lanjut bahwa dengan tidak mengadakannya persidangan dalam penyelenggaraan judicial review (pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang) secara terbuka selayaknya persidangan dalam penyelenggaraan judicial review di Mahkamah Konstitusi (pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), maka Mahkamah Agung berpotensi melakukan pelanggaran terhadap asas keterbukaan dan partisipatif, karena tidak memberikan kesempatan kepada para pihak (dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah dan Pemohon) untuk mengajukan ahli dan tidak mempunyai wadah untuk memperjuangkan argumen pembelaannya mereka masing-masing, yang pada akhirnya kondisi yang demikian berdampak pada rendahnya kualitas putusan daripada Mahkamah Agung atas judicial review.

2. Kualitas daya eksekusi putusan MA atas judicial review menjadi sangat rendah

Ketentuan pada Pasal 8 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, menyebutkan bahwa “Dalam hal 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan Mahkamah Agung tersebut dikirim kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, ternyata Pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum tetap”.

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil tersebut, maka dapat dipahami bahwa ketentuan ini mempunyai potensi untuk melemahkan eksekusi putusan Mahkamah Agung itu sendiri. Eksekusi putusan adalah menjalankan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap. Ketentuan ini dianggap melemahkan eksekusi putusan Mahkamah Agung itu sendiri, karena telah memberikan ruang waktu 90 (sembilan puluh) hari kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan untuk menjalankan

putusan pengadilan yaitu membatalkan sendiri peraturan yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Artinya bahwa panjangnya waktu yang diberikan oleh Mahkamah Agung kepada Pemerintah Daerah untuk membatalkan peraturan yang telah dikeluarkan dapat menimbulkan kerugian bagi pemohon, jika ternyata Peraturan Daerah yang dimaksud masih diberlakukan selama 90 (sembilan puluh) hari pasca putusan Mahkamah Agung.

Batas waktu eksekusi putusan Mahkamah Agung 90 (sembilan puluh) hari ini, sangat berbanding terbalik dengan batas eksekusi melalui executive review, yang hanya memberikan kesempatan kepada Pemerintah Daerah untuk membatalkan Peraturan Daerah melalui Surat Keputusan Gubernur/Kemendagri paling lama 7 (tujuh) hari setelah putusan, dan apabila batasan waktu 7 (tujuh) hari untuk menindaklanjuti Surat Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah tersebut diabaikan, maka berdasarkan Pasal 252 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Juncto Pasal 140 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dapat dikenakan sanksi berupa tidak dibayarkannya hak-hak keuangan (dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil) selama 3 (tiga) bulan. Daya eksekusi melalui judicial review akan menjadi sebuah penegakkan hukum yang sempurna jika prosedur batas ruang eksekusi yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk membatalkan Peraturan Daerah setidaknya 7 (tujuh) hari seperti dalam proses eksekusi melalui executive review, sehingga kualitas daya eksekusi putusan Mahkamah Agung atas judicial review sangat kuat dan terjaga dengan baik.

3. Menimbulkan potensi konflik kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 telah mencabut kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah, dan menempatkan Mahkamah Agung sebagai satu-satunya Lembaga Negara yang dapat membatalkan Peraturan Daerah, itu artinya bahwa Mahkamah Konstitusi telah menempatkan area konflik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini dapat dipahami bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, artinya bahwa Negara Indonesia menganut pula sistem satu kesatuan hukum antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mengedepankan konsep otonomi daerah.

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan otonomi daerah ini dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. 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, sedangkan Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah

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

Sehubungan dengan dianutnya konsep otonomi daerah tersebut, maka berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Daerah diwajibkan untuk membentuk Peraturan Daerah dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang mana Pemerintah Pusat wajib menetapkan kebijakan sebagai dasar penyelenggaraannya, sebagai mana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan membentuk Peraturan Daerah merupakan sebuah kewenangan atribusi yang lahir dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan/atau undang-undang, yang mana hal ini diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Presiden sebagai penanggung jawab akhir yang tertinggi dan memegang kekuasaan pemerintahan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan mempunyai kewenangan mengambil tindakan terhadap produk hukum penyelenggara pemerintahan yang mengandung cacat hukum, sebagai mana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah adalah materi yang bersubstansikan urusan pemerintahan, sehingga Presiden juga mempunyai kepentingan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di bawah tanggung jawabnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan kesusilaan. Sehingga dengan kata lain dapat diartikan bahwa pembatalan Peraturan Daerah merupakan bagian dari pemerintah atau eksekutif sebagai bentuk tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan negara.

Kemudian bahwa jika kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah dicabut, maka hal ini akan mempunyai potensi menimbulkan konflik kebijakan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, jika Pemerintah Daerah membuat kebijakan yang nyata-nyata bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Pusat. Langkah selanjutnya yang bisa ditempuh adalah dengan mengajukan gugatan kepada Pemerintah Daerah melalui Mahkamah Agung.

Kondisi yang demikian sangatlah tidak lazim terjadi disebuah Negara Kesatuan yang mengedepankan konsep otonomi daerah, yang mana sangat membutuhkan peran kontrol dari Pemerintah Pusat sebagai pembina dan pengawas terhadap Pemerintah Daerah, agar dalam penyelenggaraan negara dapat berjalan secara harmonis yang mengedepankan sistem “checks and balances” yaitu pengawasan dan keseimbangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sehingga terwujud harmonisasi hukum. Penempatan harmonisasi baik secara horisontal maupun vertikal dalam proses pembentukan Peraturan Daerah dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sederajat, dan pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka hal ini akan terwujud law as tool of social harmony, suatu Peraturan Daerah yang mampu menciptakan kondisi kehidupan yang selaras.

Harmonisasi hukum menurut Rudolf Stammler, mengemukakan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud, tujuan dan kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat umum. Dengan kata lain, hukum akan tercipta baik apabila terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan Penguasa (Pemerintah) masyarakat. Harmonisasi hukum pada Peraturan Daerah dengan menggunakan pendekatan sistem akan lebih baik. Pendekatan sistem artinya bahwa dengan konotasi sistem sebagai entitas, akan memandang bahwa harmonisasi hukum Peraturan Daerah merupakan upaya menyelaraskan, menyesuaikan, menyeimbangkan, menyasikan dan konsistensi unsur-unsur pembentukan Peraturan Daerah terhadap tata urutan dan materi Peraturan Daerah yang akan disusun.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dengan kata lain bahwa harmonisasi hukum ini pada dasarnya merupakan *conditio sine qua non* bagi terjaminnya kepastian hukum, ketertiban hukum, penegakan hukum dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran. Sehingga dengan kata lain, dengan dicabutnya kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah saat ini, maka akan muncul disharmonisasi hukum yang menimbulkan potensi konflik kebijakan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, karena Pemerintah dalam penyelenggaraan negara tidak lagi dapat menyelaraskan antara maksud, tujuan dan kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat sebagaimana sesuai dengan sistem negara kesatuan yang mengedepankan konsep otonomi daerah sehingga seharusnya harmonisasi hukum dengan pendekatan sistem perlu dipertimbangkan, agar dapat menekan potensi konflik kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

4. Menimbulkan konflik antara Pemohon dengan Pemerintah Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, disebutkan bahwa “Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang”, selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (4) dijelaskan lebih lanjut bahwa “Permohonan keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undang tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan”.

Bertitik tolak dari ketentuan ini maka perlu dipahami bahwa pembatalan Peraturan Daerah hanya melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung dengan sebuah permohonan. Hal ini akan berpotensi menimbulkan konflik terbuka antara Pemohon dengan Pemerintah Daerah. Dapat diambil sebagai contoh apabila pemohon pembatalan Peraturan Daerah adalah pengusaha maupun pelaku usaha, maka pengajuan permohonan pembatalan Peraturan Daerah melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung ini, tentu akan menjadi pusat perhatian publik. Sehingga dalam hal ini pengusaha maupun pelaku usaha tentu akan berusaha menjaga nama baik mereka.

Oleh karenanya untuk tetap menjaga nama baiknya, pengusaha maupun pelaku usaha enggan untuk mengajukan gugatan melalui judicial review ke Mahkamah Agung. Dan biasanya pelaku usaha akan menghindar hal ini, karena secara otomatis mereka akan bertemu dipersidangan sebagai lawan, sehingga pengusaha maupun pelaku usaha lebih condong memilih jalan untuk tetap menjaga hubungan baik dengan Pemerintah Daerah dan cenderung menggunakan jalur pendekatan melalui executive review, yaitu pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah. Kemudian apabila Pemerintah tidak diberikan kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah melalui executive review dan harus melalui permohonan judicial review ke Mahkamah Agung, maka tidak menutup kemungkinan berakibat konflik terbuka antara Pemohon dengan Pemerintah Daerah.

5. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah menjadi terhambat, karena sifat Mahkamah Agung menunggu permohonan.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 telah mencabut kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah, dan menempatkan Mahkamah Agung sebagai satu-satunya Lembaga Negara yang dapat menguji Peraturan Daerah, ini berarti bahwa akan menghambat pengawasan terhadap Peraturan Daerah yang telah diundangkan (Ex-post). Perlu dipahami bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, disebutkan bahwa “Pemohon keberatan adalah adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang”, artinya bahwa sifat Mahkamah Agung dalam hal menangani pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ini adalah pasif, yaitu menunggu permohonan dari Pemohon yang keberatan atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang. Apabila dirasakan banyak Peraturan Daerah yang bermasalah, jika tanpa permohonan keberatan ke Mahkamah Agung, maka Perda tersebut tetap akan berlaku, dan menunggu hingga ada kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan ke Mahkamah Agung, sehingga kondisi ini akan menghambat pengawasan terhadap Peraturan Daerah, karena Mahkamah Agung sifatnya pasif menunggu perkara.

C. Penutup

Bertitik tolak dari pembahasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa implikasi pasca pencabutan kewenangan pemerintah untuk membatalkan peraturan daerah, diantaranya adalah rendahnya kualitas putusan Mahkamah Agung atas judicial review, rendahnya kualitas daya eksekusi putusan Mahkamah Agung atas judicial review, menimbulkan potensi konflik kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menimbulkan konflik antara Pemohon dengan Pemerintah Daerah dan pengawasan terhadap Perda menjadi terhambat, karena sifat Mahkamah Agung menunggu permohonan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amirin, Tatang A. Menyusun Rencana Penelitian, Jakarta: C.V. Rajawali, 1986.
- Ibrahim, Johnny. Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Edisi Revisi, Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Soebechi, Imam. Hak Uji Materiil, Jakarta: Sinar Grafika, 2016
- Sunggono, Bambang. Metode Penelitian Hukum, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Marzuki. Peter Mahmud. Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana, 2006.

Jurnal

- Sholikin, M Nur. Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda: Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA, Jurnal Media Pembinaan Hukum Nasional: Rechts Vinding, 2017.

Peraturan Perundang-undangan

- Sekretariat Negara RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 1945.
- Sekretariat Negara RI, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta, 2014.
- Sekretariat Negara RI, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Jakarta, 2014.
- Sekretariat Negara RI, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Jakarta, 2009.
- Sekretariat Negara RI, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009, tentang Mahkamah Agung, Jakarta, 2009
- Sekretariat Kabinet RI, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Jakarta, 2015.
- Sekretariat Mahkamah Agung RI, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Jakarta, 2011.
- Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pencabutan Kewenangan Pemerintah untuk Membatalkan Peraturan Daerah, Jakarta, 2017.