

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, hal ini berarti bahwa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah harus didasari ketentuan-ketentuan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya, yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.¹

Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk peraturan daerah.²

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berbunyi:

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yaitu Pasal 1 angka 25 yang menegaskan bahwa peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya, dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa peraturan daerah dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk

¹ Yusnani Hasyimzoem dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 145-146.

² *Ibid.*

perda. Dalam ayat (2) perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dalam sistem desentralisasi, pemerintahan pusat memberikan kebebasan luas kepada pemerintahan daerah untuk mengambil inisiatif sendiri dalam menyelenggarakan kebutuhan daerahnya. Dalam urusan yang berkenaan dengan kepentingan negara untuk mencapai tujuannya, pemberian kebebasan untuk mengurus sendiri daerahnya itu tergantung kepada pemerintahan pusat. Hal itu disebabkan pengawasan masih dilakukan oleh pemerintahan pusat dengan prevensi, yaitu dikehendaki pengesahan lebih dahulu oleh pemerintahan pusat terhadap peraturan yang dibuat pemerintahan daerah.³ Pengawasan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal terdapat 3 (tiga) model pengawasan yakni pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum.⁴

Dalam rangka pengawasan tersebut, sebelumnya presiden telah mengumumkan pembatalan sebanyak 3.143 Perda yang dianggap bermasalah. Presiden menilai bahwa sebanyak 3.143 Perda yang bermasalah tersebut menghambat percepatan dalam menghadapi kompetisi meningkatkan investasi. Selain itu ribuan perda yang dibatalkan tersebut menghambat semangat kebhinekaan persatuan dalam berbangsa dan bernegara. Ribuan Perda yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, Perda yang memperpanjang jalur

³ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 90.

⁴ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 5.

birokrasi, yang menghambat proses perizinan, menghambat kemudahan berusaha dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.⁵

Apabila kita berpedoman kepada UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi Indonesia, maka pembatalan sebuah Perda sebagai produk hukum yang posisinya berada di bawah undang-undang, maka seharusnya melalui *Judicial Review* di Mahkamah Agung Mahkamah Agung. Pasal 24A Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi:

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.

Dalam pasal ini jelas-jelas terlihat bahwa kewenangan untuk menguji perda adalah milik Mahkamah Agung. Kemudian kewenangan ini dipertegas kembali di dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbunyi:

Dalam hal suatu peraturan perundang-undang di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Namun dalam pelaksanaannya justru terjadi sebaliknya, apabila ada peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku Wakil Pemerintahan Pusat. Seperti yang diatur di dalam Pasal 251 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

⁵ <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada Kamis 15 November 2018

Pasal 251 ayat (1) :

Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.

Pasal 251 ayat (3) :

Dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Peraturan daerah Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau peraturan Bupati/Walikota.

Berdasarkan perbedaan kewenangan pengujian tersebut, maka Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) bersama 45 pemkab mengajukan permohonan pengujian (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi supaya aturan mengenai kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku Wakil Pemerintahan Pusat membatalkan peraturan daerah dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibatalkan.

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan tugas yang mendominasi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tampak dari permohonan yang masuk dan terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Lembaga pengujian ini telah mengalami sejarah yang panjang dan memperoleh bentuk serta substansi yang jelas.⁶

Berdasarkan kewenangannya untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu undang-undang tidak mempunyai

⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (edisi 2)*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 11-12.

kekuatan hukum karena bertentangan dengan UUD 1945. Begitupun terhadap suatu undang-undang, Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan keberlakuannya karena tidak sesuai dan tidak berdasarkan UUD 1945. Melalui penafsiran/interpretasi terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai peradilan yang secara positif mengoreksi undang-undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama Presiden dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat bernegara.⁷

Mahkamah Konstitusi selanjutnya disingkat MK, melalui Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 telah membatalkan berlakunya aturan terkait kewenangan Menteri Dalam Negeri selanjutnya disingkat Mendagri dalam membatalkan peraturan daerah. Putusan tersebut disampaikan Majelis Hakim MK dalam Sidang Perkara No. 137/ PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸

Dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi menyatakan kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur dalam membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota inkonstitusional atau bertentangan dengan

⁷ Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, *Mahkamah Konstitusi (Memahami Keberadaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 31-32.

⁸ <https://www.theindonesianinstitute.com/polemik-kewenangan-pembatalan-perda/>, diakses pada Kamis 15 November 2018

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi beralasan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengenai kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten menyimpangi logika bangunan hukum yang telah menempatkan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Kemudian Menurut Mahkamah Konstitusi mengenai kewenangan Gubernur dalam membatalkan Perda Kabupaten/Kota tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Negara Republik Indonesia. Ini dibuktikan dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana tidak membenarkan atau tidak mengenal adanya keputusan Gubernur sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga Mahkamah Konstitusi menganggap terjadi kekeliruan apabila sebuah peraturan daerah kabupaten/kota yang berbentuk peraturan (*regeling*) bisa dibatalkan dengan Keputusan Gubernur yang berbentuk keputusan (*beschikking*). Oleh sebab itu demi terciptanya kepastian hukum dalam pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota maka Mahkamah Agunglah yang berwenang menguji dan membatalkan peraturan daerah.

Namun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini mengalami pro dan kontra, untuk yang setuju beranggapan Mahkamah konstitusi

melalui putusan ini telah memberikan kepastian hukum dalam pembatalan peraturan daerah dengan mengembalikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Disisi lain untuk yang tidak sependapat dengan Mahkamah Konstitusi mengenai pembatalan peraturan daerah ini beranggapan kedepannya Mahkamah agung akan mengalami kesulitan didalam melakukan pengujian terhadap peraturan daerah kaarena kewenangan Mahkamah Agung tidak hanya sebatas menguji perda saja tetapi seluruh peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seperti perkara Kasasi dibidang Pidana, Perdata, Tata Usaha Negara dan bidang-bidang lainnya, sehingga nanti akan terjadi penumpukan perkara di Mahkamah Agung.

Jika dibandingkan dengan data Kementrian Dalam Negeri Tahun 2016 yang membatalkan 3143 peraturan daerah bermasalah, maka Mahkamah Agung tidak sampai 2% dari pembatalan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, dengan kata lain jumlah pengujian peraturan daerah di Mahkamah Agung melalui *Judicial Review* tidak sebanding dengan jumlah peraturan daerah yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri.

Seperti yang kita ketahui Peraturan Daerah adalah suatu produk hukum legislatif daerah yang dijamin keberadaannya oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasti kedepannya akan bertambah setiap tahunnya. Jika saja setiap tahunnya Peraturan Daerah yang bermasalah mencapai angka 100 yang diajukan kepada Mahkamah Agung, Maka ini pasti akan menjadi mimpi buruk dan membuat Mahkamah Agung kesulitan dalam mengujinya karena seperti yang penulis katakan diatas Mahkamah Agung tidak hanya menguji

Peraturan Daerah saja tetapi juga seluruh peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang seperti perkara Kasasi dibidang Perdata, Pidana, Tata Usaha Negara, Militer, Agama dan bidang-bidang yang lainnya. Sehingga berdampak kepada menumpuknya Perkara Peraturan Daerah di Mahkamah Agung dan tidak dapat diselesaikan dengan cepat seperti yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Disamping permasalahan diatas, juga timbulnya permasalahan siapakah yang akan menjadi pemohon untuk *judicial review* di Mahkamah Agung, permohonan *judicial review* Mahkamah Agung hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, yaitu: (a) perorangan warga Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau (c) badan hukum publik atau badan hukum privat.⁹

Berdasarkan ketentuan *judicial review* maka Pemerintahan Pusat (Kemendagri) tidak dapat menjadi pemohon *judicial review* di Mahkamah Agung mengingat masih banyaknya Peraturan Daerah yang dinilai oleh Kemendagri masih bermasalah, maka ketentuan hukum acara di Mahkamah Agung harus diubah dengan memperluas subyek hukum pemohon.¹⁰

⁹ <http://business-law.binus.ac.id/2017/11/30/problematika-pengujian-peraturan-perundang-undangan-oleh-mahkamah-agung-ma-paska-putusan-mk-tentang-pemerintah-daerah/>, diakses pada Rabu 17 April 2019

¹⁰ *Ibid.*

Berdasarkan uraian yang penulis jelaskan diatas, penulis menemukan permasalahan bagaimana implikasi atau akibat hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terhadap pembatalan perda di Indonesia kedepannya dan bagaimana kesiapan Mahkamah Agung dalam pembatalan Peraturan Daerah ini. Sehingga hal ini membuat minat penulis untuk menyusun penelitian yang berjudul **“IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH”**.

B. Rumusan Masalah

Adapun perumusan masalah di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah ?
2. Bagaimana Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah
2. Untuk mengetahui Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Dengan adanya penelitian ini diharapkan nantinya dapat memperkaya pengetahuan dibidang hukum pada umumnya, dan khususnya pengetahuan tentang Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah
- b. hasil penelitian ini juga diharapkan bisa menjadi suatu pedoman dan membawa dampak yang positif bagi kemajuan hukum dimasa yang akan datang dan ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Dengan penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan bagi masyarakat, sekaligus menjadi pedoman untuk mengetahui Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan untuk membahas masalah yang dirumuskan di atas sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan permasalahan yang penulis teliti, maka metode penelitian yang dipakai adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang

dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹¹

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dimana penelitian dilakukan dengan cara menelaah produk perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan penelitian dilakukan terhadap asas-asas hukum dan sinkronisasinya dengan peraturan perundang-undangan.¹² Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.¹³

Dalam penelitian hukum normatif digunakan bahan-bahan hukum berupa peraturan Perundang-undangan, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, hingga Peraturan Daerah. Dalam penelitian ini seorang peneliti selalu mendasarkan pemikrannya pada aturan perundangan sebagai bahan hukum utama penelitian.

2. Sumber Data

Data diperoleh melalui penelitian kepustakaan berupa bahan hukum yang terdiri buku-buku, karya ilmiah, Undang-Undang, dan Peraturan yang terkait lainnya yang bisa digunakan sebagai bahan dalam penulisan hasil dari penelitian ini. Bahan hukum terdiri dari :

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 13.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm. 133.

¹³ *Ibid*, hlm. 137.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti Peraturan Perundang-Undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini yakni:

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
4. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan Kehakiman.
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
7. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil.
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
9. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.
10. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer diantaranya pendapat-pendapat para ahli, hasil penelitian yang dipelajari dari buku-buku, jurnal, dan dokumen penelitian.¹⁴ Buku-buku yang penulis gunakan diantaranya:

1. Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana (*Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*)
2. Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay (*Mahkamah Konstitusi Memahami Keberadaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*)
3. Jimly Asshiddiqie (*Perihal Undang-Undang*)
4. Jimly Asshiddiqie (*Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*)
5. Maria Farida Indrati S. (*Ilmu Perundang-undangan*)
6. Yusnani Hasyimzoem dkk (*Hukum Pemerintahan Daerah*).

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan yaitu diperoleh dengan cara studi dokumen atau studi kepustakaan, yakni teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis.

4. Pengolahan Data

Data yang diperoleh, diolah dengan cara editing. Editing adalah data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data

¹⁴ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 13.

yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah ditemukan.¹⁵

5. Analisis Data

Penulis menggunakan teknik normatif kualitatif, yaitu dengan cara mengumpulkan semua bahan hukum yang diperlukan, kemudian dianalisis dengan uraian kualitatif untuk mengetahui bagaimana Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah.



¹⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 115.