



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 66/PUU-XIV/2016**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



Nama : **Forum Kajian Hukum Dan Konstitusi (FKHK)**

Alamat : Jalan Casablanca Kav. 88, EightyEight@Kasablanca Office Tower, Lantai 10, Unit E, Jakarta Selatan;

Yang diwakili oleh pengurusnya yakni:

1. Achmad Saifudin Firdaus, S.H., sebagai Ketua Umum FKHK;
2. Bayu Segara, S.H., sebagai Sekretaris Jenderal FKHK;
3. Kurniawan, S.H., sebagai Ketua Bidang Kajian Strategis dan Kebijakan Publik FKHK;
4. Okta Heriawan, S.H., sebagai Ketua Bidang Hukum dan Advokasi FKHK;
5. Syaugi Pratama, S.H., M.Si., sebagai Ketua Bidang Pengembangan Organisasi;
6. Lintar Fauzi, sebagai Ketua Bidang Publikasi dan Media Massa.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;
- Mendengar keterangan Pemohon;
- Mendengar keterangan Presiden;
- Mendengar keterangan ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah;
- Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
- Membaca kesimpulan Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan bertanggal 5 Agustus 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 8 Agustus 2016 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 133/PAN.MK/2016 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 25 Agustus 2016 dengan Nomor 66/PUU-XIV/2016, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 13 September 2016 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 14 September 2016, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ke-empat UUD NRI 1945 menyatakan: "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*".
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Keempat UUD NRI 1945 menyatakan: "*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*".

3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap UUD 1945 yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI Tahun 1945”*;
4. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatakan bahwa: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*
 - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. memutus pembubaran partai politik;
 - d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
 - e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.
5. Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat UU yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan UU tersebut secara menyeluruh ataupun perpasalnya;
6. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat

pula dimintakan penafsirannya kepada MK (vide Putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016)

7. Bahwa berkenaan dengan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi tersebut dan berdasarkan uraian di atas, maka Mahkamah berhak dan berwenang untuk melakukan pengujian Pasal 245 ayat (1) dan, ayat (3) dan Pasal 251 ayat (1) ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 267 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), Pasal 271 ayat (1), Pasal 324 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON

A. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1), UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan WNI;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik dan privat, atau;
 - d. lembaga negara”.

2. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, juga menyebutkan tentang kapasitas Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, yaitu :
 - a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
 - b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
 - c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
 - d. adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa Pemohon adalah badan hukum yang merupakan suatu Perkumpulan yang diberi nama Forum Kajian Hukum Dan Konstitusi disingkat FKHK yang dibentuk pada tahun 2011 dan secara sah pendiriannya berdasarkan Akta Pendirian Perkumpulan oleh Notaris Reni Herlianti, SH, Nomor 1 Tahun 2012 (bukti P.4) dan kemudian mendapatkan Pengesahan sebagai badan hukum dari Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-220.AH.01.07.Tahun 2012 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (bukti P.5) yang diwakilkan oleh para pengurus berdasarkan Surat Keputusan tentang susunan kepengurusan FKHK Periode 2016-2021 (bukti P.6) serta identitas pengurus (bukti P.7) seperti yang telah dijelaskan diatas.
4. Bahwa berdasarkan peralihan kepengurusan periode 2011-2016 kepada pengurus periode 2016-2021 maka terjadi perubahan struktur kepengurusan FKHK berdasarkan rapat kepengurusan yang telah

dicatat dan dirubah berdasarkan Akta Perubahan Struktur Kepengurusan oleh Notaris Esi Susanti, S.H., M.Kn Nomor 07 tertanggal 28 Juni Tahun 2016 (bukti P.8) dan kemudian pemberitahuan kepada Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0000397.AH.01.08.Tahun 2016 tentang Persetujuan Perubahan Badan Hukum Perkumpulan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (bukti P.9)

5. Bahwa sebagai badan hukum juga menyanggah hak dan kewajiban dalam sistem hukum, sama halnya dengan perorangan, demikian juga halnya dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mungkin saja badan hukum baik yang bersifat privat maupun publik mengalami kerugian yang mempengaruhi hak konstitusionalnya karena berlakunya atau diundangkannya suatu Undang-Undang. Hal ini sejalan dengan Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 yang diajukan oleh beberapa organisasi yang bergerak dibidang radio dan televisi maupun organisasi wartawan dalam mengajukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, diantaranya Asosiasi Televisi Siaran Indonesia (ATVSI) dan Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI) yang mengklaim diri sebagai badan hukum serta dalam hal ini Mahkamah Konstitusi mengakuinya dan mempunyai legal standing sebagai Badan Hukum.
6. Bahwa hal tersebut sejalan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam perkara ini, Pemohon memiliki upaya untuk mewujudkan tujuan organisasi sebagaimana dalam AD/ART yakni melakukan penelitian dan pengkajian dalam bidang hukum dan konstitusi, melakukan penataan serta penegakan terhadap peraturan-perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang dan/atau terhadap Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan upaya konstitusional, serta berperan aktif dalam

melakukan upaya hukum dalam rangka upaya menjaga serta menegakkan konstitusi. Pemohon telah memiliki struktur organisasi yang terdiri dari ketua umum, sekjend, ketua-ketua bidang, yang masing-masing memiliki tugas dan fungsinya sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga. Namun perlu ditegaskan bahwa status organisasi Pemohon bukanlah merupakan suatu organisasi kemasyarakatan yang berbasis massa, melainkan suatu badan hukum perkumpulan yang hanya terdiri dari beberapa intelektual-intelektual muda, yang fokus di bidang pengkajian dan pembangunan hukum dan konstitusi dengan upaya-upaya yang konstitusional sesuai dengan mottonya yaitu “Pentingnya Berkonstitusi dalam Bernegara”.

7. Bahwa sifat, fungsi dan upaya dari dibentuknya badan hukum perkumpulan Pemohon adalah telah diatur secara tegas dalam Anggaran Dasar Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) (bukti P.10), yaitu sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 – 8 Anggaran Dasar Pemohon, adapun bunyi kedua pasal tersebut sebagai berikut

Pasal 6

“FKHK bersifat mandiri, tunggal dan tidak terikat pada Organisasi, instansi, lembaga apapun”.

Pasal 7

“FKHK berfungsi sebagai wadah pengkajian dan pengembangan hukum dan konstitusi”

Pasal 8

“Untuk mewujudkan tujuannya, FKHK melakukan upaya-upaya :

1. *Meningkatkan kualitas sumber daya manusia secara terarah, terpadu, dan menyeluruh terhadap pemahaman hukum dan konstitusi.*
2. *Mengadakan kegiatan seminar, diskusi, simposium, lokakarya dan program penelitian dan pelatihan mengenai hukum dan konstitusi.*

3. *Mengadakan kerja sama dan hubungan dengan organisasi lain, baik di dalam maupun diluar negeri yang melakukan kegiatan serupa.*
4. *Melakukan suatu penelitian dan pengkajian di bidang hukum dan konstitusi, dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum nasional.*
5. *Melakukan upaya hukum apapun yang sah secara hukum, dalam upaya perlindungan nilai-nilai Konstitusionalisme.*
6. *Melakukan penataan serta penegakan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang dan/atau terhadap Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan upaya konstitusional.*
7. *Mengadakan upaya lain yang sah secara hukum, yang tidak bertentangan dengan AD/ART FKHK.*
8. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas maka terbukti bahwa Pemohon dibentuk dengan tujuan untuk memperjuangkan kepentingan umum (*Public interest advocacy*), serta aktif melakukan upaya hukum untuk perlindungan serta penegakan nilai-nilai konstitusionalisme.
9. Bahwa Pemohon aktif dalam menegakan nilai-nilai konstitusionalisme diantaranya menjadi Pemohon dalam Perkara Nomor 4/PUU-X/2012 tentang penggunaan Lambang Negara, Perkara Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang Kewenangan MK dalam menangani Sengketa Pilkada, Perkara Nomor 66/PUU-XII/2014 tentang Lambang Negara, Perkara Nomor 118/PUU-XII/2014 Pengujian Perppu Pilkada Langsung tentang Kewenangan KPU dalam menyelenggarakan Pilkada, Perkara Nomor 25/PUU-XIII/2015 tentang pemberhentian sementara pimpinan KPK, terakhir Perkara Nomor 123/PUU-XIII/2015 tentang jangka waktu tersangka dan kesemuanya itu Mahkamah telah menyatakan bahwa Pemohon memiliki *Legal Standing* dalam pengujian-pengujian yang telah dilakukan selama ini.

10. Bahwa Pemohon adalah Organisasi yang berbadan hukum yang dijamin hak konstitusionalnya dalam mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya dalam rangka penegakkan nilai-nilai perlindungan konstitusionalisme serta memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya sebagaimana yang telah dijamin oleh Pasal 28, Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945.
11. Bahwa Pemohon merupakan pihak yang memenuhi Bahwa Pasal 51 ayat (1) huruf c UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007 huruf c serta Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 telah terpenuhi.

B. Kerugian Konstitusional Pemohon

1. Bahwa Pemohon memiliki kepentingan konstitusional atas diberlakukannya Pasal 245 ayat (1) dan, ayat (3) dan Pasal 251 ayat (1) ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 267 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), Pasal 271 ayat (1), Pasal 324 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Karena Pemohon adalah badan hukum yang konsisten sejak di dirikan hingga saat ini aktif memperjuangkan dan melindungi melalui upaya hukum yang konstitusional segala persoalan kebijakan publik, isu-isu konstitusionalitas norma peraturan perundang-undangan dan problematika atau polemik ketatanegaraan

di Indonesia serta aktif melakukan sosialisasi terhadap nilai-nilai konstitusionalisme, menjaga serta menegakan konstitusi;

2. Bahwa adanya Pemohon merasa hak konstitusionalnya sebagai badan hukum yang aktif melakukan kajian, sosialisasi, dan advokasi membantu masyarakat yang terkena persoalan hukum, serta aktif membuat forum-forum ilmiah terkait konstitusionalitas norma UU terhadap UUD 1945, berpotensi dirugikan untuk mendapatkan kepastian hukum sebagaimana yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 apabila berlakunya Pasal 251 ayat (1) terhadap frasa "*Perda Provinsi dan*", ayat (2) terhadap frasa "*Perda Kabupaten/ Kota dan*", dan ayat (3) terhadap frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan/atau*", Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Karena Pemohon kesulitan untuk menjelaskan baik dalam forum-forum ilmiah maupun dalam sosialisasi kepada masyarakat, mengenai siapa yang sesungguhnya memiliki kewenangan konstitusional antara Pemerintah Pusat dengan Mahkamah Agung dalam membatalkan perda. Sebab perda yang merupakan rezim peraturan perundang-undangan [vide Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011] secara konstitusional hanya dapat dibatalkan melalui pengujian di Mahkamah Agung. Oleh karenanya Pemohon merasa apabila Pasal 251 ayat (1) terhadap frasa "*Perda Provinsi dan*", ayat (2) terhadap frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan*", dan ayat (3) terhadap frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan/atau*", Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka kerugian konstitusional Pemohon tidak akan terjadi di kemudian hari;
3. Bahwa adanya Pemohon merasa hak konstitusionalnya sebagai badan hukum yang aktif melakukan kajian, sosialisasi, dan advokasi

membantu masyarakat yang terkena persoalan hukum, serta aktif membuat forum-forum ilmiah terkait konstitusionalitas norma UU terhadap UUD 1945, berpotensi dirugikan untuk mendapatkan kepastian hukum sebagaimana yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 apabila berlakunya Pasal 245 ayat (1) terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah”, dan Ayat (3) terhadap frasa “ yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah” ; Pasal 267 ayat (1) terhadap frasa “RPJPD dan RPJMD”, dan ayat (2) terhadap frasa “tentang RPJPD dan RPJMD” ; Pasal 268 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”; Pasal 269 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”; Pasal 270 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”; Pasal 271 ayat (1) terhadap frasa : “tentang RPJMD” dan Frasa “RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”; Pasal 324 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah” dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan Pasal 325 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemohon kesulitan untuk menjelaskan baik dalam forum-forum ilmiah maupun dalam sosialisasi kepada masyarakat, mengenai alasan mengapa hanya ranperda tertentu saja yang mendapat evaluasi (*preview*) dari pemerintah pusat. Sementara itu urusan absolut pemerintah pusat mengenai agama tidak mendapatkan evaluasi dari pemerintah pusat [vide Pasal 10 ayat (1)

UU Nomor 23 Tahun 2014] dan apabila merujuk kepada proses pembentukan ranperda tidak pengklasifikasian terhadap ranperda tertentu (vide UU 12 Tahun 2011). Karena pengklasifikasian terhadap ranperda tertentu hanya akan membatasi fungsi pengawasan preventif pemerintah pusat dalam mengevaluasi (*preview*) ranperda yang berujung melemahnya marwah NKRI. Sebab review terhadap perda secara konstitusional hanya dimiliki oleh Mahkamah Agung. Oleh karenanya Pemohon merasa apabila ketentuan Pasal 245 ayat (1) terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah”, dan ayat (3) terhadap frasa “ yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah” ; Pasal 267 ayat (1) terhadap frasa “RPJPD dan RPJMD”, dan ayat (2) terhadap frasa “tentang RPJPD dan RPJMD”; Pasal 268 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”; Pasal 269 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”; Pasal 270 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”; Pasal 271 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan Frasa “RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”; Pasal 324 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah” dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan Pasal 325 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka kerugian konstitusional Pemohon tidak akan terjadi di kemudian hari;

4. Bahwa adanya Pemohon merasa hak konstitusionalnya sebagai badan hukum yang aktif melakukan kajian, sosialisasi, dan advokasi membantu masyarakat yang terkena persoalan hukum, serta aktif membuat forum-forum ilmiah terkait konstitusionalitas norma UU terhadap UUD 1945, berpotensi dirugikan untuk mendapatkan kepastian hukum sebagaimana yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 apabila berlakunya Pasal 251 ayat (4) terhadap frasa *Provinsi dan*”, dan frasa *“keputusan Menteri”*, dan frasa *“Perda Kabupaten/Kota dan”*, dan frasa *“keputusan gubernur”* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemohon mengalami kesulitan ketika menjelaskan baik dalam forum-forum ilmiah maupun dalam sosialisasi kepada masyarakat luas yang di akibatkan tidak ada kepastian hukum mengenai, keputusan menteri/keputusan gubernur (*beschikking*) yang bukan merupakan rezim peraturan perundang-undangan dijadikan produk hukum untuk membatalkan perda yang merupakan rezim peraturan perundang-undangan (*regeling*). (vide Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011). Oleh karenanya Pemohon merasa apabila ketentuan Pasal 251 ayat (4) terhadap frasa *Provinsi dan*”, dan frasa *“keputusan Menteri”*, dan frasa *“Perda Kabupaten/Kota dan”*, dan frasa *“keputusan gubernur”* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka kerugian konstitusional Pemohon tidak akan terjadi di kemudian hari;
5. Bahwa adanya Pemohon merasa hak konstitusionalnya sebagai badan hukum yang aktif melakukan kajian, sosialisasi, dan advokasi membantu masyarakat yang terkena persoalan hukum, serta aktif membuat forum-forum ilmiah terkait konstitusionalitas norma UU

terhadap UUD 1945, berpotensi dirugikan untuk mendapatkan kepastian hukum sebagaimana yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 apabila berlakunya Pasal 31 ayat (2) terhadap frasa "*peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*" UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pemohon kesulitan dalam hal menjelaskan dalam forum-forum ilmiah maupun dalam sosialisasi kepada masyarakat mengenai perbedaan pengaturan mengenai batu uji yang digunakan oleh Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang sebagaimana di atur Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yaitu undang-undang. Sedangkan Pasal 31 ayat (2) menentukan lain, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. selain itu, Pemohon yang juga aktif mengadvokasi masyarakat untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat merasa berpotensi dirugikan hak konstitusionalnya untuk mendapatkan kepastian hukum, karena jika suatu saat nanti Pemohon mengadvokasi dalam hal melakukan upaya uji materiil di Mahkamah Agung, maka akan kebingungan dalam menentukan batu uji pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, yang di akibatkan pengaturan yang berbeda antara Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dengan pasal *a quo*. Dengan demikian, Pemohon merasa apabila ketentuan Pasal 31 ayat (2) terhadap frasa "*peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*" UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka kerugian konstitusional Pemohon tidak akan terjadi di kemudian hari;

III. ALASAN PEMOHON

Pasca reformasi, daerah-daerah di Indonesia sebagai konsekuensi perjuangan reformasi akan otonomi daerah maka daerah diberikan hak menetapkan Peraturan Daerah dalam rangka untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal ini tercantum secara tegas eksplisit (*expressive verbiss*) dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (6) UUD 1945. Pemberian hak untuk menetapkan peraturan daerah dalam konstitusi merupakan bentuk pengakuan terhadap kedaulatan masyarakat daerah yang diwakilkan oleh DPRD melalui pemilihan umum.

Sebagai catatan bahwa munculnya kewenangan rakyat untuk membuat aturan sendiri melalui wakil-wakilnya yang dipilih melalui pemilihan umum (DPR, DPRD) adalah merupakan konsekuensi logis dari beralihnya daulat raja kepada daulat rakyat, dari bentuk pemerintahan monarki absolut ke bentuk pemerintahan republik, yang kita kenal dengan sistem demokrasi dewasa ini. Dimana demokrasi telah mempreteli 2 (dua) kekuasaan absolute yang dimiliki oleh penguasa dalam sistem pemerintahan monarki yaitu kekuasaan mengadili yang diberikan kepada lembaga Yudikatif dan kekuasaan membentuk hukum yang diberikan kepada lembaga Legislatif.

Selanjutnya, dalam sistem demokrasi, rakyat yang berdaulat bersepakat dalam perubahan UUD 1945 ketika reformasi untuk menganut sistem presidensiil, hal ini dampak dari rasa traumatik rakyat terhadap era orde baru, yang menumpuk kekuasaan pada satu cabang kekuasaan atau yang dikenal dengan istilah *executive heavy*, Seolah mendorong bandul kekuasaan untuk kembali bertumpuk pada 1 (satu) lembaga kekuasaan terpusat.

Untuk itu, logis jika rakyat memilih sistem presidensiil yang karakteristik utamanya adalah adanya pemisahan kekuasaan horizontal dan sistem *check and balances*. Sehingga, ini yang mendasari lahirnya cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dikenal dengan trias politika. Dengan sistem presidensiil, maka menghindari penumpukan kekuasaan pada satu lembaga seperti era daulat raja dan era orde baru.

Dengan demikian, hak yang diberikan kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah, merupakan bentuk daulat rakyat ditingkat

daerah. Karena melalui peraturan daerah aspirasi kepentingan daerah terakomodir.

Oleh karena itu Pemohon mengujikan norma yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Konstitusi, diantaranya:

Pasal 245 ayat (1) yang berbunyi, "*Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur*".

Terhadap frasa "*yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah*".

Pasal 245 Ayat (3) yang berbunyi, "*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*".

Terhadap frasa "*yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah*",

Pasal 251 ayat (1) yang berbunyi, "*Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri*".

Terhadap frasa "*Perda Provinsi dan*"

Pasal 251 ayat (2) yang berbunyi, "*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*"

Terhadap frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan*"

Pasal 251 ayat (3) yang berbunyi, “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”

Terhadap frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau”

Pasal 251 ayat (4) yang berbunyi, “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”.

Terhadap frasa “Perda Provinsi dan”, dan frasa “keputusan Menteri”, dan frasa “Perda Kabupaten/Kota dan”, dan frasa “keputusan gubernur”.

Pasal 267 ayat (1) yang berbunyi, “Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”.

Terhadap frasa: “tentang RPJPD dan RPJMD”.

Pasal 267 ayat (2) yang berbunyi, “Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”.

Terhadap frasa: “tentang RPJPD dan RPJMD”,

Pasal 268 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”

Terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”.

Pasal 269 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”.

Pasal 270 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”.

Pasal 271 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Terhadap frasa “tentang RPJMD” dan Frasa “RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”.

Pasal 324 ayat (1) yang berbunyi, “Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”.

Terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,

Pasal 324 ayat (2) yang berbunyi, “Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”.

Terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,

Pasal 325 ayat (1) yang berbunyi, *“Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota, paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”*.

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”*.

Pasal 325 ayat (2) yang berbunyi, *“Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”*,

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”*,

Selanjutnya terhadap norma dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Pasal 31 ayat (2) yang berbunyi, *“Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”*.

Terhadap frasa *“peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*.

Bahwa norma tersebut diatas bertentangan UUD 1945 dimaksud adalah antara lain:

Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi, *“Negara Indonesia adalah Negara Hukum”*

Pasal 24A ayat (1) yang 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”*

Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*

Dalam hal ini Pemohon memiliki beberapa dalil-dalil serta dasar-dasar permohonan dalam hal pengujian norma *a quo* bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24A ayat (1), Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagai berikut :

A. Pasal 251 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bertentangan dengan UUD 1945

1. Bahwa Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa:
“Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Kewenangan konstitusional pemerintahan daerah berhak menetapkan perda merupakan konsekuensi yuridis dari pengakuan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, sebagaimana termaktub pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Selain konsekuensi dalam perspektif negara hukum, kewenangan konstitusional pemerintahan daerah dalam menetapkan perda merupakan konsekuensi yuridis dalam pemerintahan daerah melaksanakan otonomi daerah. Karena penyelenggaraan pemerintahan daerah haruslah didasarkan atas hukum. Jadi esensi sesungguhnya ketika daerah diberikan hak secara tegas oleh konstitusi menetapkan peraturan daerah adalah bahwa ketika Negara akhirnya mengakomodasi keinginan seluruh daerah di Indonesia untuk mengatur secara sendiri urusan pemerintahannya, tidak lagi bertumpu pada kehendak murni pemerintah pusat yang pasti kepada arah sentralisasi. Adanya peraturan daerah adalah amanah Negara yang diberikan konstitusi kepada daerah bahwa tumpuan utama pencapaian tujuan Negara ada pada rakyat daerah itu sendiri untuk menjabarkan kehendak bersama seluruh rakyat Indonesia dalam bentuk Undang-Undang akan cara percepatan dan pencapaian pembangunan daerah guna mengurus urusan pemerintahan yang sudah ditegaskan seluruh rakyat dalam undang-undang;

2. Bahwa dalam kerangka Negara yang berbentuk Kesatuan, yang menurut C.F. Strong (2010:111-112) *original power* bertumpu pada pemerintah pusat, bukan pemerintahan daerah dan kedaulatannya tidak terbagi serta supermasi parlemen ada pada pusat. Salah satu bentuk kontrol pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang di atur UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah evaluasi rancangan perda dan pembatalan perda. Kewenangan kontrol pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan mekanisme pembatalan perda memiliki persoalan konstitusionalitas norma;
3. Bahwa semangat dari reformasi membuka pintu dilakukannya amandemen UUD 1945, salah satu gagasan yang ditawarkan ketika itu adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balances* didalam sistem ketatanegaraan. Kemudian salah satunya juga konsensus untuk memperkuat sistem presidensiil. Karena ciri dari sistem pemerintahan presidensiil menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest menyatakan ada empat ciri dari sistem presidensial, yaitu: (1) *Separation of power*; (2); *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he lose the supp of the majority of it membership*; (3) *there is no mutual responbility between the President and his cabinet, the latter is, wholly responsible to the chief executive*; and (4) *The executive is chosen by the electorate* (dalam, Inu Kencana Syafii: 2013:73-74);
4. Bahwa karakteristik yang paling utama dari sistem presidensiil adalah pemisahan kekuasaan. Dengan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*) dengan menerapkan prinsip *checks and balances* di antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat yang diidealkan saling mengendalikan satu sama lain (jimly : 2006 : 58). Kemudian diperkuat dengan Putusan MK yang menyatakan: “*Sekarang setelah UUD*

1945 diubah dari perubahan pertama hingga keempat, di mana cabang-cabang kekuasaan negara dipisahkan berdasarkan prinsip *checks and balances*, terutama dalam hubungan antara legislatif dengan eksekutif, maka pemisahan kekuasaan yudikatif dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya semakin dipertegas.”(vide Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, hlm 169);

5. Bahwa ini yang mendasari UUD 1945 tidak memberikan kewenangan konstitusional kepada pemerintah pusat sebagai pelaku cabang kekuasaan eksekutif untuk membatalkan perda. Karena konstruksi norma Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 hanya memberikan kewenangan tersebut kepada Mahkamah Agung sebagai mekanisme pengujian hukum yang berciri negara hukum modern untuk mengendalikan dan mengimbangi (*check and balances*) kecenderungan kekuasaan yang bertumpuk pada satu cabang kekuasaan, agar tidak sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Dikaitkan dengan hubungan antara eksekutif dan yudikatif dalam hal mengendalikan dan mengimbangi, hanya lembaga yudisial yang diberikan *constitutional authority* untuk menguji produk hukum dalam UUD 1945, dimana Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang dasar atau pengujian konstitusionalitas atas undang-undang (*judicial review on the constitutionality of law*). Sedangkan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang sifatnya hanya menguji legalitas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang (*judicial review on the legality of regulation*);
6. Bahwa hal ini kemudian di perkuat dari beberapa aturan yang bersifat derivatif, misalnya Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah

Agung yang menyatakan bahwa: *“Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”*. Dan ayat (2) nya menyatakan: *“Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”*. Pasal 20 ayat (2) huruf b UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan, *“menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”*. Ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa: *“Dalam hal peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di duga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya di lakukan oleh Mahkamah Agung”*. Sehingga norma *aquo* yang telah memberikan kewenangan tersebut kepada pemerintah pusat, maka sesungguhnya memperlemah sistem presidensiil yang telah dibangun pada awal reformasi dan bertentangan dengan maksud dari Pasal 24A ayat (1) UUD 1945;

7. Bahwa Bobbit (dalam Martitah: 2013 : 103 - 105) mengidentifikasi adanya 6 (enam) macam metode penafsiran konstitusi. Pertama, Penafsiran Tekstual, yaitu penafsiran ini menekankan dengan pemaknaan kata-kata yang termaktub didalam konstitusi; Kedua, Penafsiran Historis, yaitu penafsiran yang menekankan pada sejarah dibuatnya konstitusi dan biasanya menggunakan pendekatan *original intent*; Ketiga, Penafsiran Doktrinal, yaitu menafsirkan dengan metode melalui sistem preseden atau melalui praktik peradilan; keempat, Penafsiran Prudensial, yaitu menafsirkan dengan metode mempertimbangkan biaya-biaya yang dikeluarkan maupun keuntungan yang diperoleh guna mendapatkan keseimbangan dari sebuah penerapan suatu aturan; Kelima, Penafsiran Struktural, yaitu penafsiran dengan mengaitkan aturan undang-undang dengan konstitusi yang mengatur struktur-struktur ketatanegaraan dan;

Keenam, Penafsiran Etikal yaitu, penafsiran dengan metode menurunkan prinsip-prinsip moral dan etika sebagaimana yang termaktub didalam konstitusi. Dalam penafsiran konstitusi secara garis besar dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok besar, yaitu penafsiran *originalism* yang menggunakan pendekatan *original intent* (termasuk pendekatan historis) dan penafsiran *non originalism*;

8. Bahwa apabila menggunakan pendekatan historik atau *original intent* pun, tidak di singgung mengenai proses pembatalan perda oleh pemerintah pusat. Hal ini dapat dibuktikan apabila di lacak dari risalah sidang amandemen UUD 1945 dalam Naskah Komperhensif Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara II (dua) Perubahan UUD 1945 tidak di singgung mengenai kewenangan Pemerintah Pusat membatalkan perda (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: 2010: 1107-1432);
9. Bahwa dalam penafsiran konstitusi, ketika merujuk kepada penafsiran *original intent* dengan risalah perubahan UUD 1945 namun tidak diketemukan, maka sangat relevan merujuk ketentuan-ketentuan yang termuat di dalam UUD 1945 dengan menggunakan penafsiran tekstual, maka tidak ada satu ketentuan pun yang memberikan kewenangan konstitusional kepada pemerintah pusat, untuk membatalkan perda. Tetapi sebaliknya, apabila merujuk dan mencermati ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, dengan menggunakan pendekatan tekstual, yang mana Perda merupakan rezim peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, maka kewenangan membatalkan perda merupakan kewenangan konstitusional yang hanya dimiliki Mahkamah Agung;
10. Bahwa alasan mengapa kewenangan konstitusional pembatalan perda, hanya diberikan UUD 1945 kepada Mahkamah Agung dan tidak memberikannya kepada pemerintah pusat. Hal demikian disebabkan dari konsekuensi logis penerapan sistem pemerintahan presidensiil yang di anut saat ini. Di anutnya sistem presidensiil di latar belakang oleh dominasi eksekutif dalam membuat,

melaksanakan dan menafsirkan undang-undang menjadi begitu kuat di dalam sistem politik menjadikan *executive heavy*. Karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan undang-undang (Mahfud MD: 2010 : 67-68). Bukan hanya disitu sesungguhnya, bahwa tidak diberikannya secara langsung kepada pemerintah pusat untuk membatalkan perda, karena UUD 1945 paska reformasi setidaknya, sudah memberikan amanah kepada daerah secara langsung untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri seperti yang disebut tegas Pasal 18 UUD 1945 sebagai konsekuensi otonomi seluas-luasnya dalam bingkai NKRI. Seandainya, Negara tidak mengakui otonomi seluas-luasnya bagi daerah, maka tidak ada hambatan untuk kemudian, memasukkan pasal-pasal pembatalan perda oleh Presiden atau menteri juga tegas dalam UUD 1945 dalam bab otonomi daerah. Bukan hanya sampai disitu, eksistensi perda yang juga tidak boleh secara mudah dibatalkan pemerintah pusat juga sudah kehilangan basis konstitusionalitasnya bahwa Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan sekaligus pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang seperti konstitusi sebelumnya, Presiden menurut konstitusi sekarang harus berbagi kuasas dengan DPR. Presiden cukup sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 UUD 1945) dan DPR adalah pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Bahkan meski DPR pun adalah pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang [Pasal 20 ayat (1) UUD 1945], DPR pun tidak diberikan kewenangan konstitusional untuk membatalkan Perda, namun sesungguhnya kewenangan tersebut diberikan kepada Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman, itupun harus melalui tahapan pengujian terlebih dahulu sebelum menyatakan batal atau tidak sah [Pasal 24A ayat (1) UUD 1945]. Inilah keteraturan sistem bernegara yang dibangun oleh konstitusi kita dan semangat pengakuan dan penghormatan Negara akan tuntutan otonomi daerah seluas-luasnya dalam bingkai NKRI (undang-undang). Hal ini berkonsekuensi bahwa Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan terkait dengan pembatalan Perda bukanlah

kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) sehingga DPR dan Presiden melalui undang-undang bisa memberikan kewenangan tersebut kepada Presiden dan/atau Menteri sebagai pembantunya;

11. Bahwa perda yang merupakan rezim peraturan perundang-undangan, yang pembatalannya secara konstitusional harus melalui tahapan pengujian terlebih dahulu oleh Mahkamah Agung. Dikaitkan karakteristik produk hukum dalam hal ini perda sebagai produk wakil rakyat bersama pemerintah, maka perda seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative act*), perbedaan antara peraturan daerah itu dengan undang-undang hanya dari lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Dengan kata lain, pembatalan perda merupakan *domain judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung, konsekuensi dari kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, yang sesungguhnya telah ditegaskan oleh Mahkamah, dalam Putusan MK yang menyatakan, “...Setelah perubahan UUD 1945, yang berwenang melakukan *judicial review* adalah: a. Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945 [vide Pasal 24C ayat (1) UUD 1945]; b. Mahkamah Agung dengan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang [vide, Pasal 24A ayat (1) UUD 1945]...” (vide Putusan MK Perkara Nomor 30/PUU-XIII/2015, Bagian [3.10] Pertimbangan Hukum Mahkamah).

Oleh karenanya maka dengan membenarkan kewenangan Presiden dan/atau Menteri membatalkan Perda sama halnya membenarkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membatalkan Undang-Undang. Karena kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang adalah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung [vide Pasal 24A ayat (1) UUD 1945] dan hal ini suatu saat bisa terjadi, ketika Presiden dianggap boleh membatalkan Perda yang notabene adalah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung, maka bisa saja

pembentuk undang-undang yang sesungguhnya memiliki “rivalitas alamiah” dengan MK, akan memberikan juga kewenangan kepada MPR untuk menguji hingga membatalkan undang-undang, agar kewenangan MK terlucuti;

12. Bahwa selain memperlemah sistem presidensiil dan bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 serta menentang bab konstitusional tentang otonomi daerah bahwa daerah mengatur urusan pemerintahannya sendiri [Pasal 18 ayat (2) UUD 1945], norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang sudah tentu merugikan bagi masyarakat pada umumnya. Karena berpotensi menimbulkan dua hasil pembatalan perda yang berbeda;

13. Bahwa dalil yang menyatakan pembatalan perda oleh pemerintah pusat memiliki alas konstitusional sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”. Dan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. Ada 2 (dua) rasio yang digunakan, pertama, Presiden sebagai penanggungjawab akhir pemerintahan, sehingga berwenang membatalkan perda. Kedua, karena NKRI dibagi-bagi atas daerah provinsi dan kabupaten/kota yang sifatnya hirarkis dan satu kesatuan, maka kebijakan daerah yang tertuang dalam perda harus sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat, sehingga dianggap logis jika pemerintah pusat dapat membatalkan perda. Menurut Pemohon dalil tersebut tidak beralasan dan telah keliru memaknai maksud dari UUD 1945. Alasan yang pertama, bahwa maksud dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 apabila kita lacak dalam perubahan UUD 1945 mengenai pembahasan kekuasaan memegang pemerintahan dimaksudkan untuk pembatasan terhadap kewenangan pemerintahan yang

dipegang Presiden. karena ketika UUD 1945 sebelum perubahan, kekuasaan Presiden sangatlah besar. Sehingga, kekuasaan Presiden haruslah diatur dalam UUD 1945, maka lahirlah rumusan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. (vide, Naskah Komperhensif Perubahan UUD 1945, latar belakang, proses dan hasil pembahasan pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara Jilid I, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm, 70-96, 2010). Dalam konteks permohonan *aquo*, apakah pemerintah pusat *c.q.* Presiden yang didelegasikan kepada menteri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki kewenangan membatalkan perda haruslah merujuk kepada ketentuan pasal-pasal yang ada di dalam UUD 1945, sesuai Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan harus merujuk kepada ketentuan didalam UUD 1945. Sehingga, apabila merujuk kepada pasal-pasal didalam UUD 1945, maka kewenangan tersebut bukanlah kewenangan pemerintah pusat, melainkan kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang termasuk perda yang merupakan rezim peraturan perundang-undangan [vide Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011]. Dalil pembatasan kekuasaan pemerintah pusat tersebut sejalan dengan konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Walaupun rakyat pemegang kekuasaan tertinggi, tetapi kekuasaan tersebut tidak boleh ditafsirkan seluas-luasnya, tetapi tetap dilaksanakan menurut ketentuan didalam UUD 1945. Misalnya, terkait pemakzulan Presiden/Wakil Presiden, rakyat tidak lantas langsung dapat memberhentikan Presiden/Wakil Presiden, tetapi ada syarat-syarat dan tat cara untuk memakzulkannya, dengan demikian, tidak dapat ditafsirkan wewenang Presiden yang termaktub pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 seluas-luasnya, tetapi harus merujuk kepada ketentuan pasal-pasal

yang termaktub dalam UUD 1945, termasuk kewenangan untuk membatalkan perda. Alasan kedua, Pasal 18 ayat (1) UUD I 1945 yang di anggap sebagai dasar konstitusional pemerintah pusat dapat membatalkan perda adalah keliru. Karena Pasal 18 ayat (1) tersebut sesungguhnya hanya meneguhkan bagian wilayah-wiayah dalam NKRI. Terkait dengan Permohonan *a quo*, maka tidak dapat ditafsirkan secara luas bahwa pemerintah pusat dapat membatalkan perda dengan hanya mendalilkan pemerintahan daerah merupakan bagian dari pemerintah pusat, sehingga kebijakan-kebijakannya yang dtuangkan dalam perda harus dapat di batalkan oleh pemerintah pusat. Jika dasar dari dalilnya adalah agar sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat, maka pembatalan perda (*review*) bukanlah satu-satunya jalan untuk mengawasi kebijakan daerah agar sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat, tetapi ada jalan lain yang secara konstitusional yang diberikan, yaitu dengan jalan mengevaluasi (*preview*) ranperda, namun kewenangan tersebut amat disayangkan dibatasi hanya ranperda tertentu saja yang dapat di evaluasi oleh pemerintah pusat. Seharusnya upaya pengawasan preventif dengan mengevaluasi seluruh ranperda yang harus dikuatkan. Selain tidak melanggar Konstitusi, upaya tersebut lebih baik. Karena ranperda yang akan menjadi perda telah di evaluasi oleh pemerintah pusat, sehingga perda-perda yang dihasilkan akan lebih berkualitas dan meminimalisir perda-perda yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat dan meminimalisir gugatan uji materiil di Mahkamah Agung.

14. Bahwa Gustav Radbruch (dalam, Achmad Ali:2009:288) menyatakan dalam hukum, ada 3 (tiga) nilai yang harus terkandung didalamnya. Diantaranya adalah nilai keadilan, nilai kemanfaatan, dan nilai kepastian hukum. Ketiga nilai tersebut juga dapat dikatakan sebagai tujuan hukum. Sehingga, konsekuensi logisnya adalah sebagai Negara yang mendeklarasikan sebagai Negara Hukum, maka, hukum yang di ciptakan harus mengandung ketiga nilai tersebut. Dalam kaitannya dengan pengujian norma *aquo*, hal demikian, tentu norma

aquo bertentangan dengan maksud dari Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan jaminan perlindungan kepastian hukum;

15. Dengan demikian, Pasal 251 ayat (1) yang berbunyi, "*Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkaon oleh Menteri*". Terhadap Frasa "*Perda Provinsi dan*"; Pasal 251 ayat (2) yang berbunyi, "*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*" Terhadap frasa "*Perda Kabupaten/ Kota dan*"; Pasal 251 ayat (3) yang berbunyi, "*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*" Terhadap Frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan/atau*" bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

B. Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3); Pasal 267 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 268 ayat (1); Pasal 269 ayat (1); Pasal 270 ayat (1); Pasal 271 ayat (1); Pasal 324 ayat (1) dan ayat (2); dan Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bertentangan UUD 1945

1. Bahwa mekanisme pengujian secara umum, dapat dilihat melalui "*preview*" yang dibedakan dengan mekanisme "*review*", dimana mekanisme "*preview*" bersifat "*a priore*", sedangkan mekanisme "*review*" bersifat "*a postereore*". Dalam hal ini Kendali atau kontrol oleh pemerintah atasan/daerah itu antara lain adalah kontrol atas

norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintah bawahan/daerah melalui apa yang dikenal sebagai "*general norm control mechanism*". Mekanisme kontrol norma umum inilah yang biasa disebut dengan sistem "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dilakukan oleh eksekutif demikian disebut "*executive review*". Mekanisme kontrol norma juga dilakukan melalui prosedur "*abstract preview*", yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat umum. Pemerintah atasan diberi kewenangan untuk menguji, menilai, atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintah bawahan. Mekanisme demikian dapat disebut sebagai "*executive abstract preview*" atau "*executive preview*". (Jimly: 2010: 107- 112). Sehingga kontrol atau kendali pemerintah pusat menguji terhadap rancangan perda sesuai norma *a quo* dapat dikatakan sebagai *executive preview*;

2. Bahwa Pemerintah pusat dapat melakukan *preview* terhadap rancangan peraturan daerah (ranperda). Ini di dasarkan pada beberapa argumentasi sebagai berikut: Presiden memegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Kemudian Presiden dibantu oleh Menteri dalam melaksanakan pemerintahan. Menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Hal ini didasarkan pada Pasal 17 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

(1) *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.*

(2) *Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*

(3) *Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*

Bahwa pada prinsipnya ranperda mengatur tentang urusan-urusan pemerintahan atau dengan kata lain menindaklanjuti urusan pemerintahan yang dimiliki (kekuasaan) pemerintah pusat (Presiden). Maka dari itu, sebagaimana maksud Pasal 4 ayat (1) *juncto* Pasal 17 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, urusan pemerintahan

adalah sifatnya bisa disupervisi atau dikonsultasikan oleh Presiden C.q Menteri Dalam Negeri kepada Pemerintah Daerah melalui ranperda. Bahwa bentuk supervisi atau konsultasi dimaksud dapat berupa evaluasi atau *preview* oleh Presiden terhadap seluruh ranperda yang dibuat oleh Pemda;

3. Bahwa ranperda dibuat tentunya untuk melaksanakan Undang-Undang, sehingga Presiden notabene sebagai pelaksana Undang-Undang harus melakukan evaluasi atau *preview* terhadap seluruh ranperda sebelum ditetapkan. Dalam hal ini Presiden melaksanakan upaya preventif.
4. Bahwa Pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah memiliki tanggungjawab untuk ikut berperan pada pelaksanaan urusan pemerintahan daerah tersebut. Hal ini diartikan juga pada peran serta Pemerintah pusat melakukan evaluasi atau *preview* terhadap seluruh ranperda. Peran Pemerintah pusat didasari oleh perintah Undang-Undang (UU), dalam hal ini adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Beberapa Pasal dalam UU Pemda menyebutkan adanya peran Pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain:

Pasal 5

Ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ayat (2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan

Ayat (3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.

Ayat (4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan

berdasarkan asas *Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan*.

Pasal 6

Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan.

Pasal 7

(1) *Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah.*

(2) *Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.*

Pasal 8

(1) *Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian.*

(2) *Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*

(3) *Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri;*

5. Bahwa demikian pula dengan norma yang berlaku saat ini mekanisme *preview* yang dimiliki pemerintah pusat yakni kewenangan mengevaluasi kesesuaian rancangan perda tentang RPJD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah;
6. Bahwa kewenangan *executive preview* terhadap rancangan perda yang dilakukan pemerintah pusat, merupakan upaya *preventif* dalam sistem pengawasan penyelenggaraan pemda. *Power* yang dimiliki

merupakan konsekuensi logis dari bentuk Negara Kesatuan sebagaimana termaktub pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Karena dalam bentuk negara kesatuan, pemerintah pusat yang memiliki kedaulatan asli (*original power*). Karena kewenangan pemda dalam menetapkan perda merupakan amanat Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;

7. Bahwa ketentuan norma *aquo* telah mengklasifikasi rancangan perda tertentu yang dapat di lakukan evaluasi oleh pemerintah pusat. Latar belakang mengapa hanya rancangan perda tertentu yang dapat di evaluasi oleh pemerintah tidak memiliki alasan yang cukup di dalam penjelasannya. Sehingga, norma *a quo* tersebut mengkonstruksikan rancangan perda tertentu yang dapat di evaluasi oleh pemerintah pusat memiliki derajat kepentingan yang setingkat lebih tinggi dari rancangan perda lainnya;
8. Bahwa apabila memperhatikan rancangan perda diluar ketentuan norma *a quo*, maka ada beberapa rancangan perda yang juga memiliki tingkat kepentingan yang bersifat kompleks. Misalnya, rancangan perda yang langsung bersumber dari nilai agama. Menjadi penting karena urusan agama merupakan kewenangan absolut pemerintah pusat sebagaimana di atur Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014. Sehingga, dengan demikian, seharusnya rancangan perda tentang agama memiliki tingkat kepentingan yang juga bersifat kompleks, seperti rancangan perda pada norma *a quo* dan harus di evaluasi sebelum menjadi perda. Tetapi jika dibandingkan dengan Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Nomor 23 Tahun 2014 dalam perspektif mengenai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, termasuk urusan pemerintahan konkuren, artinya rancangan perda mengenai tata ruang dalam perspektif prioritas urusan pemerintahan, setingkat lebih rendah dari rancangan perda mengenai rancangan perda tentang agama;
9. Bahwa apabila menelusuri UU Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 14 sampai dengan Pasal 15 tidak mengkhususkan atau mengklasifikasikan materi muatan di dalam rancangan perda provinsi

maupun kabupaten/kota. Kemudian Pasal 31 sampai dengan 41 yang mengatur mengenai perencanaan rancangan perda provinsi maupun kabupaten/kota, tidak disebutkan secara eksplisit rancangan perda yang dimaksud di dalam norma *a quo* sebagai rancangan perda yang harus menjadi prioritas dalam program legislasi daerah (Prolegda). Pasal 56 sampai dengan Pasal 63 yang mengatur mengenai penyusunan rancangan perda juga tidak menyebutkan tentang pengklasifikasian rancangan perda sebagaimana yang dimaksud di dalam norma *a quo*. Pasal 75 sampai dengan Pasal 80 mengenai pembahasan dan penetapan rancangan perda provinsi dan kabupaten/kota juga tidak menyebutkan pengklasifikasian terhadap rancangan perda yang dimaksud di dalam norma *a quo*. Bahkan sampai tahap pengundangan yang di atur Pasal 86, sama sekali tidak menyebutkan pengklasifikasian sebagaimana terhadap rancangan perda yang dimaksud di dalam norma *a quo*. Dengan demikian, maka semua rancangan perda memiliki tingkat kepentingan yang bersifat kompleks, tergantung kepada persoalan yang diatur dalam rancangan perda tersebut. Sehingga, tidak relevan mengklasifikasikan rancangan perda yang dapat di evaluasi oleh pemerintah pusat dan seharusnya semua rancangan perda dapat di evaluasi oleh pemerintah pusat;

10. Bahwa norma *a quo* yang mengklasifikasikan rancangan perda tertentu yang dapat di evaluasi oleh pemerintah pusat tidak memiliki alasan yang cukup di dalam penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2014, untuk menjelaskan mengapa ada pengklasifikasian terhadap rancangan perda sebagaimana dimaksud norma *a quo*. Sehingga, telah menimbulkan kerancuan pemahaman terhadap rancangan perda dan menimbulkan stigma bahwa rancangan perda yang tidak dapat di evaluasi oleh pemerintah pusat, bukanlah rancangan perda yang menjadi prioritas. Dengan demikian, evaluasi oleh pemerintah pusat yang hanya dapat dilakukan terhadap rancangan perda sebagaimana di maksud norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum;

11. Bahwa dengan pengklasifikasian terhadap Ranperda yang dapat di evaluasi oleh pemerintah pusat melemahkan fungsi pengawasan preventif dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah sehingga melemahkan marwah NKRI, sebab wewenang pembatalan perda (represif) merupakan wewenang konstitusional Mahkamah Agung;
12. Bahwa dengan tidak adanya pengklasifikasian ranperda yang di evaluasi oleh pemerintah pusat dan pemerintah pusat mengevaluasi seluruh ranperda tentu akan meningkatkan kualitas ranperda yang akan menjadi perda karena sudah melalui proses evaluasi (*preview*). Karena dalam proses evaluasilah pemerintah pusat dapat mengharmonisasikan ranperda agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan serta meminimalisir gugatan terhadap perda-perda di Mahkamah Agung yang merupakan upaya *ultimum remedium*;
13. Bahwa dengan demikian, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terhadap:
Pasal 245 ayat (1) yang berbunyi, "*Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur*" Terhadap frasa, "*yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah*", sepanjang tidak dimaknai "*Rancangan Perda Provinsi harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur*";
Pasal 245 ayat (3) yang berbunyi, "*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” terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah”, Sepanjang tidak dimaknai “Rancangan Perda kabupaten/kota harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota”;

Pasal 267 ayat (1) yang berbunyi, “Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi” terhadap frasa “tentang RPJPD dan RPJMD”, sepanjang tidak dimaknai “Rancangan Perda Provinsi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”;

Pasal 267 ayat (2) yang berbunyi, “Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”, terhadap frasa “tentang RPJPD dan RPJMD”, sepanjang tidak dimaknai “Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”;

Pasal 268 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi”, terhadap frasa “tentang RPJPD”, dan frasa “RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”, sepanjang tidak dimaknai “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”,

Pasal 269 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, terhadap frasa “tentang RPJMD”, dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”, sepanjang tidak dimaknai “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”;

Pasal 270 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, terhadap frasa “tentang RPJPD”, dan frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”, Sepanjang tidak dimaknai “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”;

Pasal 271 ayat (1) yang berbunyi, *“Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*, terhadap frasa *“tentang RPJMD”*, dan frasa *“RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”*, sepanjang tidak dimaknai *“Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*;

Pasal 324 ayat (1) yang berbunyi, *“Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”*, terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”*, sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”*, bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945;

Pasal 324 ayat (2) yang berbunyi, *“Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”*, terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”*, sepanjang tidak dimaknai *“Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”*;

Pasal 325 ayat (1) yang berbunyi, "*Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota, paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi*", terhadap frasa "*tentang pajak daerah dan retribusi daerah*", sepanjang tidak dimaknai "*Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota, paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi*";

Pasal 325 ayat (2) yang berbunyi, "*Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum*", terhadap frasa "*tentang pajak daerah dan retribusi daerah*", sepanjang tidak dimaknai "*Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum*" bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

C. Produk hukum pembatalan perda melalui keputusan (*beschikking*) sebagai mana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bertentangan dengan UUD 1945:

1. Bahwa dalam teori dikenal dengan *stufenbau theory*, berdasarkan teori Hans Nawiansky, oleh Atamimi (dalam, Jimly: 2006 : 171) menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia adalah Pertama, *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945). Kedua *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945. Ketiga, *Formellgesetz*: Undang-Undang, Keempat, *Verordnung en Autonome Satzung*:

Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota;

2. Bahwa dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang di atur pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu, (1) UUD 1945; (2) TAP MPR; (3) UU/Perpu; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain jenis peraturan perundang-undangan yang di atur pada Pasal 7 ayat (1) tersebut, ada pula jenis peraturan perundang-undangan yang lainnya di atur pada Pasal 8 ayat (1), yaitu: Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;
3. Bahwa merujuk pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka perda merupakan masuk dalam bagian dari rezim peraturan perundang-undangan. Sehingga, perda hanya dapat dibatalkan dengan produk hukum yang merupakan rezim peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi;
4. Bahwa proses pembatalan perda oleh pemerintah pusat (*executive review*), sebagaimana yang di atur pada ketentuan Pasal 251 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, menggunakan produk hukum keputusan menteri, apabila yang dibatalkan adalah perda provinsi dan produk hukum keputusan gubernur, apabila yang dibatalkan adalah perda kabupaten/kota;
5. Bahwa apabila merujuk kepada tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan. Jikalau keputusan menteri dan keputusan gubernur tersebut dianggap merupakan rezim peraturan perundang-undangan, maka dimana letaknya. Sebab jika derajat kedudukan dibawah perda, maka secara prinsip tidak dibenarkan peraturan yang lebih rendah membatalkan peraturan yang lebih tinggi. Karena peraturan yang lebih tinggi memberikan validitas kepada peraturan yang lebih rendah;

6. Bahwa secara prinsip tidak dibenarkan bahwa keputusan (*beschikking*) dalam hal ini keputusan menteri atau gubernur mencabut produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*). Sehingga keputusan menteri dan keputusan gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan;
7. Bahwa apabila merujuk kepada Pasal 145 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah di ubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 berbunyi, "*Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda*" dan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah di ubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang undangan yang meliputi: (1) UUD 1945; (2) UU/Perpu; (3) Peraturan Pemerintah; (4) Peraturan Presiden; (5) Peraturan Daerah, maka rezim UU Pemerintahan Daerah tahun 2004 lebih baik, karena sesuai dengan tertib tata urutan peraturan perundang-undangan dalam mengatur proses pembatalan perda. Pembatalan perda pada masa itu, di tetapkan melalui peraturan presiden, yang menurut tata urutan peraturan perundang-undangan kala itu merupakan rezim dari peraturan perundang-undangan dan derajatnya lebih tinggi dari perda;
8. Bahwa proses pembatalan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang ditetapkan melalui keputusan menteri dan keputusan gubernur dalam lingkup eksekutif, sudah tentu tidak sesuai dengan tata urutan dan prinsip peraturan perundang-undangan. Sehingga, proses

pembatalan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang ditetapkan melalui keputusan menteri dan keputusan gubernur dalam lingkup eksekutif, menciptakan ketidakpastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

9. Bahwa dengan demikian Pasal 251 ayat (4) yang berbunyi, *“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”*, terhadap Frasa : *“Perda Provinsi dan”*, dan Frasa *“Keputusan Menteri”*, dan Frasa *“Perda Kabupaten/Kota dan”*, dan Frasa *“keputusan gubernur”*, bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

D. Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Bertentangan dengan UUD 1945:

1. Bahwa proses pembatalan perda dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu melalui Mahkamah Agung (*judicial review*) dan melalui eksekutif (*executive review*) yang dilakukan oleh Pemerintah.
2. Bahwa Pasal 24A ayat (1) berbunyi, *“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”*. Pasal 24A ayat (1) tersebut memberikan kewenangan konstitusional kepada Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Ruang lingkup kewenangan Mahkamah Agung tersebut meliputi perda. Karena perda menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

3. Bahwa Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, secara eksplisit ditegaskan yang dijadikan tolak ukur pengujian adalah undang-undang. Ketentuan tersebut kemudian di derivasikan kedalam beberapa undang-undang. Pasal 20 ayat (2) huruf b UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: “*menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*”. Kemudian, ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa: “*Dalam hal peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di duga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya di lakukan oleh Mahkamah Agung*”.
4. Bahwa lebih lanjut apabila di lacak secara historis atau *original intent* dalam Naskah Komprehensif risalah perubahan UUD 1945 Buku ke VI Kekuasaan Kehakiman (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: 2010: 131-440), tidak disinggung mengenai tolak ukur yang digunakan Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Melainkan lebih bertitik tumpu kepada pembahasan mengenai ruang lingkup objek pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan Mahkamah Agung.
5. Bahwa Pasal 31 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah di ubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2009 berbunyi, “*Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku*”.
6. Bahwa norma *aquo* tersebut di atas, yang mengatur kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang merupakan aturan derivatif dari Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, memiliki perbedaan dalam hal tolak ukur

yang di gunakan untuk menguji. Menurut norma *aquo* tersebut, Mahkamah Agung dalam membatalkan atau menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang *c.q.* perda menggunakan tolak ukur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. sedangkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 20 ayat (2) huruf b UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan yang dijadikan tolak ukur untuk menguji perda yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah limitatif hanya undang-undang.

7. Bahwa jika kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang menggunakan dasar hukum norma *aquo*, maka konsekuensi logisnya adalah yang digunakan sebagai tolak ukur pengujian tidak limitatif undang-undang. Tetapi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dari perda, dapat digunakan sebagai tolak ukur pengujian. Sedangkan, apabila merujuk kepada ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat yang lebih tinggi dari perda adalah UUD 1945, TAP MPR, undang-undang/perpu, peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Artinya, implikasi dari norma *aquo*, memungkinkan untuk UUD 1945, TAP MPR, undang-undang/perpu, peraturan pemerintah dan peraturan presiden di gunakan sebagai tolak ukur pengujian.
8. Bahwa pengujian yang dilakukan Mahkamah Agung terhadap perda dengan menggunakan tolak ukur selain undang-undang, telah di praktikan dalam proses uji materiil terhadap perda di Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 44/P/HUM/2013 yang memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan hak uji materiil Pasal 49 Perda Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Batang Tahun 2011-2031 terhadap UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang

Wilayah Nasional. Mahkamah Agung tetap memeriksa pokok perkara dan menganggap persyaratan formal telah dipenuhi, termasuk tolak ukur dalam pengajuan permohonan keberatan terhadap perda. Walaupun dalam amar putusannya menolak, artinya Mahkamah Agung membuka keran limitasi tolak ukur pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yang menurut ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 adalah limitatif. (*vide*, Putusan Nomor 44/P/HUM/2013, hlm. 41-42)

9. Bahwa dalam penafsiran konstitusi, ketika pendekatan *original intent* tidak diketemukan dalam risalah perubahan ketiga UUD 1945, apa yang menjadi tolak ukur dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka menjadi relevan menggunakan pendekatan tekstual dan sistematis. Dalam pendekatan tekstual, merujuk pada Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 terhadap frasa “*menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*”, maka yang dijadikan tolak ukur adalah undang-undang. Sedangkan dalam pendekatan sistematis dapat merujuk kepada Pasal 24C ayat (1) terhadap frasa “*untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar*”. Dalam frasa tersebut Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang menggunakan tolak ukur UUD 1945. Sehingga, konstruksi norma Pasal 24A ayat (1) terhadap frasa “*menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*”, memiliki kesamaan. Perbedaannya hanya terletak pada tolak ukur. Mahkamah Konstitusi menggunakan tolak ukur UUD 1945, sedangkan Mahkamah Agung menggunakan tolak ukur undang-undang, bukan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana yang di maksud norma *a quo*. Sehingga, hal demikian menciptakan ketidakpastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
10. Bahwa kewenangan konstitusional Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yang hanya hanya limitatif menggunakan tolak ukur Undang-Undang telah

di tegaskan oleh Mahkamah di dalam Putusannya, yang menyatakan: “...Setelah perubahan UUD 1945, yang berwenang melakukan judicial review adalah: a. Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945 [vide, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945]; b Mahkamah Agung dengan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang [vide Pasal 24A ayat (1) UUD 1945]... “ (vide Putusan MK Perkara Nomor 30/PUU-XIII/2015, Bagian [3.10] Pertimbangan Hukum Mahkamah)

11. Bahwa secara ideal tidak ada peraturan yang saling bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Karena peraturan yang lebih tinggi merupakan validitas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga walaupun ada peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang tidak bertentangan dengan undang-undang tetapi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, maka yang keliru adalah pembentuk peraturan dibawah undang-undang dalam menjabarkan maksud dan isi dari undang-undang. Misalnya, ketika perda dianggap bertentangan dengan peraturan pemerintah tetapi tidak bertentangan dengan undang-undang maka yang keliru adalah peraturan pemerintahnya. Karena derajat undang-undang lebih tinggi dari peraturan pemerintah.

12. Dengan demikian, maka Pasal 31 ayat (2) yang berbunyi, *“Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”*, terhadap frasa *“peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”* sepanjang tidak dimaknai *“undang-undang”*, bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

IV. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, maka Pemohon memohonkan kepada Majelis Hakim Konstitusi yang Terhormat pada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Uji Materil sebagai berikut:

1. Mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan Pemohon;
2. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap:

2.1. **Pasal 245 ayat (1)** yang berbunyi, "*Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur*".

Terhadap frasa "*yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah*",

sepanjang tidak dimaknai "*Rancangan Perda Provinsi harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur*", bertentangan dengan UUD 1945;

2.2. **Pasal 245 ayat (3)** yang berbunyi, "*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*".

Terhadap frasa "*yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah*",

sepanjang tidak dimaknai "*Rancangan Perda kabupaten/kota harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah*"

Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota”, bertentangan dengan UUD 1945;

- 2.3. **Pasal 251 ayat (1)** yang berbunyi, *“Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”.*

Terhadap frasa *“Perda Provinsi dan”* bertentangan dengan UUD 1945

- 2.4. **Pasal 251 ayat (2)** yang berbunyi, *“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”*

Terhadap frasa *“Perda Kabupaten/Kota dan”* bertentangan dengan UUD 1945

- 2.5. **Pasal 251 ayat (3)** yang berbunyi, *“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”* Terhadap Frasa *“Perda Kabupaten/Kota dan/atau”* bertentangan dengan UUD 1945.

- 2.6. **Pasal 251 ayat (4)** yang berbunyi, *“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”.*

Terhadap Frasa: *“Perda Provinsi dan”, dan Frasa “Keputusan Menteri”, dan Frasa “Perda Kabupaten/Kota dan”, dan Frasa “keputusan gubernur”* bertentangan dengan UUD 1945;

2.7. **Pasal 267 ayat (1)** yang berbunyi, "*Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi*".

Terhadap frasa "*tentang RPJPD dan RPJMD*", sepanjang tidak dimaknai "*Rancangan Perda Provinsi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi*", bertentangan dengan UUD 1945;

2.8. **Pasal 267 ayat (2)** yang berbunyi, "*Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi*".

Terhadap frasa "*tentang RPJPD dan RPJMD*", sepanjang tidak dimaknai "*Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi*", bertentangan dengan UUD 1945;

2.9. **Pasal 268 ayat (1)** yang berbunyi, "*Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*".

Terhadap frasa "*tentang RPJPD*" dan Frasa "*RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi*", sepanjang tidak dimaknai "*Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri*"

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, bertentangan dengan UUD 1945;

- 2.10. **Pasal 269 ayat (1)** yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Terhadap frasa “tentang RPJMD” dan Frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”, sepanjang tidak dimaknai “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, bertentangan dengan UUD 1945;

- 2.11. **Pasal 270 ayat (1)** yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Terhadap frasa “tentang RPJPD” dan Frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”.

Sepanjang tidak dimaknai “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, bertentangan dengan UUD 1945;

2.12. **Pasal 271 ayat (1)** yang berbunyi, *“Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”*

Terhadap frasa *“tentang RPJMD”* dan Frasa *RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN*”, sepanjang tidak dimaknai *“Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*, bertentangan dengan UUD 1945;

2.13. **Pasal 324 ayat (1)** yang berbunyi, *“Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”*.

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”*, sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”*, bertentangan dengan UUD 1945;

2.14. **Pasal 324 ayat (2)** yang berbunyi, *“Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”*.

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”*, sepanjang tidak dimaknai *“Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan*

perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”, bertentangan dengan UUD 1945;

- 2.15. **Pasal 325 ayat (1)** yang berbunyi, *“Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota, paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”.*

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,* sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota, paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”,* bertentangan dengan UUD 1945;

- 2.16. **Pasal 325 ayat (2)** yang berbunyi, *“Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”,*

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,* sepanjang tidak dimaknai *“Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”,* bertentangan dengan UUD 1945;

3. Menyatakan bahwa **Pasal 31 ayat (2)** yang berbunyi, *“Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”.*

Terhadap frasa *“peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sepanjang tidak dimaknai “undang-undang”, bertentangan dengan UUD 1945;

4. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 terhadap:

- 4.1. Pasal 245 ayat (1) yang berbunyi, *“Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.*

Terhadap frasa *“yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah”*,

Sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda Provinsi harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur”*, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.2. Pasal 245 ayat (3) yang berbunyi, *“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”.*

Terhadap frasa *“yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah”*,

Sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda kabupaten/kota harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota”*, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.3. Pasal 251 ayat (1) yang berbunyi, "*Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri*".

Terhadap frasa "*Perda Provinsi dan*" tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.4. Pasal 251 ayat (2) yang berbunyi, "*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*".

Terhadap Frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan*" tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.5. Pasal 251 ayat (3) yang berbunyi, "*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*". Terhadap Frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan/atau*" tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.6. Pasal 251 ayat (4) yang berbunyi, "*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*".

Terhadap frasa "*Perda Provinsi dan*" dan Frasa "*Keputusan Menteri*", dan Frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan*", dan Frasa "*keputusan gubernur*", tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.7. Pasal 267 ayat (1) yang berbunyi, "*Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh*

gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”.

Terhadap frasa *“tentang RPJPD dan RPJMD”*, sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda Provinsi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”*, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.8. Pasal 267 ayat (2) yang berbunyi, *“Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”.*

Terhadap frasa *“tentang RPJPD dan RPJMD”*, sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”*, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.9. Pasal 268 ayat (1) yang berbunyi, *“Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*

Terhadap frasa *“tentang RPJPD”* dan Frasa *“RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”*, sepanjang tidak dimaknai *“Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian*

dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.10. Pasal 269 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”,

sepanjang tidak dimaknai “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.11 Pasal 270 ayat (1) yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Terhadap frasa “tentang RPJPD” dan Frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”,

Sepanjang tidak dimaknai “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

4.12. Pasal 271 ayat (1) yang berbunyi, *“Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”*

Terhadap frasa *“tentang RPJMD”* dan frasa *“RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”*, sepanjang tidak dimaknai *“Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

4.13 Pasal 324 ayat (1) yang berbunyi, *“Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”*.

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”*.

Sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”*, Tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

4.14. Pasal 324 ayat (2) yang berbunyi, *“Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”*.

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”*, sepanjang tidak dimaknai *“Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan*

perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”, Tidak Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat;

- 4.15. Pasal 325 ayat (1) yang berbunyi, *“Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota, paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”.*

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,* sepanjang tidak dimaknai *“Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota, paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”,* tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- 4.16 Pasal 325 ayat (2) yang berbunyi, *“Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”,*

Terhadap frasa *“tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,* sepanjang tidak dimaknai *“Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”,* tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

5. Menyatakan bahwa Pasal 31 ayat (2) yang berbunyi, *“Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”.*

terhadap frasa *“peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung,

sepanjang tidak dimaknai “undang-undang”, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

6. Memerintahkan amar putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan Pemohon untuk dimuat dalam Berita Negara.

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-10, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Akta Pendirian Perkumpulan oleh Notaris Reni Herlianti, SH, Nomor 1 Tahun 2012;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor AHU-220.AH.01.07.Tahun 2012 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Surat Keputusan tentang susunan kepengurusan FKHK Periode 2016-2021;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Identitas Pemohon/Pengurus;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Akta Perubahan Struktur Kepengurusan oleh Notaris Esi Susanti, S.H., M.Kn Nomor 07 tertanggal 28 Juni 2016;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Surat Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0000397.AH.01.08.Tahun 2016 tentang

Persetujuan Perubahan Badan Hukum Perkumpulan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi;

10. Bukti P-10 : Fotokopi Anggaran Dasar – Anggaran Rumah Tangga Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK).

[2.3] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan dari Presiden pada persidangan tanggal 5 Oktober 2016, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Pasal 245 ayat (1), Pasal 245 ayat (3), Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), 271 ayat (1), Pasal 324 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda dan Pasal 31 ayat (2) UU MA **bertentangan dengan UUD 1945.**

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa berdasar Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang.
2. Bahwa selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 kerugian hak ditentukan dengan lima syarat yaitu:
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UU 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa pengujian kelima syarat tersebut terhadap posita para Pemohon adalah sebagai berikut:
- a. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan 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*"
 - b. Bahwa Para Pemohon mendalilkan hak-hak konstitusional yang diberikan UUD 1945 adalah Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1), namun demikian Pemerintah berpendapat bahwa pasal-pasal *a quo* merupakan norma yang mengatur mengenai wewenang Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan tidak secara spesifik mengatur pembatasan bagi instansi lainnya untuk melakukan pengawasan terhadap Perda dan Perkada, sebagaimana yang dimohonkan oleh Para Pemohon;
 - c. Dengan demikian tidak terdapat kerugian konstitusional baik yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual maupun potensial terjadi bagi Pemohon, mengingat pasal yang diujikan tidak membatasi hak Para Pemohon untuk mengajukan *judicial review* terhadap perda dan perkada ke Mahkamah Agung;
 - d. Pasal 24A UUD 1945 menyatakan 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*".
 - e. Pemerintah berpendapat, bahwa apabila dikaitkan dengan Pasal 31 ayat (2) UU MA yang antara lain mengatur kewenangan MA untuk menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka tidak ada pertentangan antara norma UU MA tersebut dengan UUD 1945, mengingat Pasal 24A secara tegas

mengamanatkan bahwa MA dapat saja memiliki wewenang lain sepanjang wewenang lain tersebut diatur dengan UU, dengan demikian apa yang didalilkan pemohon bahwa MA dibatasi hanya memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang adalah keliru.

- f. Pasal 24 UUD 1945 mengatur bahwa “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”
- g. Mendasarkan pada Pasal 24 UUD 1945 tersebut, maka Pemerintah berpendapat bahwa untuk menyatakan apakah Mahkamah Agung berwenang atau tidak dalam menyatakan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, diserahkan kepada Mahkamah Agung itu sendiri untuk menerima atau menolak perkara dimaksud sepanjang hal tersebut dilakukan dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- h. Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D UUD 1945 telah memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
- i. Pemerintah berpendapat, bahwa apabila dikaitkan dengan pasal-pasal *a quo* dalam UUD 1945, tidak terdapat kerugian konstitusional bagi Para Pemohon terhadap keberlakuan ketentuan Pasal 245 ayat (1), Pasal 245 ayat (3), Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), Pasal 271 ayat (1), Pasal 324 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda dan Pasal 31 ayat (2) UU MA, mengingat pasal *a quo* telah menjamin kepastian hukum dengan memberikan pengaturan yang tegas dan jelas mengenai evaluasi perda, pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, dan kewenangan MA terkait *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pengaturan dalam kedua UU *a quo* pun tidak bersifat diskriminatif, karena berlaku untuk semua peraturan daerah dan peraturan kepala daerah di seluruh

Indonesia, kecuali memang diatur tersendiri oleh UU mengenai keistimewaan atau kekhususan daerah.

- j. Bahwa walaupun berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, para Pemohon dalam kedudukannya sebagai badan hukum perkumpulan adalah pihak yang dapat saja mengajukan permohonan pengujian UU, namun sekali lagi dapat Pemerintah sampaikan bahwa tidak terdapat kerugian konstitusional yang dialami oleh Pemohon;
- k. Pemerintah berpendapat bahwa pengaturan mengenai evaluasi perda, pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, dan kewenangan MA terkait *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah ketentuan yang merupakan pilihan pengaturan (*open legal policy*) dalam rangka mewujudkan perda dan perkara yang baik yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan guna mencapai keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan;

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka dalil Pemohon atas hak atau kewenangan konstitusional pada Pasal 1 ayat (3), Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah tidak berdasar atau keliru, sehingga Pemerintah berpendapat Para Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan yang pada pokoknya sama dengan keterangan Pemerintah pada perkara nomor 56/PUU-XIV/2016 dengan beberapa tambahan, yang selengkapnya sebagai berikut:

1. Bahwa UUD 1945 Pasal 18 ayat (5) telah memberikan kewenangan yang bersifat *open legal policy* kepada Pemerintah dan DPR untuk mengatur dan menjalankan otonomi seluas-luasnya yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: “*Pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.*”
2. Terkait dengan pengujian Pasal 245 ayat (1), Pasal 245 ayat (3), Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), Pasal 271 ayat (1), Pasal 324 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda, dapat Pemerintah sampaikan sebagai berikut:
 - a. Bahwa dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Di samping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.
 - b. Bahwa tujuan pasal-pasal *a quo* adalah adanya pengawasan berjenjang dari pemerintah pusat dan atau pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah kabupaten, dan hal ini penting sebagai perwujudan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah Kabupaten adalah bagian dari Pemerintah daerah provinsi dan bagian dari Pemerintah Pusat.
 - c. Bahwa evaluasi ranperda hanya dilakukan terhadap ranperda tertentu yakni terhadap RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD,

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, dilakukan antara lain:

- 1) mengingat terhadap beberapa ranperda tersebut memuat materi muatan yang merupakan pendelegasian dari undang-undang dan sekaligus merupakan bagian yang terintegrasi dari pengaturan sejenis di tingkat Pusat, misalnya saja Perda RPJPD merupakan amanat dari Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perda tata ruang merupakan amanat dari Pasal 26 ayat (7) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, perda pertanggungjawaban perda merupakan amanat dari Pasal 320 UU Pemda, perda APBD merupakan amanat dari Pasal 311 UU Pemda, serta perda pajak daerah dan retribusi daerah merupakan amanat dari Pasal 286 ayat (1) UU Pemda.
- 2) Sebagai bagian yang terintegrasi dari pengaturan sejenis di tingkat Pusat maka terhadap RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah juga memerlukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan begitu banyak peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, baik UU, PP, Perpres, serta Permen, sehingga guna efisiensi dalam pembentukan perda-perda *a quo*, Pemerintah melakukan evaluasi sebagaimana diatur dalam Pasal 245 UU Pemda.
- 3) Perlu Pemerintah tegaskan bahwa pilihan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah terkait evaluasi ranperda tertentu telah sejalan dengan konstitusi, mengingat tidak ada satu Pasal pun dalam UUD 1945 yang secara tegas melarang Pemerintah untuk hanya melakukan evaluasi terhadap ranperda tertentu saja. Dengan demikian dapatlah Pemerintah sampaikan bahwa pengaturan dalam pasal-pasal yang diuji merupakan pelaksanaan amanat dari Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945.

d. Bahwa pembatalan yang dilakukan oleh Gubernur bukanlah pembatalan yang sewenang-wenang tetapi adalah pembatalan yang

bersyarat yaitu Pembatalan atas Perda Kabupaten yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

- e. Bahwa terhadap pembatalan yang dilakukan oleh Gubernur, Bupati diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri yang diatur pada Pasal 251 ayat (8).
3. Bahwa pada hakekatnya UU *a quo* dibentuk dengan konsideran menimbang:
 - a. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan R.I.
 - b. Bahwa efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan dan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara
 4. Pasal 251 ayat (1) UU 23/2014 mengatur "*Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri*" dan Pasal 251 ayat (2) UU 23/2014 yang mengatur "*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*" tidaklah bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan "*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*". Hal ini mengingat Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 adalah norma yang mengatur mengenai

wewenang Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan tidak secara spesifik mengatur pembatasan bagi instansi lainnya untuk melakukan pengawasan produk hukum daerah melalui pembatalan Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Gubernur, Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan Bupati/Wali kota dengan menggunakan tolok ukur (batu uji) yang berbeda dengan yang digunakan oleh MA. Dimana dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Gubernur, Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan Bupati/Wali kota, Menteri dan Gubernur sebagai sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak hanya menilainya bertentangan dengan undang-undang (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) semata melainkan lebih luas bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

5. Selama ini dalam praktik pengujian konstiusional di MK suatu norma UU dapat dinilai: (i) sesuai dengan UUD 1945; (ii) tidak bertentangan dengan UUD 1945; atau (iii) bertentangan dengan UUD 1945. Dalam konteks Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah meskipun tidak masuk kategori “sesuai dengan UUD 1945” oleh karena tidak ada ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur tentang wewenang Menteri dan Gubernur sebagai sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Gubernur, Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan Bupati/Wali kota, namun Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah setidaknya masuk kategori “tidak bertentangan dengan UUD 1945” karena pasal dan/atau ayat UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak mengatur atau tidak memberikan batasan jelas mengenai bagaimana upaya pengawasan oleh pemerintah pusat untuk menjadikan produk hukum di daerah sinkron dengan produk hukum di tingkat pusat serta tidak melanggar kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Dengan demikian pengaturan dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah merupakan pilihan kebijakan dari pembentuk undang-undang dalam rangka memastikan tidak adanya penyimpangan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dengan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional dan untuk menjamin penerapan prinsip-prinsip dasar negara hukum.

6. Keberadaan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah juga tidak menghilangkan atau membatasi wewenang Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian Perda atau Peraturan Kepala Daerah (Perkada) sepanjang terdapat kelompok masyarakat atau perorangan warga negara yang mengajukan permohonan pengujian/keberatan atas berlakunya suatu Perda atau Perkada. Hal mana terbukti dalam data Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2015, dimana sepanjang Januari sampai dengan Desember 2015 MA telah menerima 72 (tujuh puluh dua) Permohonan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah UU yang terbagi atas: permohonan pengujian Peraturan Pemerintah (PP) sebanyak 19 (sembilan belas); Peraturan Menteri sebanyak 13 (tiga belas), Peraturan KPU sebanyak 12 (dua belas), dan Peraturan Daerah sebanyak 10 (sepuluh), sisanya adalah jenis peraturan lain yang jumlah permohonannya di bawah 10 seperti Peraturan Presiden, Peraturan Gubernur, Peraturan Walikota, dan [Qanun Aceh](#).
7. Sesuai Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Pemerintahan Daerah diberikan wewenang untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Agar wewenang tersebut dapat dipergunakan sebaik-baiknya dan secara bertanggung jawab maka diperlukan mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan daerah dalam membentuk Perda dan Perkada. Pengawasan Perda dan Perkada diperlukan dalam rangka menjaga kesesuaian peraturan di tingkat daerah dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional. Pengawasan juga diperlukan untuk mengontrol agar peraturan yang dibuat tidak melanggar prinsip-prinsip dasar dalam bernegara seperti perlindungan hak asasi manusia, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.
8. Secara teoritis jenis pengawasan atau kontrol ini dapat dibedakan atas kontrol yang bersifat intern dan kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern disini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau disebut pula *built-in control*. Dan jenis kontrol yang kedua adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan secara

tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah.

9. Dalam konteks pengawasan atas pembentukan peraturan perundang-undangan maka teori pengawasan intern dan ekstern tersebut diwujudkan dalam bentuk *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan mengawasi peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh pemerintah (*executive power*), sementara itu *judicial review* merupakan kewenangan mengawasi peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi (khusus untuk Undang-Undang) atau Mahkamah Agung (khusus peraturan perundang-undangan di bawah UU), dimana kedua mekanisme ini dapat berujung pada pembatalan peraturan perundang-undangan.
10. Dalam konteks pengawasan Perda dan Perkada untuk kewenangan pengawasan melalui mekanisme *judicial review* (dalam hal ini MA) telah diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, sedangkan untuk pengawasan melalui mekanisme *Executive review* belum diatur dalam UUD 1945, sehingga Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 yang mengatur mengenai pengawasan Perda dan Perkada oleh Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat merupakan pengaturan yang mengisi kekosongan hukum dalam UUD 1945 perihal belum adanya pengaturan tentang *executive review*.
11. Sesuai dengan sifatnya pengawasan terhadap Perda dan Perkada melalui mekanisme *judicial review* (Pengujian oleh MA) mempunyai keterbatasan yaitu pengujian oleh MA terhadap Perda dan Perkada dilakukan secara pasif, dalam arti MA tidak bisa aktif (atas inisiatif sendiri tanpa adanya permohonan dari kelompok masyarakat atau perorangan warga negara) memeriksa semua Perda dan Perkada yang telah diundangkan, melainkan Pemeriksaan oleh MA baru bisa dilaksanakan setelah adanya permohonan dari pihak-pihak yang keberatan atas berlakunya suatu Perda atau Perkada (*vide* Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil). Dengan demikian upaya pengawasan Perda dan Perkada oleh Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat merupakan

upaya untuk menutupi kelemahan pengawasan Perda dan Perkada melalui *judicial review* (Pengujian oleh MA).

12. Keberadaan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Pemerintahan Daerah apabila dikaitkan secara tidak langsung dengan keberadaan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 maka dapat Pemerintah memberikan pendapat bahwa keberadaan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Pemerintahan Daerah justru untuk memenuhi tujuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yaitu tujuan *equality before the law* adalah untuk menjamin masyarakat yang lemah agar mendapatkan kedudukan dan perlakuan yang sama dengan masyarakat yang kuat, di depan hukum. Dengan konstruksi tujuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang demikian maka apabila penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dalam kaitannya dengan dibatalkannya Perda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam kaitannya dengan pembatalan Peraturan Gubernur oleh Menteri Dalam Negeri diberikan kesempatan oleh Pasal 251 ayat (7) UU 23/2014 mengajukan keberatan pembatalan ke Presiden, serta penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam kaitannya dengan dibatalkannya Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur dan Bupati/Walikota dalam kaitannya dengan dibatalkannya Peraturan Bupati/Walikota oleh Gubernur diberikan kesempatan Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014 mengajukan keberatan pembatalan ke Menteri Dalam Negeri, maka hal tersebut harus dimaknai dalam kerangka memberikan jaminan bagi pihak yang lemah agar mendapatkan kedudukan dan perlakuan yang sama dengan pihak yang kuat di depan hukum.

13. Keberadaan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU 23/2014 merupakan perwujudan dari konsep upaya administratif melalui cara banding administratif yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara tersebut atau instansi yang lainnya dari badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Dalam konsep banding administratif pihak yang merasa dirugikan atas Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikung*) yang dibuat oleh pejabat tata usaha negara/pejabat pemerintahan tertentu diberikan jaminan perlindungan

hukum untuk dapat mengajukan keberatan terhadap instansi atasan pejabat pembuat keputusan tersebut.

14. Upaya administratif dilingkungan intern pemerintahan sendiri tersebut berkaitan dengan sistem "Fungsional control" atau "Pengawasan melekat" dari pejabat atasan kepejabat bawahannya, baik yang bersifat preventif maupun represif. Yang bersifat represif antara lain tindakan pembatalan atau pencabutan terhadap "*Beschikking*" yang telah diputuskan oleh pejabat bawahannya.
15. Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Pemerintahan Daerah telah memenuhi ciri upaya penyelesaian sengketa melalui pengajuan banding administratif (*administratief beroep*) yang ditujukan kepada atasan Pejabat atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Dimana dalam Pasal 251 ayat (7) UU 23/2014 Presiden merupakan atasan dari Menteri Dalam Negeri, sementara dalam Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014 Menteri Dalam Negeri (mewakili Presiden) merupakan atasan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
16. Upaya banding administratif oleh atasan pejabat pembuat keputusan sebagaimana diadopsi oleh Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Pemerintahan Daerah juga mendapatkan landasan hukum dari ketentuan Pasal 64 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur "*Keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat: a. wewenang; b. prosedur; dan/atau c. substansi*", dimana selanjutnya Pasal 64 ayat (3) UU 30 Tahun 2014 mengatur: "*Keputusan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan: a. oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan; b. oleh Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; atau c. atas perintah Pengadilan*".
17. Dengan demikian pilihan pembentuk UU Pemerintahan Daerah untuk menyelesaikan keberatan atas keputusan pembatalan Perda atau Perkada kepada atasan pejabat yang membuat keputusan Pembatalan telah mendapatkan justifikasi dari UU Nomor 30 Tahun 2014.

18. Lebih lanjut dapat Pemerintah sampaikan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU *a quo* juga dapat dimaknai sebagai salah satu upaya menyederhanakan proses upaya hukum keberatan terkait pembatalan Perda atau Perkada oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur sebagai sebagai wakil Pemerintah Pusat. Upaya pengajuan keberatan lanjutan setelah dari atasan pejabat kepada badan peradilan (MA) akan semakin memperpanjang birokrasi dan semakin menjauhkan terwujudnya kepastian hukum terutama bagi masyarakat di daerah yang terkena dampak berlakunya suatu Perda atau Perkada yang menjadi obyek pembatalan tersebut. Padahal Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah mengatur adanya jaminan kepastian hukum yaitu *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*.
19. Upaya pengajuan keberatan atas keputusan pembatalan Perda atau Perkada ke Badan Peradilan (MA) sebagaimana diatur oleh Pasal 145 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sebelum diganti dengan UU 23/2014) yang mengatur: *"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"*, terbukti mengandung kelemahan, salah satunya adalah tidak adanya batas waktu mengenai seberapa lama waktu yang dibutuhkan oleh MA untuk memeriksa dan memutus keberatan tersebut. Akibatnya tentu akan menimbulkan ketidakpastian hukum atas status suatu Perda atau Perkada yang telah dibatalkan yang atas keputusan pembatalan tersebut telah diajukan keberatan ke MA namun putusan MA tidak kunjung turun dan diterima
20. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa proses pembatalan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang ditetapkan melalui keputusan menteri dan keputusan gubernur dalam lingkup eksekutif, sudah tentu tidak sesuai dengan tata urutan dan prinsip peraturan perundang-undangan, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

- a. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa hal tersebut sejalan dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, oleh karena itu tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaran pemerintahan daerah akan tetap berada pada Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden.
- b. Dan dalam rangka menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.
- c. Dengan demikian mengingat bahwa tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka pilihan kebijakan pemerintah termasuk pengaturan mengenai pembatalan perda dan perkara merupakan pilihan hukum (*legal policy*) dari Pemerintah dan pilihan kebijakan yang demikian tidaklah dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat Undang-Undang (*detournement de pouvoir*).
- d. Lebih lanjut dapat Pemerintah jelaskan bahwa Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur sebagai berikut:

Pasal 8

(1) *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan*

Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) *Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat **sepanjang diperintahkan** oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

e. Mendasarkan pada Pasal tersebut diatas, sangat jelas bahwa keputusan Menteri dan keputusan gubernur yang menetapkan pembatalan perda sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda telah sejalan dengan kaidah dan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan, mengingat pembentukan keputusan Menteri dan keputusan gubernur tersebut diperintahkan secara tegas oleh UU Pemda sehingga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

21. Pemerintah menyadari bahwa penentuan materi muatan sebuah undang-undang merupakan kewenangan dari lembaga pembentuk undang-undang yang bersifat *open legal policy*. Namun terkait dengan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada prinsipnya Pemerintah berpendapat bahwa UU *a quo* harus dapat menjadi instrumen hukum yang mampu menjamin terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan R.I.

22. Terhadap pengujian Pasal 31 ayat (2) UU MA, sekali lagi Pemerintah tegaskan bahwa:

a. tidak ada pertentangan antara norma UU MA tersebut dengan UUD 1945, mengingat Pasal 24A secara tegas mengamanatkan bahwa MA dapat saja memiliki wewenang lain sepanjang wewenang lain tersebut diatur dengan UU, dengan demikian apa yang didalilkan pemohon bahwa MA dibatasi hanya memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang adalah keliru.

b. Pasal 24 UUD 1945 mengatur bahwa “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”, dengan demikian Pemerintah berpendapat bahwa untuk menyatakan apakah Mahkamah Agung berwenang atau tidak dalam menyatakan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, diserahkan kepada Mahkamah Agung itu sendiri untuk menerima atau menolak perkara dimaksud sepanjang hal tersebut dilakukan dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

23. Bahwa secara prinsip, setiap aturan yang dibuat oleh negara adalah semata-mata untuk menciptakan suatu tata kehidupan yang lebih baik guna menjaga keberlanjutan pemerintahan dan kemajuan di segala aspek kehidupan dalam upaya mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana amanat yang tertuang dalam UUD 1945, demikian halnya dengan ketentuan *a quo* yang saat ini sedang diujikan.

24. Bahwa Pemerintah sangat menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman tentang ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap agar dialog antara masyarakat dan Pemerintah tetap terus terjaga dengan satu tujuan bersama untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara demi masa depan Indonesia yang lebih baik dan mengembangkan dirinya dalam pemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dalam Alinea Keempat UUD 1945.

IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
2. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);
4. Pasal 245 ayat (1), Pasal 245 ayat (3), Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), 271 ayat (1), Pasal 324 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda dan Pasal 31 ayat (2) UU MA tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa Mahkamah telah menghadirkan ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah untuk didengar keterangannya pada persidangan tanggal 5 Oktober 2016 dan 18 Oktober 2016, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Prof. Dr. Nikmatul Huda

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia, karena akhirnya Pemerintah Pusat bersedia mendesentralisasikan kewenangannya yang dibuka pada 7 Mei 1999 dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada 19 Mei 1999 lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara substantif merubah paradigma hubungan Pusat dan Daerah dari corak sentralistik di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pemerintahan Di Daerah menuju ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik. Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ditegaskan bahwa seluruh urusan

pemerintahan menjadi urusan Pemerintah Daerah, kecuali kewenangan dalam bidang: a) politik luar negeri; b) pertahanan keamanan; c) peradilan; d) moneter dan fiskal; e) agama, serta kewenangan bidang lainnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan Provinsi. Pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom (*Local Self-government*) dan Kepala Wilayah Administratif (*Field Administration*). Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu jabatan Kepala Wilayah pada kabupaten dan kota (dulu kotamadya) sudah tidak dikenal lagi.

Bupati dan Walikota dipilih langsung oleh DPRD kabupaten/kota tanpa melibatkan pemerintah Provinsi maupun pemerintah Pusat. Oleh karena itu, Bupati/Walikota harus bertanggungjawab kepada dan bisa diberhentikan oleh DPRD sebelum masa jabatannya usai. Sementara itu Pemerintah Pusat (Presiden) hanya diberi kekuasaan untuk 'memberhentikan sementara' seorang Bupati/Walikota jika dianggap membahayakan integrasi nasional.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi kewenangan kepada pemerintah kabupaten dan kota dilakukan pada taraf yang signifikan. Pemerintah memberikan peluang yang sangat besar kepada daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sebagai pedoman atau pun aturan main di tingkat daerah, pemerintah daerah yang memiliki kesanggupan untuk melaksanakan otonomi daerah diperkenankan mengatur urusan daerahnya dalam bentuk peraturan daerah (Perda).

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif – lebih-lebih sebagai subjek hukum (*publiek rechspersoon, public legal entity*) – berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai

pemegang fungsi legislatif di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi legislatif DPRD.

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi, urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menentukan Perda dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama DPRD. Rancangan Perda yang sudah disepakati bersama oleh kedua belah pihak menjadi Perda dapat langsung berlaku sejak ditetapkan oleh Kepala Daerah tanpa harus menunggu pengesahan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (untuk Perda Kabupaten/Kota) atau pun Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (untuk Perda Provinsi). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menghapuskan kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan pengawasan preventif.

Pada 18 Agustus 2000, MPR melalui Sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan tahap kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan atau menambah antara lain Bab VI tentang Pemerintahan Daerah yakni Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Ketentuan Pasal 18 diubah dan ditambah menjadi berbunyi sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula, antara lain: (i) *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* [Pasal 18 ayat (2)]. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah. (ii) *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat. (iii) *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terrealisir dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. (iv) *Prinsip dasar*

hukum daerah mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui Peraturan Daerah. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan ini menjadi pegangan kuat bagi pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri daerahnya ke dalam bentuk peraturan daerah.

Setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah ditegaskan kembali sama persis dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (Pusat). Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan Pusat meliputi: a) politik luar negeri; b) pertahanan; c) keamanan; d) yustisi; e) moneter dan fiskal nasional; dan f) agama.

Setelah berjalan sepuluh tahun, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian dicabut keberlakuannya dengan hadirnya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 30 September 2014. Di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 4 ditegaskan:

- (1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi.
- (2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.

Pengaturan kabupaten dan kota selain sebagai daerah otonom sekaligus juga wilayah administratif, menguatkan pandangan dan kritik masyarakat selama ini bahwa Undang-Undang ini *setback* ke era Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 (orde baru) yang sentralistik. Pengalaman di

masa lalu, posisi kepala wilayah akan lebih menonjol dibandingkan kepala daerah. Pelaksanaan otonomi daerah melalui desentralisasi akan tergerus oleh dekonsentrasi.

Di dalam negara kesatuan tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Daerah. Presiden memegang tanggung jawab terakhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintahan nonkementerian. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat secara nasional dikoordinasikan oleh menteri.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pemerintah berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah. Kewenangan pengawasan yang diberikan kepada Pemerintah berupa wewenang untuk memeriksa apakah Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang dibuat oleh setiap daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 di atas, sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka peraturan daerah itu – seperti halnya undang-undang – dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*executive acts*). Perbedaan antara peraturan daerah dengan undang-undang hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan peraturan daerah hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah daerah provinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah kota yang bersangkutan masing-masing. Karena itu, peraturan daerah itu tidak ubahnya adalah “*local law*” atau “*local wet*”, yaitu undang-undang yang bersifat lokal (*local legislation*).

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam bentuk pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang lebih dikenal dengan pengawasan represif. Pengawasan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Perda yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah direvisi di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan memunculkan kembali pengawasan preventif, yang memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mengevaluasi RaPerda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Di samping itu, juga ada kewenangan untuk melakukan klarifikasi terhadap semua peraturan daerah kecuali tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Perda wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Begitu pula yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengawasan preventif dalam bentuk evaluasi rancangan peraturan daerah diberikan kepada Menteri untuk mengevaluasi RaPerda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh gubernur. UU ini juga memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Mekanisme peninjauan atau pengujian oleh Menteri Dalam Negeri atau pun Gubernur ini dapat dikategorikan sebagai *executive review* yaitu mekanisme pengujian peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat eksekutif tingkat pusat dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 atau Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Perda yang sudah disahkan di tingkat daerah dapat dibatalkan. Dibatalkan berarti ketidakabsahannya berlaku sejak tanggal ada pembatalan. Istilah yang kurang tepat dijadikan sandaran untuk menertibkan Perda-Perda yang dipandang

bermasalah. Seharusnya terminologi yang digunakan dengan istilah batal demi hukum, berarti ketidakabsahannya berlaku sejak peraturan itu ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum ada pembatalan). Dalam hubungan itu, pengawasan terdiri dari dua jalur, yakni pengawasan melalui jalur eksekutif (Pemerintah Pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (Mahkamah Agung).

Penyusunan Perda sebenarnya harus memenuhi tiga aspek, yakni yuridis, filosofis, dan sosiologis. Seringkali penyusunan Perda mengabaikan aspek sosiologis, yakni hukum yang berlaku di masyarakat, dan karena tidak melihat potensi dan karakteristik masyarakat, implementasi Perda banyak terganggu. Di samping itu, sebagian besar Perda yang bermasalah umumnya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, juga terjadi tumpang tindih antara kebijakan pusat dan daerah serta tumpang tindih antara pajak dan retribusi. Sebagian besar pejabat di daerah yang tidak memahami undang-undang memaksakan Perda yang berorientasi kepada keuntungan jangka pendek tanpa memikirkan akibat jangka panjangnya.

Dengan banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat dengan alasan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi dan/atau kesusilaan, maka langkah yang seharusnya ditempuh Pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif memang sebaiknya juga melakukan pembinaan (evaluasi) kepada daerah, khususnya dalam pembuatan Perda secara berkelanjutan, RaPerda yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi. Sehingga kemungkinan adanya kesalahan dalam pembuatan Perda dapat diminimalisir sejauh mungkin.

Oleh karena peraturan daerah merupakan produk legislatif, maka timbul persoalan dengan kewenangan untuk menguji dan membatalkannya. Lembaga manakah yang berwenang membatalkan peraturan daerah? Apakah jika ditemukan kenyataan bahwa banyak peraturan daerah yang ditetapkan daerah-daerah itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan tingkat pusat, peraturan-peraturan daerah itu dapat dibatalkan oleh pemerintah Pusat (Menteri Dalam Negeri/Gubernur)?

Sebagai konsekuensi dipertegasnya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam perubahan UUD 1945, maka produk

legislatif daerah ini ada kemungkinan bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda Provinsi ataupun Perda Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewengangnya”. Suatu Perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.

Meskipun daerah-daerah dari negara kesatuan itu bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, di samping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh sebab itu, produk legislatif di daerah provinsi ataupun kabupaten/kota berupa Peraturan Daerah sebagai hasil kerja dua lembaga, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang keduanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja.

Penerapan mekanisme tersebut juga dikaitkan dengan dasar pemikiran Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary state*), sehingga dinilai rasional apabila pemerintahan pusat sebagai pemerintahan atasan diberi kewenangan untuk mengendalikan sistem hukum di lingkungan pemerintahan daerah. Akan tetapi, tidaklah rasional apabila Pemerintah Pusat dianggap tidak berwenang melakukan tindakan untuk mengatur dan mengendalikan pembentukan peraturan daerah yang tidak sejalan dengan maksud diadakannya mekanisme

pembentukan peraturan daerah itu sendiri oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Sepanjang untuk kepentingan nasional yang objektif, mengapa Pemerintah Pusat tidak dapat melakukan kontrol dan pembinaan kepada unit-unit pemerintahan daerah? Atas dasar pemikiran yang demikian itulah maka Pemerintah Pusat diberi kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah dengan Peraturan Presiden.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah itu 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 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah undang-undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain. Demikian pula penegasan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 9 ayat (2) yang menentukan "Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung".

Karena Peraturan Daerah itu termasuk kategori peraturan yang hirarkinya berada di bawah undang-undang, maka tentu dapat timbul penafsiran bahwa Pemerintah Pusat sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menilai dan mencabut peraturan daerah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Yang berwenang untuk menguji Peraturan Daerah itu menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 adalah Mahkamah Agung.

Menurut Laica Marzuki, tidak tepat Peraturan Daerah (Perda) ditempatkan pada hirarki peraturan perundang-undangan terbawah, di bawah Peraturan Presiden. *Locale wet* atau Perda dibuat guna melaksanakan undang-undang, *wet* atau *Gesetz*. Produk Perda seyogyanya tidak dibatalkan oleh perangkat pemerintah pusat. Perda yang menyimpang dari hukum dapat setiap saat dibawa ke Mahkamah Agung dan pada ketikanya Perda yang menyimpang dari hukum itu dapat dinyatakan tidak mengikat secara hukum oleh MA.

Dengan demikian, pembatalan Perda oleh Menteri Dalam Negeri atau oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

Di dalam sistem demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung yang diterapkan untuk mengisi jabatan-jabatan di lembaga legislatif dan eksekutif, peranan partai politik sangat menonjol. Dengan demikian, undang-undang dan peraturan daerah sama-sama merupakan produk politik yang mencerminkan pergulatan kepentingan di antara cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik di tingkat daerah maupun pusat, tidak boleh dinilai atau diuji oleh sesama lembaga politik. Pengujian undang-undang dan peraturan daerah itu harus dilakukan melalui mekanisme "*judicial review*" dengan melibatkan peranan hakim yang objektif dan imparial sebagai pihak ketiga.

Menurut Jimly Asshiddiqie, apabila kita konsisten dengan pengertian UU P3, maka mau tidak mau kita harus mengartikan bahwa Peraturan Daerah itu termasuk ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Lagi pula, jika dikaitkan dengan pengertian "*primary legislation*" versus "*secondary legislation*" yang dapat dikatakan sebagai "*primary legislation*" adalah undang-undang, sedangkan peraturan daerah (Perda) adalah produk "*secondary legislation*", peraturan daerah itu merupakan bentuk "*delegated legislation*" sebagai peraturan pelaksana undang-undang (*subordinate legislation*). Karena itu, kedudukannya sudah seharusnya ditempatkan langsung di bawah undang-undang. Karena itu, kedudukannya tetap berada di bawah undang-undang yang seperti ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) termasuk objek pengujian yang menjadi bidang kewenangan Mahkamah Agung.

Dalam perspektif negara kesatuan atau *unitary state* (*eenheidsstaat*) adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, pemerintahan pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan

daerah kabupaten dan kota. Demikian pula pemerintahan daerah provinsi juga dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota di bidang pengaturan. Yang dikendalikan atau dikontrol oleh pemerintahan atasan itu antara lain adalah kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dikenal sebagai "*general norm control mechanism*". Mekanisme kontrol norma umum inilah yang biasa disebut dengan sistem "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif, ataupun oleh lembaga pengadilan. Jika "*abstract review*" itu dilakukan oleh lembaga eksekutif, misalnya, pengujian oleh pemerintah pusat atas peraturan daerah provinsi, maka mekanisme demikian disebut "*executive review*". Jika "*abstract review*" itu dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang menetapkan peraturan daerah itu sendiri, maka mekanisme peninjauan kembali semacam itu disebut "*legislative review*" yang dapat menghasilkan perubahan (*amandement*) peraturan. Jika pengujian itu dilakukan oleh pengadilan, maka hal itulah yang biasa disebut sebagai "*judicial review*".

Di samping "*abstract review*", mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan melalui prosedur "*abstract preview*", yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum. Misalnya suatu rancangan peraturan daerah disahkan oleh parlemen tetapi sebelum diundangkan sebagaimana mestinya, pemerintah atasan diberi kewenangan untuk menguji, menilai, atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintah bawahan. Mekanisme demikian dapat disebut sebagai "*executive abstract preview*" oleh pemerintahan atasan.

Kewenangan untuk melakukan "*executive abstract preview*" itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintahan atasan, bukan mekanisme "*review*" atas peraturan daerah yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Jika suatu peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti "prinsip negara kesatuan" dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan yang semata-mata didasarkan atas pertimbangan politik. Oleh karena itu, terhadap peraturan

daerah sebagai produk legislatif di daerah, sebaiknya hanya di “*preview*” oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat untuk umum. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan.

Lembaga pengadilan mana yang sebaiknya diberi kewenangan untuk melakukan “*judicial review*” itu? Sistem yang dianut dan dikembangkan menurut UUD 1945 ialah “*centralized model of judicial review*”, bukan “*decentralized model*”. Seperti ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sistem yang dianut adalah sistem sentralisasi. Oleh karena itu, pilihan pengujianya adalah oleh Mahkamah Agung.

Ke depan, jika kewenangan pengujian semua peraturan perundang-undangan telah disatu atapkan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka bentuk dan substansi peraturan daerah itu harus dilihat sebagai undang-undang dalam arti yang luas. Mahkamah Konstitusi dapat menafsirkan bahwa peraturan daerah itu sebagai “*locale wet in materiele zin*” juga dapat dijadikan sebagai objek pengujian konstitusional yang harus dijalankannya sebagai lembaga pengawal konstitusi.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya menyebut “undang-undang” dengan huruf kecil. Artinya, kualifikasi “undang-undang” dimaksud belum dirinci. Jika ditafsirkan bahwa dalam kata “undang-undang” tersebut dapat tercakup juga pengertian “undang-undang dalam arti materiel” (*wet in materiele zin*), maka niscaya substansi peraturan daerah dapat dilihat sebagai “*wet in materiele zin*” yang berbaju peraturan daerah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda, baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten atau Kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isinya sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang

lebih tinggi kedudukannya daripada Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten atau Perda Kota.

Dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Suatu Perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah. Untuk itu, pembatalan Perda seharusnya tidak dilakukan oleh Pemerintah, tetapi pembatalan Perda harus dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui proses pengujian peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Pusat (Menteri dan Gubernur) yang melakukan *executive preview* dalam bentuk evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah (RaPerda) Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh gubernur. Serta mengevaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota, seperti yang diatur dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sudah tepat.

2. Prof. M. Ryaas Rasyid

Ahli sependapat dengan apa yang disampaikan oleh pembicara terdahulu bahwa ada dua kejanggalan yang bisa kita deteksi dari aturan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 itu tentang Peraturan Daerah.

Pertama, seperti dikemukakan tadi, pemerintah provinsi dan pemerintahan dalam negeri dalam hal ini pemerintah pusat itu mempunyai kewenangan memeriksa, mengoreksi, menyarankan untuk membatalkan dan seterusnya terhadap rancangan peraturan daerah.

Semua peraturan daerah tidak bisa langsung disahkan oleh DPRD bersama pemerintah daerah tanpa diberi persetujuan oleh Kementerian Dalam Negeri untuk pemda provinsi dan gubernur untuk perda kabupaten/kota. Kalau ada Perda yang kemudian lolos dan ternyata isinya atau substansinya

bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi atau peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum, itu menunjukkan ada kelalaian dalam supervisi dan pengawasan oleh pihak yang diberi tanggung jawab untuk mengoreksi rancangan perda itu.

Bukannya Perda itu dibatalkan dengan menghukum mereka yang sudah membuat keputusan. Yang dihukum itu adalah mereka yang membuat ini terjadi, gitu. Itu yang harus diberi sanksi, dia tidak melaksanakan fungsinya dan kewenangannya untuk mencegah terbitnya Perda yang kemudian terbukti bertentangan dengan kepentingan umum atau undang-undang yang lebih tinggi.

Itu satu hal yang menurut ahli sedikit memprihatinkan. Kewenangan untuk provinsi atau Menteri Dalam Negeri membatalkan satu perda, itu kan, sama dengan hak veto. Sesuatu yang sudah diputuskan oleh legislatif, diveto oleh mereka, kita tidak menganut sistem hak veto itu karena baik pemerintah, kabupaten/kota maupun provinsi, terlibat dalam proses pembuatan, rancangan dan pengesahan peraturan daerah itu, mereka ikut serta. Hak veto itu terjadi jika seluruh proses penyusunan rancangan undang-undang atau peraturan berada di tangan legislatif, kemudian eksekutif menilai ini sesuai apa tidak, dia bisa veto. Kalau ini enggak bisa, tidak berlaku hak veto di Indonesia.

Yang *kedua*, kejanggalan yang kedua. Kalau ini kita tarik ke atas bahwa gubernur bisa membatalkan satu perda yang sudah disetujui oleh DPRD dan tentu saja dengan lampu hijau dari Kementerian Dalam Negeri atau peraturan kepala daerah, peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri, ini menjadi aneh kalau asumsi ini kita pakai karena itu berarti Presiden juga itu bisa membatalkan undang-undang. Undang-undang dengan perda itu kan, sama, dalam arti prosesnya proses politik, gitu lho.

Kenapa Presiden tidak punya hak membatalkan undang-undang? Karena memang itu dibuat dalam suatu proses politik. Jadi, ndak masuk logikanya. Masa gubernur bisa membatalkan peraturan daerah kabupaten? Dan Menteri Dalam Negeri sebagai bagian dari eksekutif membatalkan perda provinsi yang merupakan produk dua lembaga. Tapi Presiden, tidak bisa mempunyai kewenangan membatalkan undang-undang?.

Menurut ahli memang harus dikoreksi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memang berangkat dari satu konstruksi pemikiran dan filosofi yang keliru, keliru. Mereka mengasumsikan bahwa pada dasarnya seluruh kewenangan pemerintahan negara berada di tangan Presiden dan terserah kepada Presiden mau diserahkan kepada daerah atau mau ditarik kembali, itu yang ahli dapat dari penjelasan hampir semua drafter dari undang-undang RUU ini, orang-orang Depdagri, kawan-kawan ahli semua, asumsinya begitu.

Pada dasarnya seluruh kewenangan pemerintahan ada di tangan presiden, sehingga terserah presiden mau menyerahkan atau menarik kembali setiap saat, itu adalah kewenangan dia, ya. Menurut ahli ini keliru besar, kalau seperti itu, kenapa mesti bikin undang-undang kalau mau menyerahkan kewenangan, bikin perpres saja, kan dia yang punya. Sebenarnya yang diserahkan itu adalah kewenangan negara kepada daerah, bukan kepada gubernur. Jadi jangan dipersonifikasikan di sini presiden, sementara di sana itu pemerintah daerah. Penyerahan dari pemerintahan negara kepada pemerintah daerah, itulah penyerahan kewenangan, desentralisasi. Bukan dari presiden dalam posisi sebagai kepala pemerintahan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi. Kalau itu yang dipakai sebagai asumsi, tidak perlu pakai undang-undang dalam hal penyerahan kewenangan itu, pakai perpres saja, kewenangan 100%, kenapa mesti pakai undang-undang.

Jadi memang kekeliruan itu berlanjut lagi ketika ahli berdiskusi dengan kawan-kawan itu, dia bilang begini, "negara ini kan negara kesatuan, pemerintah pusat itu berhak untuk mengatur segala sesuatu." tapi jangan lupa, seperti yang ahli kemukakan pada sidang sebelumnya di sini, Republik Indonesia ini terbentuk bukan atas perbuatan pemerintah pusat semata-mata, Republik Indonesia ini adalah produk dari kesepakatan umum antara pusat dan orang-orang Jakarta, waktu itu orang-orang di Jawa dan orang-orang di luar Jawa, gitu, itu. Jangan seolah-olah ini satu anugerah yang tiba-tiba jatuh, itu. Suara daerah harus dipertimbangkan, maka ahli sesalkan sekali proses penyusunan undang-undang ini tidak pernah dikonsultasikan dengan stakeholder yang namanya kepala daerah kabupaten/kota maupun gubernur sendiri. Gubernur sendiri akan bertambah kewenangannya dan bupati/walikota

yang akan berkurang kewenangannya tidak pernah diajak konsultasi, tiba-tiba undang-undang ini keluar, maka gelisah semua.

Proses pemerintahan itu adalah proses negosiasi, itu adalah proses menuju kesepakatan, apalagi yang namanya undang-undang, tidak bisa ujuk-ujuk begitu, gitu. Jadi menurut ahli kalau kita lihat sejarah dan secara empiris, ya, sejarah empiris, Republik Indonesia ini adalah suatu proyek baru. Republik Indonesia ini baru ada tanggal 18 Agustus Tahun 1945, sebelumnya itu enggak ada Republik Indonesia, tapi sudah ada political entities, berupa kerajaan-kerajaan dan wilayah-wilayah administrasi yang dikelola oleh penguasa-penguasa lokal. Itulah sebabnya sehingga suara mereka untuk mendukung dan menyatakan bergabung dengan Republik Indonesia menjadi sangat penting.

Bagaimana negosiasi Bung Karno dengan Sultan Hamengkubowono ke-IX, untuk bisa memberi dukungan itu. Bagaimana negosiasi dengan daerah-daerah. Bagaimana orang-orang para founding fathers sendiri mengalah pada ancaman orang-orang dari Indonesia Timur ketika membahas tentang negara dan dasar negara, ketika mereka mengatakan boleh dasar negara Pancasila yang diambil dari piagam Jakarta, tapi tujuh kata tentang syariat Islam itu dicoret. Kawan-kawan dari Indonesia Timur mengancam para *founding fathers*, kalau itu masuk, Indonesia Bagian Timur tidak menjadi bagian dari Republik Indonesia. Itu menunjukkan bahwa ada negosiasi, daerah tidak bisa diabaikan, gitu. Jangan setelah kemerdekaan mereka semua tunduk di bawah kita dan terserah kita mau diapain, gitu, itu tidak fair, tidak historis, dan tidak empirik pandangannya.

Oleh karena itu pemerintah saling menghargailah, pusat dan daerah itu saling menghargai, jangan seolah-olah itu super power-nya di pusat, daerah terserah saja terima nasib, gitu. Ini menyangkut nasib orang banyak yang diurus secara bersama-sama dan mereka adalah kaki tangan dari pemerintah pusat. Keberhasilan daerah adalah keberhasilan pusat, itu, jangan mereka menjadi sasaran kecurigaan. Ada yang mengatakan otonomi daerah gagal, otonomi daerah tidak memberikan kontribusi yang besar. kalau itu yang dikatakan demikian, kita terima. Sekarang siapa yang bertanggung jawab atas kegagalan itu? Kebijakan otonomi itu kan kebijakan pusat, undang-undang yang buat. Undang-undang itu mengharuskan pemerintah pusat memberikan

supervisi, evaluasi, monitoring, dan seterusnya untuk keberhasilan otonomi daerah, bukan menjadi pengawas.

Seandainya bisa disarankan, ini semua pemimpin di Jakarta mesti dikasih kursus ilmu pemerintahan dulu, biar mereka mengerti bagaimana caranya mengelola negara yang benar. Bahwa perlu ada negosiasi dalam pengaturan-pengaturan. Sekarang sudah resah di daerah karena perintah Undang-Undang Nomor 23 berlaku 1 Oktober itu sudah harus terlaksana. Sementara masih menggantung sekarang.

Pak Jusuf Kalla memberikan pernyataan di muka umum, bisa dikutip oleh siapa pun, mengatakan bahwa memang harus ada koreksi terhadap undang-undang itu, tidak bisa seluruhnya itu kewenangan ditarik ke provinsi begitu saja, ada kewenangan-kewenangan yang memang bisa melekat pada daerah kabupaten/kota karena memang mereka bisa mengurus itu. Yang dia maksud adalah kewenangan-kewenangan yang menurut Undang-Undang Nomor 23 itu ditarik ke atas, oleh Pak Jusuf Kalla dikatakan seharusnya tidak seragam kayak gitu, dan itu dinyatakan kepada publik, bisa dikutip itu. Tapi memang wakil presiden tidak bisa membatalkan undang-undang, tapi ini kan menilai, semua warga negara bisa menilai suatu undang-undang dalam kapasitasnya masing-masing.

3. Prof. Bagir Manan

Ahli terlebih dahulu mencatat sebagian ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dimohonkan untuk diuji terhadap ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sedangkan bagian lainnya mudah-mudahan pada bagian belakang nanti akan ada catatan juga dari ahli.

Yang ahli maksudkan sebagian itu adalah Pasal 25 ayat (1), Pasal 25 ayat (2), Pasal 25 ayat (7), dan Pasal 251 ayat (8). Empat ketentuan yang dicatat di atas, ahli kelompokkan menjadi dua ketentuan. Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) yang melarang isi atau muatan peraturan daerah provinsi, kabupaten atau kota, dan peraturan gubernur, peraturan bupati, peraturan walikota bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) mengatur keberatan yaitu keberatan pemerintah daerah atas keputusan

pembatalan peraturan daerah dan keberatan gubernur atas pembatalan gubernur, keberatan bupati atas pembatalan peraturan bupati, dan keberatan walikota atas pembatalan peraturan walikota. Para Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan-ketentuan yang ahli sebutkan di atas bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1).

Mengapa Pemohon mendalilkan ketentuan-ketentuan Pasal 251 ayat (1), dan (2), ayat (7), dan ayat (8) bertentangan dengan Pasal 24A dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) yang memberi wewenang kepada Mahkamah Agung menguji secara yudisial atau judicial review, semua peraturan perundang-undangan yang bertingkat di bawah undang-undang, peraturan daerah, baik peraturan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dan peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan walikota adalah peraturan perundang-undangan bertingkat lebih rendah dari undang-undang.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 Pasal 24 ayat (1) hanya Mahkamah Agung yang berwenang menilai dan menyatakan tidak sah peraturan daerah, dan peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan walikota. Dalam kaitan ini, perlu diajukan pertanyaan;

Pertama, apakah wewenang Mahkamah Agung sebagaimana diatur Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) merupakan wewenang eksklusif atau *the exclusive power* sehingga tidak dapat dijalankan oleh lembaga yang lain?

Kedua, wewenang Mahkamah Agung sebagaimana diatur Pasal 24A ayat (1) adalah wewenang *judicial* atau *judicial review* karena itu disebut judicial review. Apakah ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) merupakan suatu bentuk wewenang judicial?

Ketiga, dasar pengujian sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) yaitu, "Bertentangan dengan undang-undang yaitu bertentangan dengan Undang-Undang dalam arti formal." Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) adalah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bukan hanya bertentangan dengan undang-undang dalam arti formal. Bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Dari tiga pertanyaan di atas sangatlah nyata ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) mengatur hal yang berbeda dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 ayat (1). Dengan perkataan lain, meskipun sama-sama menyangkut pengujian tetapi yang diatur Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24 ayat (1) adalah pengujian judicial karena itu bersifat *pro justitia*. Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) dalam lingkup fungsi administrasi negara (*bestuursfunctie*), bukan dalam lingkup fungsi judicial (*judiciele functie*) seperti diatur dan dimaksud Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1).

Pemohon juga mendalilkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1), dan ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 27 ayat (1), khususnya yang berkaitan dengan persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan. Secara tersirat Pemohon mendalilkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) yang hanya memberikan kesempatan pada pemerintah daerah mengajukan keberatan atas pembatalan peraturan daerah kepada gubernur atas pembatalan peraturan gubernur, kepada bupati atas pembatalan peraturan bupati, dan walikota atas pembatalan peraturan walikota merupakan ketentuan yang menutup persamaan hak dan kesempatan (*the rights of equal opportunity*) bagi Pemohon untuk mengajukan keberatan.

Hal ini bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1) tentang Persamaan Kedudukan di Hadapan Hukum (*equality before the law*). Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) adalah ketentuan tentang pengawasan (*toezicht* atau *supervision*) dalam lingkungan administrasi negara atau bestuur yang memang mengenai wewenang badan atau pejabat administrasi negara atau *bestuuresapar*at.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis, untuk lebih menjelaskan kedudukan dan fungsi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) akan diuraikan tentang konsep otonomi dan konsep pengawasan atau supervisi pemerintah pusat dalam penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan.

Pertama, tentang konsep otonomi dan tugas pembantuan, ada beberapa asas otonomi antara lain;

1. Otonomi adalah subsistem negara kesatuan. Dengan perkataan lain konsep otonomi adalah salah satu konsep negara kesatuan yaitu negara kesatuan yang menjalankan desentralisasi (*decentralized unitary state*).
2. Otonomi adalah sistem menjalankan atau mengelola fungsi pemerintah atau fungsi bestuur. Otonomi adalah tatanan penyelenggaraan kekuasaan administrasi pemerintahan yang berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif. Hukum-hukum tentang dan yang mengatur otonomi adalah dalam lingkungan hukum administratif (*administrative law*), bukan di bidang yang lain.
3. Otonomi itu berisi kemandirian atau (*zelfstandingheid*), yang berisi kebebasan mengatur dan mengurus sebagian urusan atau fungsi pemerintahan sebagai urusan rumah tangga otonomi.
4. Isi atau substansi otonomi diperoleh dari penyerahan sebageian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat maupun pemerintahan otonomi setingkat lebih tinggi.
5. Peraturan-peraturan dan penetapan yang dibentuk atau ditetapkan oleh satuan pemerintahan atau aparat otonomi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan bertingkat lebih tinggi. Itu asas pertama, otonomi.

Kedua. Tentang konsep pengawasan otonomi. Dalam kaitan dengan pengawasan berlaku asas *geen autonomie zonder toezicht*. Tidak ada otonomi tanpa pengawasan atau supervisi. Mengapa harus ada pengawasan atau supervisi? Sekedar ilustrasi, izinkan ahli menyampaikan keterangan tentang daerah otonom *gemeente* di Kerajaan Belanda. Dalam *memorie van toelicking*, pasal tentang Pengawasan *Gemeente*, disebutkan, "Kebebasan yang luas dalam ikatan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (maksudnya otonomi dan tugas pembantuan), tidak akan ada tanpa tersedia cara-cara pemerintah tingkat lebih atas untuk melakukan berbagai koreksi." Dalam hal ini pengawasan itu.

Menurut Kelompok Kerja Pembaharuan Undang-Undang *Gemeente* (laporan akhir tahun 1980, ada lima motif pengawasan, yaitu: motif koordinasi,

motif pengamanan kebijakan, motif keuangan, motif perlindungan terhadap hak dan kepentingan warga.

Pemohon tidak menolak keharusan ada pengawasan dengan berbagai motif yang disebutkan di atas, terutama yang berkaitan dengan motif perlindungan hak dan kepentingan warga. Tetapi Pemohon berpendapat, "Pengawasan sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 24A ayat (1). Pemohon berpendapat, "Pengawasan hanya dapat dilakukan dalam kerangka judicial review sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 24A ayat (1). Sedangkan pengawasan sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bukan judicial review sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 24A ayat (1).

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis. Telah dikemukakan, ketentuan yang diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) memang bukan suatu bentuk judicial review, melainkan suatu bentuk pengawasan dalam lingkungan bestuur oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan bestuur yang lebih rendah. Paling tidak, ada dua bentuk utama pengawasan terhadap suatu satuan bestuur yang lebih rendah oleh satuan bestuur yang lebih tinggi, yaitu pengawasan administratif (*administratief toezicht*) dan banding administratif (*administratief beroep*). Pengawasan administratif (*administratief toezicht*) dapat berupa pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*).

Ketentuan-ketentuan yang diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) adalah pengawasan represif yaitu wewenang membatalkan (*vernietiging*) peraturan yang sudah berlaku karena kemudian ternyata peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan kesusilaan (*goede zeden*).

Selanjutnya, ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8), berkenaan dengan upaya atau banding administratif (*administratief beroep*). Pertanyaannya, apakah masih perlu pengawasan

sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2)? Apakah tidak cukup melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 24A ayat (1)? Ada beberapa dasar eksistensi pengawasan seperti diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2).

1. Pengawasan internal (dalam lingkungan bestuur sendiri), dalam hal ini, pengawasan oleh satuan bestuur tingkat lebih tinggi terhadap satuan bestuur tingkat lebih rendah merupakan salah satu fungsi manajemen yaitu fungsi kontrol (*control function*), di samping fungsi-fungsi manajemen lainnya.
2. Sebagai sarana menjamin eksistensi negara kesatuan otonomi haruslah menjadi bagian integral memperkokoh negara kesatuan, bukan melemahkan negara kesatuan.
3. Pemerintah pusat sebagai alat kelengkapan negara kesatuan yang dalam hal ini diwakili Presiden, Menteri Dalam Negeri, dan Gubernur dalam kedudukan sebagai unsur pemerintah pusat (dahulu disebut gubernur atau bupati, atau walikota sebagai kepala wilayah). Pada tingkat terakhir, bertanggung jawab menjamin kesatuan hukum, harmonisasi hukum, kesatuan kebijakan, kepentingan umum, ketertiban hukum, dan perlindungan terhadap warga di seluruh wilayah Negara Kesatuan RI, bahkan kepentingan warga yang berada di luar wilayah RI.

Dengan demikian, seperti telah dikemukakan pengawasan sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1), ayat (2) merupakan suatu kemestian atau emas.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis, selanjutnya izinkan ahli memberikan keterangan atas ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8). Telah dikemukakan ketentuan tersebut merupakan suatu bentuk upaya atau banding administratif (*administratief beroep*), apakah perlu ada ketentuan semacam itu?

Kita mengenal asas umum pemerintahan yang baik (*general principles of good administration*) bahkan asas-asas ini didapati juga dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara kita dan Undang-Undang Administrasi Pemerintah. Dengan demikian, asas-asas ini bukan hanya sebagai asas-asas

umum (*general principles*) tetapi sekaligus menjadi bagian dari hukum positif. Selain itu, RI adalah negara hukum, semua tindakan negara dan pemerintahan harus berdasarkan hukum.

Salah satu wujud asas-asas umum pemerintahan yang baik dan negara hukum, yaitu larangan bertindak melampaui wewenang, baik dalam bentuk perbuatan melawan hukum, bertindak sewenang-wenang, bertindak tidak layak, baik karena tindakan berlebihan atau bertentangan dengan kesusilaan, dan lain-lain, bertentangan dengan kepentingan umum dan ketertiban umum.

Bermacam-macam tindakan yang tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas-asas negara hukum dapat juga dilakukan organ bestuur ketika melaksanakan fungsi pengawasan. Selain itu, bestuur tingkat lebih rendah yang terkena pengawasan memikul tanggung jawab untuk membela kepentingan pemerintahannya dan kepentingan publik dalam wilayah pemerintahannya.

Untuk mengoreksi kemungkinan kesalahan tersebut itulah fungsi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8). Paling tidak, semacam *checks and balances*, apakah hal itu mungkin atau diperbolehkan? Perlu diingat, baik secara hukum maupun keilmuan, satuan otonomi merupakan badan hukum publik (*publiek lichaam*) karena itu merupakan subjek hukum yang memikul hak dan kewajiban, termasuk membela kepentingan daerahnya.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis. Walaupun Pemohon hanya mendalilkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1), Pasal 27 ayat (1), tapi secara tersirat sekaligus ketentuan undang-undang tersebut menutup hak konstitusional Pemohon yang dijamin Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1).

Menurut pendapat ahli, ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) sama sekali tidak mengurangi hak konstitusional Pemohon. Pertama, apabila Pemohon menemukan suatu peraturan daerah atau peraturan gubernur, atau peraturan bupati, atau peraturan walikota bertentangan dengan undang-undang yang

merugikan kepentingan Pemohon, Pemohon tetap dapat menggunakan hak atas suatu kepentingan hukum untuk mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung agar melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.

Kedua. Terhadap penetapan yang berwenang yang membatalkan atau tidak membatalkan peraturan daerah, atau peraturan gubernur, atau peraturan bupati, atau peraturan walikota yang ternyata merugikan kepentingan Pemohon, Pemohon dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan tata usaha negara (*beschikking*) ini.

Ketiga. Pemohon dapat juga mengajukan gugatan perdata atas dasar *onrechtmatigedaad* atau *onrechtmatigeoverheidsdaad* kalau ternyata peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan bupati, peraturan walikota menimbulkan kerugian kepentingan Para Pemohon.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis. Demikianlah beberapa catatan tentang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8). Pemohon juga mempersoalkan Pasal 251 ayat (3) dan Pasal 251 ayat (4), tapi catatan-catatan yang disampaikan di atas secara sistematis telah mencakup juga kaitan Pasal 251 ayat (3) dan ayat (4) dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 24 ayat (1), Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) sehingga tidak perlu lagi dibuatkan keterangan tersendiri.

Selanjutnya Pemohon mempersoalkan berbagai pasal atau ketentuan lain dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tapi dalam kesempatan ini ahli hanya akan memberi catatan terhadap Pasal 267. Pasal-pasal lain ahli pandang menyangkut materi yang sama, yaitu tentang evaluasi oleh satuan pemerintah yang lebih tinggi, lebih atas terhadap rancangan peraturan daerah sehingga tidak perlu lagi diberi catatan.

Seandainya Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis berpendapat Pasal 267 tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka di sini berlaku ungkapan seperti pernah diutarakan seorang Hakim Agung Amerika Serikat, yaitu dari pohon yang beracun akan menghasilkan buah yang beracun pula. Apabila Pasal 267 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sudah semestinya seluruh pasal yang berkaitan dengan evaluasi rancangan peraturan daerah bertentangan juga dengan Undang-Undang

Dasar Tahun 1945. Demikian pula sebaliknya apabila Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis berpendapat Pasal 267 tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, hal itu berlaku juga untuk ketentuan evaluasi lainnya. Telah dikemukakan Pasal 267 ada dalam bagian ketiga bab 10 tentang evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah.

Terus terang ahli acapkali kagum dengan kreatifitas para pembentuk undang-undang, termasuk mencangkokkan istilah evaluasi menjadi istilah atau bahasa hukum. Evaluasi adalah salah satu fungsi manajemen karena itu secara ilmiah adalah objek ilmu manajemen. Evaluasi sebagai salah satu fungsi manajemen berkaitan dengan suatu yang sudah dilaksanakan atau sudah dijalankan, berarti evaluasi hasil kerja. Jadi bukan sesuatu yang masih berupa rancangan, seperti rancangan peraturan daerah. Kreatifitas senantiasa diperlukan demi kemajuan, tapi kreatifitas yang tidak pada tempatnya justru dapat merusak termasuk merusak sistem dan tatanan keilmuan itu sendiri.

Membaca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 267 dan seterusnya, yang dimaksud evaluasi tidak lain yang dalam ilmu hukum seperti hukum-hukum yang mengatur hubungan antara satuan otonomi dengan satuan yang lebih tinggi disebut pengawasan preventif. Dalam kaitan dengan peraturan-peraturan daerah, pengawasan preventif adalah pengawasan rancangan peraturan daerah yang sudah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah, tapi belum disahkan kepala daerah dan belum dimuat dalam lembaran daerah, secara hukum masih berstatus sebagai rancangan peraturan daerah.

Di atas telah disinggung sepintas lalu tentang pengawasan preventif dan pengawasan represif. Dalam khazanah ilmu hukum c.q. yang mengatur hubungan pusat dan otonomi dibedakan dua macam pengawasan preventif, yaitu pertama pengawasan dilakukan sebelum satuan pemerintahan yang lebih rendah c.q. pemerintahan otonomi mengambil atau menetapkan keputusan, dalam bahasa asing disebut *voortoezicht*, salah satu bentuk *voortoezicht* adalah pernyataan tidak keberatan dari satuan pemerintahan yang lebih rendah atau *verklaring van geen bezwaar*.

Dua, pengawasan preventif dilakukan setelah satuan pemerintahan tingkat lebih rendah menetapkan serta mengambil keputusan tapi sebelum

keputusan atau penetapan itu berlaku dan mempunyai kekuatan hukum tetap, kekuatan hukum atau disebut *middentoezicht*. Salah satu bentuk *middentoezicht* adalah pengesahan atau, "*goedkeuring*," orang Belanda mengatakan. Memperhatikan ketentuan Pasal 267 dan seterusnya dalam paragraf yang sama pengawasan itu termasuk pengawasan preventif yang bersifat *middentoezicht*. Pengawasan preventif sentiasa ada dalam hubungan antara pusat dan satuan otonomi dengan maksud antara lain untuk menjaga ketertiban hukum, menjaga harmonisasi antar hukum maupun persoalan-persoalan di luar hukum. Di sini berlaku asas lebih baik mencegah penyakit daripada mengobati penyakit.

Namun dalam tatanan otonomi yang baik, pengawasan preventif harus dijalankan dengan hati-hati. Pengawasan preventif yang dijalankan tanpa batas dan tidak hati-hati dapat meniadakan kemandirian (*zelfstandigheid*) yang menjadi inti otonomi karena otonomi akan selalu tergantung pada pusat sebelum dapat menjalankan otonomi. Untuk menghindari pengawasan preventif yang berlebihan, harus diperhatikan hal-hal berikut.

1. Untuk menjamin kebebasan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, pengawasan represif yang mesti dikedepankan, bukan pengawasan preventif.
2. Pengawasan preventif hanya dilakukan secara spesifik dan terbatas, yaitu sepanjang hal-hal itu bertalian dengan fungsi-fungsi ketertiban umum, kepentingan umum, menjamin kesatuan kebijakan atau yang akan menimbulkan beban terhadap rakyat banyak.
3. Pada pengawasan preventif tetap berlaku ketentuan, yaitu hanya memeriksa apakah materi muatan rancangan peraturan daerah bertentangan dengan peraturan undang-undang yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Seperti catatan terhadap Pasal 251 di atas, Pemohon berpandangan kehadiran Pasal 267 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24 ayat (1) karena beranggapan hal itu termasuk khazanah pengujian *review* atau *toetzing*. Segala bentuk pengujian ada dalam lingkup Mahkamah Agung sebagaimana diatur Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1).

Untuk lebih menegaskan dalam tatanan negara hukum demokrasi (*demokratische rechtstaat*) paling tidak ada tiga tata cara pengawasan. Pengawasan yudisial dilakukan oleh kekuasaan kehakiman. Pengawasan politik dilakukan oleh badan politik. Pengawasan administratif dilakukan badan administrasi untuk peraturan, pengaturan, dan tindakan administrasi.

Telah dikemukakan otonomi ada dalam khazanah administrasi atau bestuur. Otonomi menjalankan fungsi administrasi atau fungsi bestuur karena wewenang otonomi untuk mengurus dan mengatur ada dalam lingkup yang diatur hukum administrasi negara. Dalam hubungan antara pusat dan otonomi, senantiasa ada hubungan pengawasan antara pusat dan daerah atau lebih atas dan lebih rendah.

Berdasarkan catatan di atas, ketentuan tentang evaluasi yang diatur Pasal 267 yang tidak lain sebagai salah satu bentuk pengawasan preventif tidak dapat serta merta dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pertama, meskipun harus dijalankan dalam lingkup yang spesifik dan hati-hati, tetapi pengawasan preventif merupakan salah satu sarana berotonomi dalam negara kesatuan. Kedua, pengawasan yang diatur Pasal 267 ada dalam lingkup administrasi negara atau bestuur karena itu berada di dalam lingkup dalam tatanan hukum administrasi cq hubungan antara badan hukum administrasi negara. Di pihak lain, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24A ayat (1) menyangkut fungsi yudisial Mahkamah Agung.

Tiga. Pengawasan yang diatur dalam Pasal 267 adalah pengawasan administratif cq administrative review. Sedangkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24A ayat (1) adalah *judicial review* yang dilaksanakan dalam satu proses peradilan atau *projusticia*.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis, Pemohon juga mempersoalkan penggunaan istilah undang-undang dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) dengan istilah peraturan perundang-undangan Undang-Undang Mahkamah Agung. Meskipun ketentuan tersebut dapat dipertalikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 khususnya yang berkaitan dengan pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi didapati dua objek yang berbeda antara mempersoalkan hubungan antara Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24A ayat (1) dengan berbagai ketentuan Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan persoalan hubungan antara Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24A ayat (1) dengan Undang-Undang Mahkamah Agung.

Seperti telah dikemukakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 cq persoalan hukum seperti diatur Pasal 251, Pasal 267, adalah dalam lingkup persoalan hukum administrasi. Sedangkan persoalan hukum yang diatur Undang-Undang Mahkamah Agung ada dalam lingkup persoalan yudisial. Jadi, dua hal yang berbeda. Barangkali, selain karena dapat dipertalikan, Pemohon ingin memanfaatkan ungkapan, "Sekali mendayung, dua-tiga pulau dilampai."

Tetapi ahli perlu mengingatkan ada asas beracara di pengadilan. Pemohon tidak dibenarkan merangkai-rangkai perkara atau persoalan hukum yang berbeda menjadi satu perkara.

Dalam praktik peradilan yang ahli ketahui, permohonan atau gugatan mencoba merangkai-rangkai persoalan hukum yang berbeda-beda dalam satu perkara dapat dijadikan alasan untuk menyatakan perkara itu tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*). Sebagai mantan hakim, ahli masih ingin tetap setia pada asas itu karena itu mohon maaf tidak memberi keterangan mengenai penggunaan istilah "undang-undang" dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) dengan istilah peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Mahkamah Agung yang ahli anggap hal yang berbeda sama sekali.

[2.5] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan yang disampaikan oleh Pemohon pada tanggal 27 Oktober 2016 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UU MA) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu

Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon menjelaskan kedudukannya dalam permohonan *a quo* bertindak dalam kapasitas sebagai Badan Hukum yang merupakan suatu Perkumpulan yang diberi nama Forum Kajian Hukum dan Konstitusi disingkat FKHK yang dibentuk pada tahun 2011 dan secara sah pendiriannya berdasarkan Akta Pendirian Perkumpulan oleh Notaris Reni Herlianti, SH, Nomor 1 Tahun 2012, dan kemudian mendapatkan Pengesahan sebagai Badan Hukum dari Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-220.AH.01.07.Tahun 2012 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi. Pemohon memiliki upaya untuk mewujudkan tujuan organisasi sebagaimana dalam AD/ART yakni melakukan penelitian dan pengkajian dalam bidang hukum dan konstitusi, melakukan penataan serta penegakan terhadap peraturan-perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang dan/atau terhadap Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan upaya konstitusional, serta berperan aktif dalam melakukan upaya hukum dalam rangka upaya menjaga serta menegakkan konstitusi. Bahwa sifat, fungsi dan upaya dari dibentuknya badan hukum perkumpulan Pemohon adalah telah diatur secara tegas dalam Anggaran Dasar Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) (bukti P.10), yaitu sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 – 8 Anggaran Dasar Pemohon.

Bahwa Pemohon merasa hak konstitusionalnya sebagai badan hukum yang aktif melakukan kajian, sosialisasi, dan advokasi membantu masyarakat yang terkena persoalan hukum, serta aktif membuat forum-forum ilmiah terkait konstitusionalitas norma undang-undang terhadap UUD 1945, berpotensi dirugikan untuk mendapatkan kepastian hukum sebagaimana yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 apabila berlakunya Pasal 245 ayat (1) terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah”, dan ayat (3) terhadap frasa “ yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah” ; Pasal 267 ayat (1) terhadap frasa “RPJPD dan RPJMD”, dan ayat (2) terhadap frasa “tentang RPJPD dan RPJMD”; Pasal 268 ayat (1) terhadap frasa: “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”; Pasal 269 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”; Pasal 270 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”; Pasal 271 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”; Pasal 324 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah” dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan Pasal 325 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”, Pasal 251 ayat (1) terhadap frasa “Perda Provinsi dan”, ayat (2) terhadap frasa “Perda Kabupaten/Kota dan”, dan ayat (3) terhadap frasa: “Perda Kabupaten/Kota dan/atau” UU Pemda serta berlakunya Pasal 31 ayat (2) terhadap frasa “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” UU MA. Pemohon beranggapan bahwa Pasal 245 ayat (1) terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah”, dan ayat (3) terhadap frasa “ yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan

APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah”; Pasal 267 ayat (1) terhadap frasa “RPJPD dan RPJMD”, dan ayat (2) terhadap frasa “tentang RPJPD dan RPJMD”; Pasal 268 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”; Pasal 269 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”; Pasal 270 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”; Pasal 271 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan Frasa “RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”; Pasal 324 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah” dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan Pasal 325 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”, Pasal 251 ayat (1) terhadap frasa “Perda Provinsi dan”, ayat (2) terhadap frasa “Perda Kabupaten/Kota dan”, dan ayat (3) terhadap frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau” UU Pemda serta berlakunya Pasal 31 ayat (2) terhadap frasa “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” UU MA dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka kerugian konstitusional Pemohon tidak akan terjadi di kemudian hari;

2. Bahwa berdasarkan uraian pada angka 1 di atas, karena Pemohon sebagai sebuah badan hukum yang aktif melakukan kajian, sosialisasi, dan advokasi membantu masyarakat yang terkena persoalan hukum, serta aktif membuat forum-forum ilmiah terkait konstitusionalitas norma UU terhadap UUD 1945, berpotensi dirugikan akibat berlakunya ketentuan Pasal 245 ayat (1); Pasal 267 ayat (1); Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), Pasal 271 ayat (1), Pasal 324 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 325 ayat (1), Pasal 251 ayat (1), ayat (2) UU Pemda dan berlakunya Pasal 31 ayat (2) UU MA, untuk mendapatkan kepastian hukum sebagaimana yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945; oleh karenanya Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang, berdasarkan uraian di atas, oleh karena Mahkamah berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 245 ayat (1) terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah”, dan ayat (3) terhadap frasa “ yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah”; Pasal 267 ayat (1) terhadap frasa “RPJPD dan RPJMD”, dan ayat (2) terhadap frasa “tentang RPJPD dan RPJMD”; Pasal 268 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”; Pasal 269 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”; Pasal 270 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”; Pasal 271 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”; Pasal 324 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah” dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan Pasal 325 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan ayat (2) terhadap frasa: “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”, Pasal 251 ayat (1) terhadap frasa “Perda Provinsi dan”, ayat (2) terhadap frasa “Perda Kabupaten/Kota dan”, dan ayat (3) terhadap frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau”, UU Pemda dan berlakunya Pasal 31 ayat (2) terhadap frasa “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” UU MA bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24A ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan argumentasi yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Pemohon mengujikan norma yang terdapat dalam UU Pemda dan UU MA bertentangan dengan Konstitusi, diantaranya:

a. **Pasal 245 ayat (1)** yang berbunyi, “Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur”.

terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah”.

b. **Pasal 245 ayat (3)** yang berbunyi, “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/walikota”.

terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah”,

c. **Pasal 251 ayat (1)** yang berbunyi, “Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”.

terhadap frasa “Perda Provinsi dan”

d. **Pasal 251 ayat (2)** yang berbunyi, “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”

Terhadap frasa “Perda Kabupaten/Kota dan”

e. **Pasal 251 ayat (3)** yang berbunyi, “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/walikota”

terhadap frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau”

- f. **Pasal 251 ayat (4)** yang berbunyi, “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”.
- terhadap frasa** “Perda Provinsi dan”, dan frasa “keputusan Menteri”, dan frasa “Perda Kabupaten/Kota dan”, dan frasa “keputusan gubernur”.
- g. **Pasal 267 ayat (1)** yang berbunyi, “Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”.
- terhadap frasa** “tentang RPJPD dan RPJMD”.
- h. **Pasal 267 ayat (2)** yang berbunyi, “Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”.
- terhadap frasa** “tentang RPJPD dan RPJMD”,
- i. **Pasal 268 ayat (1)** yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”
- terhadap frasa** “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi”.
- j. **Pasal 269 ayat (1)** yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”.

- k. **Pasal 270 ayat (1)** yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”.

- l. **Pasal 271 ayat (1)** yang berbunyi, “Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

terhadap frasa “tentang RPJMD” dan Frasa “RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”.

- m. **Pasal 324 ayat (1)** yang berbunyi, “Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi”.

terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,

- n. **Pasal 324 ayat (2)** yang berbunyi, “Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”.

terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,

- o. **Pasal 325 ayat (1)** yang berbunyi, “Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota, paling lama 3 (tiga) Hari

disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi”.

terhadap frasa, “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”.

- p. **Pasal 325 ayat (2)** yang berbunyi, *“Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum”,*
terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”,

Selanjutnya terhadap norma dalam UU MA

- q. **Pasal 31 ayat (2)** yang berbunyi, *“Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”.*

terhadap frasa “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Bahwa norma tersebut di atas bertentangan dengan UUD 1945 dimaksud adalah antara lain:

- a. **Pasal 1 ayat (3)** yang berbunyi, *“Negara Indonesia adalah Negara Hukum”;*
 - b. **Pasal 24A ayat (1)** yang 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”;*
 - c. **Pasal 28D ayat (1)** yang berbunyi, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*
2. Kewenangan konstitusional pemerintahan daerah berhak menetapkan Perda merupakan konsekuensi yuridis dari pengakuan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, sebagaimana termaktub pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Selain konsekuensi dalam perspektif negara hukum, kewenangan konstitusional pemerintahan daerah dalam menetapkan Perda merupakan

konsekuensi yuridis dalam pemerintahan daerah melaksanakan otonomi daerah.

3. Salah satu bentuk kontrol pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur UU Pemda adalah evaluasi rancangan Perda dan pembatalan Perda. Kewenangan kontrol pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan mekanisme pembatalan Perda memiliki persoalan konstitusionalitas norma;
4. Bahwa ini yang mendasari UUD 1945 tidak memberikan kewenangan konstitusional kepada pemerintah pusat sebagai pelaku cabang kekuasaan eksekutif untuk membatalkan Perda. Karena konstruksi norma Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 hanya memberikan kewenangan tersebut kepada Mahkamah Agung sebagai mekanisme pengujian hukum yang berciri negara hukum modern untuk mengendalikan dan mengimbangi (*checks and balances*) kecenderungan kekuasaan yang bertumpu pada satu cabang kekuasaan, agar tidak sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*".
5. Bahwa hal ini kemudian diperkuat dari beberapa aturan yang bersifat derivatif, misalnya Pasal 31 ayat (1) UU MA yang menyatakan, "*Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*". Dan ayat (2) nya yang menyatakan, "*Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku*". Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan, "*menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*".
6. Bahwa Perda yang merupakan rezim peraturan perundang-undangan, yang pembatalannya secara konstitusional harus melalui tahapan pengujian terlebih dahulu oleh Mahkamah Agung. Dikaitkan dengan karakteristik produk hukum, dalam hal ini Perda, sebagai produk wakil rakyat bersama pemerintah, maka Perda seperti halnya Undang-Undang dapat disebut sebagai produk legislatif

(*legislative act*), perbedaan antara Peraturan Daerah itu dengan Undang-Undang hanya dari lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Dengan kata lain, pembatalan Perda merupakan *domain judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung, konsekuensi dari kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, yang sesungguhnya telah ditegaskan oleh Mahkamah, dalam Putusan MK yang menyatakan: “...Setelah perubahan UUD 1945, yang berwenang melakukan *judicial review* adalah: a. Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945 [vide, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945]; b. Mahkamah Agung dengan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang [vide, Pasal 24A ayat (1) UUD 1945]...” (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIII/2015, paragraf [3.10] Pertimbangan Hukum Mahkamah).

7. Oleh karenanya maka dengan membenarkan kewenangan Presiden dan/atau Menteri membatalkan Perda sama halnya membenarkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membatalkan Undang-Undang. Karena kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang adalah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung [vide, Pasal 24A ayat (1) UUD 1945] dan hal ini suatu saat bisa terjadi, ketika Presiden dianggap boleh membatalkan Perda yang notabene adalah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung, maka dapat saja pembentuk Undang-Undang yang sesungguhnya memiliki “rivalitas alamiah” dengan Mahkamah Konstitusi, akan memberikan juga kewenangan kepada MPR untuk menguji hingga membatalkan Undang-Undang, agar kewenangan Mahkamah Konstitusi terlucuti;

[3.8] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-10, (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara). Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 27 Oktober 2016.

[3.9] Menimbang bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan pada persidangan tanggal 5 Oktober 2016, (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.10] Menimbang bahwa Mahkamah telah menghadirkan tiga orang ahli yang telah menyampaikan keterangannya pada persidangan tanggal 5 Oktober 2016 dan 18 Oktober 2016, (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan saksama dalil-dalil Pemohon, bukti tulisan/surat, kesimpulan Pemohon, keterangan Pemerintah, dan ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.11.1] Bahwa sebagaimana disinggung pada bagian ringkasan duduk perkara, pokok persoalan yang harus dijawab dalam pengujian terhadap 17 norma UU Penda dan UU MA dalam perkara *a quo* adalah menyangkut 3 masalah utama, yaitu:

1. Apakah kewenangan Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat membatalkan peraturan daerah provinsi dan membatalkan peraturan daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Penda bertentangan dengan UUD 1945?
2. Apakah kewenangan Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mengevaluasi atau melakukan *executive preview* terhadap jenis rancangan peraturan daerah tertentu saja (tidak untuk semua rancangan peraturan daerah), telah menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan UUD 1945?
3. Apakah pengaturan dasar pengujian dalam pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung yang tidak hanya terhadap Undang-Undang, melainkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam Pasal 31 ayat (2) UU MA, bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24A ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?

[3.11.2] Bahwa terhadap dalil Pemohon terkait Pasal 251 UU Pemda, Mahkamah telah berpendapat sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, bertanggal 14 Juni 2017. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 di mana Mahkamah membatalkan kewenangan gubernur (sebagai wakil Pemerintah Pusat) untuk menguji Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Adapun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, Mahkamah juga membatalkan kewenangan Menteri untuk menguji Peraturan Daerah Provinsi. Dengan demikian, bahwa segala pertimbangan sebagaimana dimuat dalam Putusan tersebut *mutatis-mutandis* juga berlaku untuk perkara ini, sehingga permohonan untuk pengujian terhadap Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Pemda harus dinyatakan *nebis in idem*, sehingga tidak dapat diterima.

[3.11.3] Bahwa terhadap dalil Pemohon terkait Pasal 245 ayat (1) terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah”, dan ayat (3) terhadap frasa “yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah”; Pasal 267 ayat (1) terhadap frasa “RPJPD dan RPJMD”, dan ayat (2) terhadap frasa “tentang RPJPD dan RPJMD”; Pasal 268 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPD dan rencana tata ruang wilayah provinsi”; Pasal 269 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan frasa “RPJPD Provinsi dan RPJMN”; Pasal 270 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJPD” dan frasa “RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”; Pasal 271 ayat (1) terhadap frasa “tentang RPJMD” dan Frasa “RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN”; Pasal 324 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah” dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan Pasal 325 ayat (1) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”; dan ayat (2) terhadap frasa “tentang pajak daerah dan retribusi daerah”, UU Pemda, menurut Mahkamah norma-norma tersebut di atas, pada intinya adalah mengatur mengenai kewenangan pemerintah pusat (Menteri) dan pemerintah daerah provinsi (Gubernur) untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah

tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

Sebelum mempertimbangkan mengenai kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah, Mahkamah perlu menegaskan mengenai bentuk negara kesatuan yang diadopsi oleh Indonesia. Di awal batang tubuh konstitusi telah ditegaskan bahwa Indonesia menganut bentuk Negara Kesatuan [vide Pasal 1 ayat (1) UUD 1945]. Bahkan, bentuk ini dianggap sebagai kesepakatan mutlak yang tidak dapat diubah (*non-amendable article*). Pada ketentuan mengenai perubahan UUD 1945, penyusun perubahan UUD 1945 telah menyatakan dengan tegas bahwa "*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*" [vide Pasal 37 ayat (5) UUD 1945]. Akan tetapi, bentuk negara kesatuan memiliki banyak variasi. Bentuk negara kesatuan tidak mengharamkan Negara untuk mengeluarkan kebijakan otonomi daerah maupun memberikan kekhususan atau keistimewaan terhadap daerah-daerah tertentu. Hingga seberapa besar pemerintah dapat memberikan otonomi kepada daerah tidak ada praktik di negara-negara lain yang dapat dijadikan sebagai *best practices*. Inggris, sebagai negara dengan bentuk negara kesatuan (*unitary state*) paling tua ternyata mengeluarkan kebijakan devolusi sedemikian rupa kepada Skotlandia, Irlandia, dan Wales otonomi dengan derajat keluasan yang berbeda-beda.

Oleh sebab itu, dalam batas-batas tertentu, pemberian otonomi daerah merupakan mekanisme tawar-menawar untuk menemukan perimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah. Bukan hanya dalam hal pembagian kewenangan namun juga dalam proses pengawasan dan pelaksanaan kewenangan tersebut. Mekanisme evaluasi yang menjadi pokok dalam pengujian norma *a quo* merupakan bagian dari proses pengawasan atas pembagian kewenangan pusat dan daerah, di mana pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam pengelolaan hubungan pusat dan daerah untuk suatu negara yang menganut bentuk negara kesatuan.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah telah memberi pertimbangan mengenai kewenangan pemerintah untuk melakukan evaluasi. Mahkamah berpendapat bahwa evaluasi rancangan

Peraturan Daerah merupakan bentuk pengawasan preventif sebagai perubahan dari pengawasan represif dalam bentuk pembatalan sebagaimana diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (hlm. 200). Hal ini merupakan pengejawantahan dari "prinsip saling mempercayai dalam hubungan Pusat-Daerah" di mana pembatalan Peraturan Daerah dianggap sebagai kebijakan yang mencederai prinsip otonomi daerah (hlm. 201). Kebijakan otonomi daerah yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih mengedepankan bentuk pengawasan preventif. Tujuan pengawasan preventif adalah untuk menjaga ketertiban hukum dan menjalin harmonisasi antarkhukum. Pemerintah pusat mengawasi penyusunan rancangan Peraturan Daerah agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian akan tercipta harmonisasi hukum. Prinsip pengawasan preventif adalah "lebih baik mencegah ketimbang mengobati". Pengawasan preventif harus tetap dilaksanakan secara hati-hati, sebab apabila dilakukan secara berlebihan justru dapat mengurangi kemandirian daerah yang sejatinya merupakan tujuan dari kebijakan otonomi daerah. Akan tetapi, secara konstitusional, tidak ada pertentangan antara mekanisme evaluasi yang dilakukan pemerintah pusat dalam bingkai negara kesatuan yang memberikan otonomi kepada daerah.

Bahwa pengertian evaluasi merupakan suatu kegiatan yang mengandung unsur pengkajian dan penilaian terhadap sesuatu. Dalam konteks evaluasi rancangan produk hukum daerah, Pasal 1 angka 17 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyatakan bahwa evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Gubernur atau Rancangan Peraturan Bupati/Walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, pemerintahan daerah diberikan wewenang untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Agar wewenang tersebut dapat berjalan dan dilaksanakan sebaik-baiknya dan secara bertanggung jawab maka diperlukan mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan dalam membentuk Perda dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

Pengawasan Perda dan Perkada diperlukan dalam rangka menjaga kesesuaian peraturan di tingkat daerah dan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional. Pengawasan juga diperlukan agar peraturan yang dibuat tidak melanggar prinsip-prinsip dasar dalam bernegara seperti perlindungan hak asasi manusia, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Bahwa evaluasi Rancangan Peraturan Daerah hanya dilakukan terhadap Raperda tertentu yakni terhadap Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pembahasan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah dilakukan antara lain:

- 1) Mengingat terhadap beberapa Raperda tersebut memuat materi muatan yang merupakan pendelegasian dari Undang-Undang dan sekaligus merupakan bagian yang terintegrasi dari pengaturan sejenis di tingkat pusat, misalnya Perda RPJPD merupakan amanat dari Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Perda Tata Ruang merupakan amanat dari Pasal 26 ayat (7) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Perda tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD merupakan amanat dari Pasal 320 UU Pemda, Perda tentang APBD merupakan amanat dari Pasal 311 UU Pemda, serta Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan amanat dari Pasal 286 ayat (1) UU Pemda.
- 2) Sebagai bagian yang terintegrasi dari pengaturan sejenis di tingkat pusat, maka terhadap evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 245 UU Pemda agar Perda RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, sinkron, harmonis dan terintegrasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (baik UU, PP, Perpres, serta Permen) dan berdayaguna sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 14 *juncto* Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan]

[3.11.4] Bahwa di sisi lain, terhadap masalah tersebut Mahkamah berpendapat bahwa pembatasan terhadap kewenangan melakukan evaluasi terhadap jenis Perda tertentu saja merupakan hal yang bukan menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga tidak perlu dinilai telah bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan oleh Pemohon. Pendapat itu didasarkan pada alasan-alasan hukum sebagai berikut:

1. Indonesia merupakan negara kesatuan yang menerapkan prinsip desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah. Berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dalam UU Pemda diatur pembagian wewenang atau urusan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sedemikian rupa, sehingga ada urusan yang sepenuhnya atau secara absolut menjadi kewenangan pemerintah pusat dan ada pula urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Bahwa sekalipun telah diatur pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi, serta daerah Kabupaten/Kota, namun pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Bahwa dalam menjalankan otonomi daerah berikut dengan segala urusan yang menjadi wewenangnya, pemerintahan daerah sesuai Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 diberi hak untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah adalah dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Artinya, dalam konteks membentuk dan menetapkan Perda, akan ada Perda yang dibentuk untuk mengatur sesuatu yang sepenuhnya menjadi urusan daerah berdasarkan asas otonomi, dan ada pula Perda yang dibentuk dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang dilimpahkan kepada daerah.

Bahwa oleh karena telah diatur pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi serta daerah Kabupaten/Kota, dihubungkan pula dengan ada Peraturan Daerah yang

dibentuk untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, maka dapat dipastikan bahwa terdapat Perda-Perda tertentu yang substansinya bersinggungan dengan materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat. Dengan adanya persinggungan antara materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan substansi Perda, maka untuk memastikan bahwa Perda sinkron dan harmonis dengan norma yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat, maka pembinaan dan pengawasan dalam pembentukan Perda harus diatur. Hal itulah kemudian yang diatur dalam UU Pemda di mana Menteri dan Gubernur diberi kewenangan untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah sebelum ditetapkan menjadi Perda.

Bahwa evaluasi Rancangan Peraturan Daerah atau *executive preview* sebagaimana diatur dalam UU Pemda hanya dilakukan terhadap 8 (delapan) jenis Rancangan Perda, yaitu tentang (1) RPJPD, (2) RPJMD, (3) APBD, (4) Perubahan APBD, (5) pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, (6) pajak daerah, (7) retribusi daerah, dan (8) tata ruang daerah. Bahwa sebagaimana diterangkan oleh Pemerintah dan DPR dalam pemeriksaan perkara *a quo*, pembatasan evaluasi terhadap rancangan Perda hanya dilakukan terhadap 8 (delapan) rancangan Perda dimaksud didasarkan alasan bahwa materi muatan yang berhubungan dengan 8 (delapan) hal tersebut merupakan pendelegasian pengaturan dari Undang-Undang dan juga merupakan bagian yang terintegrasi dari pengaturan di tingkat pusat. Pada saat yang sama, DPR juga menerangkan bahwa Perda-Perda yang termasuk dalam 8 (delapan) kelompok tersebut, khususnya yang terkait pajak dan retribusi, rawan berisi norma-norma yang membebani masyarakat dengan pungutan-pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bahwa atas pertimbangan itu, pembentuk Undang-Undang hanya menentukan 8 (delapan) jenis rancangan Peraturan Daerah tersebutlah yang memerlukan evaluasi dan pengawasan dalam bentuk *executive preview*. Sementara untuk Perda-Perda lainnya tidak memerlukan pengawasan dalam bentuk mengevaluasi rancangan Perda dan sepenuhnya diserahkan kepada pemerintahan daerah. Namun hal ini bukan berarti pemerintah daerah boleh sekehendak hati membentuk Perda melainkan harus tetap menaati prinsip

constitutionality/legality of law yang merupakan prinsip mendasar dalam negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.

2. Bahwa apakah pembatasan yang demikian telah menimbulkan ketidakpastian hukum? Sebagaimana dijelaskan di atas, kewenangan pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan kewenangan atributif sesuai dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Oleh karena itu, prinsip dasar dalam pembentukan Perda adalah bahwa ia merupakan hak sekaligus kewenangan daerah. Sebab, Peraturan Daerah merupakan Peraturan Perundang-undangan dengan skala lokal, di mana keberadaannya diakui oleh UUD 1945 dan kewenangan pembentukan diberikan kepada pemerintahan daerah. Hanya saja, oleh karena materi muatan yang diatur dalam Perda dapat saja berupa urusan-urusan yang bersinggungan dengan kewenangan pemerintah pusat atau materi yang diatur di dalamnya merupakan atribusi atau delegasi dari Undang-Undang, maka sangat mungkin Peraturan Daerah tersebut diawasi dengan cara mengevaluasinya ketika masih dalam bentuk rancangan.

Bahwa oleh karena prinsip dasar pembentukan Perda merupakan hak sekaligus wewenang pemerintahan daerah, maka hanya terhadap Perda-Perda tertentu saja dilakukan evaluasi rancangan Perda. Pengawasan hanya dibolehkan dengan alasan yang jelas dan sesuai dengan lingkup kewenangan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Alasan dimaksud adalah berkenaan dengan persoalan di mana Perda-Perda tertentu yang memuat pengaturan tentang masalah yang bersinggungan dengan kewenangan pemerintah pusat dan dinilai pemerintah potensial bertentangan atau tidak konsisten dengan yang sudah diatur secara nasional atau membebani rakyat dengan sesuatu yang tidak dibenarkan menurut ketentuan yang telah ditetapkan secara nasional. Bahwa penentuan terhadap jenis-jenis Perda yang dapat dilakukan evaluasi melalui *executive preview* tersebut menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945, khususnya terkait dengan pengaturan otonomi daerah. Bahkan, jika Undang-Undang memasukkan semua rancangan Perda untuk dievaluasi pun tidaklah merupakan persoalan/isu konstitusional. Dengan demikian, ketika Undang-Undang hanya

membatasi pada rancangan Perda tertentu untuk dievaluasi pun tidak dapat dikatakan sebagai sesuatu yang inkonstitusional.

Bahwa oleh karena itu, menurut Mahkamah, penentuan batas pengawasan Pemerintah Pusat dan wakil Pemerintah Pusat (gubernur) dalam mengevaluasi rancangan peraturan daerah sama sekali tidaklah menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana didalilkan Pemohon. Justru, dengan adanya pembatasan tersebut akan memberikan kepastian hukum terhadap tiga hal, yaitu:

- a. Terdapat kepastian mengenai otonomi pembentukan Peraturan Daerah, di mana akan ada Perda yang sepenuhnya tidak memerlukan *preview* oleh Pemerintah Pusat/wakil Pemerintah Pusat (gubernur), sehingga Perda tersebut sepenuhnya menjadi otonomi daerah yang bersangkutan membentuknya selama tetap menaati prinsip *constitutionality/legality of law*. Selain itu, juga akan ada Perda yang merupakan bagian dari urusan pemerintah pusat di dalamnya dan Pusat/wakil Pemerintah Pusat (gubernur) dapat mengevaluasi terlebih dahulu terhadap rancangannya.
- b. Pemerintahan daerah mendapatkan kepastian hukum mengenai batas kewenangan dalam membentuk Perda terkait mana yang harus dievaluasi terlebih dahulu oleh Pemerintah Pusat/wakil Pemerintah Pusat (gubernur) dan Perda mana yang dapat langsung ditetapkan dan dilaksanakan dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.
- c. Adanya kepastian hukum terkait pengaturan anggaran, pajak, retribusi dan tata ruang secara nasional. Di mana, dengan adanya evaluasi Raperda tertentu, maka potensi pengaturan tata ruang yang berbeda antara pusat dan daerah, apalagi bertentangan, dapat diminimalisir dan pungutan kepada masyarakat dapat dikendalikan, sehingga proses pembangunan untuk mensejahterakan masyarakat dapat terlaksana dengan baik.

[3.11.5] Bahwa terhadap dalil Pemohon terkait Pasal 31 ayat (2) UU MA terhadap frasa, "*peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*", yang dianggap bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*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". Pemohon mendalilkan bahwa terdapat pertentangan dalam hal "dasar pengujian" yang digunakan dalam *judicial review*. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dimaknai oleh Pemohon bahwa dasar pengujian yang digunakan hanya dibatasi pada Undang-Undang, sedangkan Pasal 31 ayat (2) UU MA memperluas dasar pengujian yang digunakan yaitu dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

[3.11.6] Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan:

1. Pemerintah dalam keterangan yang disampaikan dalam persidangan perkara *a quo* membantah dalil Pemohon dengan mengemukakan bahwa Mahkamah Agung memiliki wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang sesuai Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Artinya, menurut pembentuk Undang-Undang, wewenang Mahkamah Agung untuk menguji Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (tidak hanya Undang-Undang) merupakan wewenang lain yang diberikan oleh UU MA. Hal demikian juga sejalan dengan tujuan mewujudkan adanya kesatuan tafsir norma peraturan perundang-undangan dalam kerangka sistem hukum nasional. Sebagai negara yang tergolong ke dalam tradisi *civil law* kesatuan tafsir demikian sangat penting karena berkait langsung dengan kepastian hukum. Dengan pemberian kewenangan demikian kepada Mahkamah Agung maka akan dapat dicegah timbulnya keadaan di mana terhadap satu hal atau masalah tertentu diatur secara berbeda, lebih-lebih bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, pemberian kewenangan demikian kepada Mahkamah Agung bukan hanya dapat mencegah penafsiran yang berbeda-beda terhadap suatu norma peraturan perundang-undangan tetapi juga mencegah kemungkinan terjadinya penerapan yang berbeda-beda terhadap peraturan perundang-undangan yang bersangkutan sehingga dengan sendirinya mencegah timbulnya ketidakpastian hukum.
2. Peraturan Daerah memang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara tegas diatur dan dinyatakan dalam UUD 1945 [Pasal 18 ayat (6)] di samping Undang-Undang [Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945] dan Peraturan Pemerintah [Pasal 5 ayat (2) UUD 1945]. Artinya pengakuan atas keberadaan Peraturan Daerah dalam UUD 1945 menunjukkan arti penting

peraturan daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Untuk mengatur bagaimana sistem dan pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 22A UUD 1945 mendelegasikan pengaturannya kepada Undang-Undang.

3. Bahwa untuk menindaklanjuti amanat Pasal 22A UUD 1945, pembentuk Undang-Undang telah membentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang di dalamnya diatur mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:
 - 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;
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bahwa sistem hierarki norma sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 hingga saat ini masih berlaku secara efektif, di mana peraturan daerah ditempatkan pada hierarki yang keenam dan ketujuh. Artinya terdapat lima jenis peraturan perundang-undangan yang berada di atas Peraturan Daerah dan terdapat dua jenis peraturan perundang-undangan yang letaknya berada di atas peraturan daerah namun berada di bawah Undang-Undang.

Bahwa dengan adanya jenis peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana lainnya yang secara hierarkis berada di bawah Undang-Undang dan lebih tinggi posisinya dibanding Perda, maka hal itu juga akan mempengaruhi sistem dan mekanisme pengujian terhadap Peraturan Daerah. Sebab, peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sangat mungkin menjadi sumber pembentukan Perda. Artinya, hierarki norma yang dianut dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia merupakan salah satu

faktor penting yang menentukan atau berdampak terhadap sistem pengujian norma.

4. Bahwa oleh karena dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia Perda itu ditempatkan secara hierarkis di bawah beberapa peraturan perundang-undangan, sehingga Perda mungkin saja dibentuk atas dasar atribusi ataupun delegasi pengaturan dari peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang itu, maka tidaklah mungkin pengujian Perda hanya dapat dilakukan terhadap Undang-Undang saja. Oleh karena itu, menjadi keharusan pula untuk membuka ruang pengujian Perda terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi hierarkinya dibanding Perda. Dengan demikian, sepanjang posisi hierarki Perda ditempatkan di bawah beberapa jenis peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang, tidak dapat dinafikan bahwa pengujian Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi selain Undang-Undang merupakan keharusan. Justru ketiadaan mekanisme itu akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal Perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Bahwa selanjutnya akan dipertimbangkan alasan yang dikemukakan oleh Pemerintah dalam keterangannya bahwa kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji Perda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (tidak hanya undang-undang) adalah merupakan kewenangan yang berasal dari kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Bahwa sejalan dengan apa yang telah diuraikan sebelumnya, alasan dimaksud dapat diterima dengan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 mengatur 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. Dalam hal mengatur kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung, berdasarkan ketentuan tersebut Mahkamah Agung berwenang menguji semua jenis peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Dengan demikian, semua

jenis peraturan perundang-undangan yang posisinya berada di bawah Undang-Undang dapat diuji terhadap Undang-Undang oleh Mahkamah Agung. Artinya, norma tersebut menentukan bahwa pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (termasuk Perda) itu adalah terhadap Undang-Undang.

- b. Bahwa apakah kemudian dapat diartikan bahwa Perda tidak dapat diuji dengan peraturan perundang-undangan lain yang posisinya lebih tinggi dari Perda itu sendiri? Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 sama sekali tidak mengatur hal tersebut. Namun demikian, pertimbangan perihal pentingnya satu kesatuan tafsir norma peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas menolak anggapan ini. Oleh karena itu, pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang, yang antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan tersebut terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang mengantarainya bukan sesuatu yang dilarang. Hal itupun sepanjang pengaturan pengujian yang demikian tidak menutup ruang pengujian peraturan perundang-undangan dimaksud secara langsung terhadap undang-undang. Artinya, apabila dikaitkan dengan produk hukum daerah, Perda dan Perkada dapat diuji dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Bahwa apabila ketentuan Pasal 31 ayat (2) UU MA dibaca lebih jauh, norma tersebut sama sekali tidak menutup ruang dilakukannya pengujian Perda terhadap undang-undang. Dengan menggunakan frasa “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, maka sebuah Perda dapat saja diuji secara langsung dengan Undang-Undang, atau mungkin juga diuji dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Artinya, norma *a quo* sesungguhnya tidak menghilangkan substansi yang dikehendaki oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, melainkan hanya menambahkan kewenangan pengujian kepada Mahkamah Agung, yaitu menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang posisinya masih berada di bawah Undang-Undang. Secara konstitusional, UUD 1945 membenarkan

kewenangan lain bagi Mahkamah Agung sepanjang diberikan oleh Undang-Undang.

- d. Bahwa berdasarkan konsekuensi sistem hierarki norma serta guna menjamin adanya satu kesatuan tafsir untuk menciptakan kepastian hukum maka ruang untuk memberi kewenangan lainnya kepada Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang menjadi kebutuhan yang tak terelakkan. Dalam hal ini, apabila terjadi perubahan terhadap sistem hierarki norma peraturan perundang-undangan Indonesia, maka hal itulah yang paling mungkin menjadi alasan untuk berubah pula sistem pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- e. Bahwa dengan seluruh pertimbangan pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d di atas, tidaklah terdapat alasan yang cukup untuk menyatakan kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi untuk semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagai sesuatu yang bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, permohonan Pemohon tidaklah beralasan menurut hukum.

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat bahwa dalil Pemohon bahwa Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Pemda *ne bis in idem*, Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 267 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), Pasal 271 ayat (1), Pasal 324 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda serta Pasal 31 ayat (2) UU MA bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

- [4.3] 1. Pokok permohonan Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) adalah *ne bis in idem*;
2. Pokok permohonan selebihnya tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Menyatakan permohonan Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik indonesia Nomor 5587) tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Manahan MP Sitompul, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida

Indrati, Aswanto, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **lima**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu tujuh belas** dan oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Manahan MP Sitompul, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Aswanto, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **sebelas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **empat belas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 12.10 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Manahan MP Sitompul, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Aswanto, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Fadzlun Budi SN sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakilinya, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Manahan MP Sitompul

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Aswanto

ttd.

Saldi Isra

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Fadzlun Budi S.N.

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**