



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 137/PUU-XIII/2015

Perihal
Pembatalan Peraturan Daerah

- Pemohon** : Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), dkk
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 9; Pasal 11; Pasal 12; Pasal 13; Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 15; Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 21; Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa "*...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*" bertentangan dengan Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 24A ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- Amar Putusan** : **Mengabulkan** permohonan Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa "*...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*" Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
- Tanggal Putusan** : Rabu, 5 April 2017.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon I mendalilkan sebagai wadah satu-satunya perkumpulan para Bupati selaku kepala daerah kabupaten se-Indonesia yang berbadan hukum, yang di dalam

anggaran dasarnya di antaranya dinyatakan bahwa APKASI memiliki tugas pokok untuk memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah dan memiliki fungsi menjadi fasilitator dalam memperjuangkan kepentingan dan aspirasi daerah kepada pemerintah. Pemohon II, Pemohon XIII, Pemohon XIV, dan Pemohon XXX mendalilkan sebagai Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Bupati dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai satu kesatuan unsur penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang melekat padanya kewenangan pemerintahan daerah. Pemohon III sampai dengan Pemohon XII, Pemohon XV sampai dengan Pemohon XXIX, dan Pemohon XXXI sampai dengan Pemohon XLVI mendalilkan sebagai pemerintahan daerah yang dalam hal ini diwakili oleh Bupati/Wakil Bupati/Penjabat Bupati/Pelaksana Tugas Harian Bupati sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku mempunyai tugas dan wewenang mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya untuk mewakilinya. Pemohon XLVII mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang sama dengan Pemohon I memiliki tugas dan fungsi memperjuangkan dan mengawal otonomi daerah;

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU Pemda terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai kedudukan hukum, menurut Mahkamah Pemohon VII, Pemohon XVI, Pemohon XX, Pemohon XXV, dan Pemohon XXX memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan sepanjang mengenai pengujian Pasal 9; Pasal 11; Pasal 12; Pasal 13; Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 15; Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 21; Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda. Adapun terhadap permohonan sepanjang mengenai pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa “...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat“ UU Pemda, Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan. Adapun Pemohon I dan Pemohon XLVII tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap pengujian konstusionalitas terhadap Undang-Undang *a quo* sebagaimana didalilkan para Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- 1) Bahwa oleh karena terhadap pengujian konstusionalitas ketentuan mengenai klasifikasi urusan pemerintahan dan urusan pemerintahan konkuren dalam UU Pemda telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015 bertanggal 13 Oktober 2016, maka pertimbangan putusan tersebut di atas *mutatis mutandis* berlaku terhadap dalil para Pemohon *a quo*. Demikian juga terhadap pengujian konstusionalitas ketentuan mengenai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral serta kewenangan Daerah provinsi dalam pengelolaan sumber daya alam di laut merupakan urusan pemerintahan pilihan, sehingga secara substansi sama dengan ketentuan

mengenai ketenagalistrikan dalam UU Pemda yang juga telah dipertimbangkan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015 bertanggal 13 Oktober 2016, oleh karenanya pertimbangan putusan tersebut di atas juga *mutatis mutandis* berlaku terhadap dalil para Pemohon *a quo*. Berdasarkan pertimbangan di atas, dalil Pemohon VII, Pemohon XVI, Pemohon XX, Pemohon XXV, dan Pemohon XXX terhadap pengujian konstiusionalitas klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, dan Pasal 13, Pasal 15, Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan Pasal 21 UU Pemda serta pengujian konstiusionalitas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, dan energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) serta kewenangan Daerah provinsi dalam pengelolaan sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda, tidak berasal menurut hukum;

- 2) Bahwa Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda yang memberi wewenang kepada Menteri dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang *in casu* Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Demikian juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga dijadikan tolak ukur dalam membatalkan Perda sebagaimana termuat dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda, menurut Mahkamah juga merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolak ukur tersebut, selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikarenakan telah termuat dalam undang-undang, sehingga juga dapat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Perda.
- 3) Bahwa pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda, menurut Mahkamah tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 UU 12/2011 tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan keputusan gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, menurut Mahkamah terjadi kekeliruan dimana Perda Kabupaten/Kota sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) dapat dibatalkan dengan keputusan gubernur sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*). Selain itu, eksekusi dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Dalam hal Perda Kabupaten/Kota dibatalkan melalui keputusan gubernur upaya hukum yang dilakukan adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan seandainya upaya hukum tersebut dikabulkan maka Perda

Kabupaten/Kota yang dibatalkan oleh keputusan gubernur menjadi berlaku kembali. Di sisi lain, terdapat upaya hukum pengujian Perda melalui Mahkamah Agung yang dilakukan oleh Pemerintah, masyarakat di daerah tersebut atau pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya Perda tersebut. Misalnya upaya hukum melalui Mahkamah Agung tersebut dikabulkan maka Perda menjadi dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian telah terjadi dualisme dalam persoalan yang sama. Potensi dualisme putusan pengadilan antara putusan PTUN dan putusan pengujian Perda oleh Mahkamah Agung terhadap substansi perkara yang sama, hanya berbeda produk hukum akan menimbulkan ketidakpastian hukum, padahal kepastian hukum merupakan hak setiap orang yang dijamin dan dilindungi oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.

- 4) Berdasarkan uraian di atas, Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemda sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX beralasan menurut hukum. Demikian juga dengan Pasal 251 ayat (8) UU Pemda yang mengatur mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemda yang oleh Mahkamah telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Pasal 251 ayat (8) UU Pemda menjadi kehilangan relevansi, oleh karenanya Pasal 251 ayat (8) UU Pemda sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.
- 5) Bahwa oleh karena Perkada merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011, akan tetapi oleh karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagai satuan *bestuur* dalam rangka mengimplementasikan Perda dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam UU Pemda, sehingga dalam kerangka negara kesatuan Pemerintah Pusat sebagai satuan *bestuur* yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan Perkada. Pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Perkada dalam UU Pemda merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari Presiden atau Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam lingkungan *bestuur* oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya, baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembatalan Perkada dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalannya, tidak seperti Perda. Penyebutan Perkada menggunakan 2 (dua) istilah peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah [vide Pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah] atau hanya dengan istilah keputusan kepala daerah [vide Pasal 72 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah]. Dalam perkembangannya, UU Pemda mengatur pembatalan Perkada dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalannya yang diatur bersama-sama dengan Perda. Berdasarkan perkembangan tersebut, menurut Mahkamah pembentuk Undang-Undang mendudukkan Perkada

sebagai keputusan kepala daerah atau disebut juga keputusan tata usaha negara, meski produk hukumnya berupa peraturan bupati/walikota, sehingga mekanisme kontrol oleh pemerintah di atasnya dapat saja dilakukan dan bukan merupakan hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Mekanisme kontrol pemerintahan di atasnya adalah lingkup fungsi administrasi negara (*bestuursfunctie*). Berdasarkan uraian tersebut, pengaturan pembatalan Perkada *in casu* peraturan bupati/walikota dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalannya sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU Pemda menurut Mahkamah tidak bertentangan dengan UUD 1945, oleh karenanya dalil Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX sepanjang mengenai peraturan bupati/walikota tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah Pokok permohonan Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX sepanjang terhadap permohonan pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa “...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat“ UU Pemda beralasan menurut hukum. Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya sebagai berikut:

1. Menyatakan permohonan Pemohon I, Pemohon VIII, Pemohon XVIII, Pemohon XIX, Pemohon XXI, Pemohon XXIII, Pemohon XXIV, Pemohon XXXVI, Pemohon XL sampai dengan Pemohon XLVII, **tidak dapat diterima**;
2. Menyatakan permohonan Pemohon II sampai dengan Pemohon VI, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XV, Pemohon XVII, Pemohon XXII, Pemohon XXVI sampai dengan Pemohon XXIX, Pemohon XXXI sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX sepanjang pengujian Pasal 9; Pasal 11; Pasal 12; Pasal 13; Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 15; Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 21; Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), **tidak dapat diterima**;
3. **Mengabulkan** permohonan Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa “...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat“ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
4. Menyatakan frasa “Perda Kabupaten/Kota dan” dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan

frasa “*penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan*” dan frasa “*Perda Kabupaten/Kota atau*” dalam Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

5. **Menolak** permohonan Pemohon VII, Pemohon XVI, Pemohon XX, Pemohon XXV, dan Pemohon XXX sepanjang pengujian Pasal 9; Pasal 11; Pasal 12; Pasal 13; Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 15; Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 21; Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
6. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Terhadap putusan Mahkamah ini sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota, terdapat 4 (empat) Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, dan Manahan MP Sitompul memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinions*) yang pada pokoknya bahwa UU Pemda yang memberikan kewenangan kepada Presiden (melalui Menteri dan gubernur) untuk membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tidaklah dimaksudkan untuk menggantikan atau mengambil-alih kewenangan *judicial review* yang berada di tangan pemegang kekuasaan peradilan atau kehakiman. Dengan kata lain, UU Pemda tidak menghalangi atau menghapuskan hak pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh berlakunya suatu peraturan daerah atau peraturan kepala daerah untuk mengajukan *judicial review*.