



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 56/PUU-XIV/2016**

Tentang

Lembaga Yang Berhak Memutus Peraturan Daerah

- Pemohon** : **Abda Khair Mufti, Muhammad Hafidz, Amal Subkhan, Solihin, Totok Ristiyono**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pokok Perkara** : Pengujian konstusionalitas Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945
- Amar Putusan** : Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian.
- Tanggal Putusan** : **Rabu, 14 Juni 2017**
- Ikhtisar Putusan** :

Bahwa terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan pengujian adalah undang-undang *in casu* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Bahwa terhadap kedudukan hukum para Pemohon, Mahkamah berpendapat, para Pemohon memiliki kedudukan hukum sebagai Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Adapun mengenai pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi memberi pertimbangan, bahwa terkait dengan Perkada, Mahkamah dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017, dalam paragraf **[3.12.4]**, menyatakan:

Bahwa Perkada menurut Pasal 1 angka 26 UU Pemda adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota. Selanjutnya Pasal 246 ayat (1) UU Pemda menyatakan, kepala daerah berwenang menetapkan Perkada dalam rangka melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan Perda Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota [Pasal 1 angka 8 UU 12/2011], peraturan bupati/walikota dibentuk oleh bupati/walikota tanpa melibatkan DPRD Kabupaten/Kota.

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.

Bahwa 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 mendudukan 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 di atas, 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.

Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan dalam putusan tersebut, Perkada merupakan keputusan kepala daerah atau keputusan tata usaha negara, sehingga pembatalan Perkada *in casu* peraturan bupati/walikota melalui mekanisme *executive review*. Mekanisme kontrol demikian merupakan lingkup fungsi administrasi negara (*bestuursfunctie*) yang dapat saja dilakukan dan bukan merupakan hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena permohonan para Pemohon *a quo* selain mendalilkan mengenai Perkada gubernur, para Pemohon juga mendalilkan mengenai pembatalan Perkada bupati/walikota, Sehingga menurut Mahkamah, sepanjang Perkada bupati/walikota telah diputus oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, tanggal 5 April 2017 tersebut, oleh karena itu dalil para Pemohon sepanjang pembatalan Perkada bupati/walikota adalah *nebis in idem*. Sementara untuk Perkada gubernur, oleh karena substansi muatan normanya sama dengan norma yang mengatur Perkada bupati/walikota, maka pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 137/PUU-

XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 berlaku pula untuk permohonan para Pemohon *a quo*, sehingga dalil para Pemohon mengenai pembatalan Perkada gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (7) tidak beralasan menurut hukum;

Bahwa selanjutnya mengenai Perda, Mahkamah dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017, terutama dalam paragraf **[3.12.4]** menyatakan:

“...Bahwa keberadaan 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 tolok 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 tolok 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. Pasal 250 ayat (1) UU Pemda menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum meliputi: 1. terganggunya kerukunan antar warga masyarakat; 2. terganggunya akses terhadap pelayanan publik; 3. terganggunya ketentraman dan ketertiban umum; 4. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau 5. diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender. Adapun yang dimaksud dengan kesusilaan menurut Penjelasan Pasal 250 ayat (1) UU Pemda adalah norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik, dan tata krama yang luhur.

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, ekses 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 gubenur 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.

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...”.

Dengan mendasarkan pada pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan tersebut, maka pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui mekanisme *executive review* adalah bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) UU 23/2014 mengatur mengenai pembatalan Perda Provinsi melalui mekanisme *executive review* maka pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 berlaku pula untuk permohonan para Pemohon *a quo*. Sehingga Mahkamah berpendapat, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) UU 23/2014 sepanjang mengenai frasa “Perda Provinsi dan” bertentangan dengan UUD 1945.

Adapun terkait dengan Perda Kabupaten/Kota dalam Pasal 251 ayat (2) UU 23/2014 telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017, sehingga menurut Mahkamah dalil para Pemohon mengenai “Perda Kabupaten/Kota” dalam Pasal 251 ayat (2) UU 23/2014 menjadi kehilangan objek;

Bahwa terhadap dalil para Pemohon mengenai Pasal 251 ayat (7) UU 23/2014, oleh karena terkait dengan Perda Provinsi sudah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana pertimbangan Mahkamah dalam paragraf [3.9.2] di atas, maka jangka waktu pengajuan keberatan pembatalan Perda Provinsi paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda diterima menjadi kehilangan relevansinya, sehingga frasa “Perda Provinsi dan” yang terdapat dalam Pasal 251 ayat (7) UU 23/2014 juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945;

Sementara itu, terkait dengan dalil para Pemohon mengenai Perda Kabupaten/Kota dalam Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014, hal itu telah

dipertimbangkan Mahkamah dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017, sehingga menurut Mahkamah, dalil para Pemohon mengenai Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014, khususnya mengenai “Perda Kabupaten/Kota” menjadi kehilangan objek;

Bahwa terhadap Pasal 251 ayat (5) UU 23/2014 yang menyatakan, *“Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud”*, meskipun tidak didalilkan oleh para Pemohon, namun Pasal 251 ayat (5) UU 23/2014 menjadi kehilangan relevansinya karena Pasal 251 ayat (5) UU 23/2014 di dalamnya mengatur mengenai tata cara penghentian dan pencabutan Perda yang berkait langsung dengan Pasal 251 ayat (4) UU 23/2014 di mana frasa “Perda Provinsi” telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Pasal 251 ayat (5) UU 23/2014 juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945;

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah memutuskan dengan amar:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan permohonan para Pemohon tentang pengujian Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sepanjang *“Perkada bupati/walikota”* tidak dapat diterima;
3. Menyatakan permohonan para Pemohon mengenai pengujian Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sepanjang *“Perda Kabupaten/Kota”* tidak dapat diterima;
4. Menyatakan frasa *“Perda Provinsi dan”* dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa *“Perda Provinsi dan”* dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, 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 para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.