

Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif¹

Yance Arizona

I. Pengantar

Peraturan daerah (selanjutnya diringkas Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah [*vide Pasal 1 angka 7 UU No. 10/2004*]. Melalui amandemen UUD 1945 yang kedua, Perda mendapatkan landasan konstitusionalnya di dalam konstitusi yang keberadaannya digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan [*vide Pasal 18 ayat (6) UUD 1945*]. Selanjutnya Pasal 12 UU No. 10/2004 menggariskan materimuatan Perda adalah seluruh materimuatan dalam rangka: a] penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan; b] menampung kondisi khusus daerah; serta c] penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari segi materimuatan, Perda adalah peraturan yang paling banyak menanggung beban. Sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan,² Perda secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan nasional yang ratusan jumlahnya. Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diajarkan Hans Kelsen, hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Teori tersebutlah kemudian dalam ilmu hukum turun menjadi asas "*lex superior derogat legis inferiori*."

Dalam nalar lain, Perda dianggap sebagai peraturan yang paling dekat untuk mengagregasi nilai-nilai masyarakat di daerah. Peluang ini terbuka karena Perda dapat dimuati dengan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Oleh karena itulah banyak Perda yang materimuatannya mengatur tentang pemerintahan terendah yang bercorak lokal seperti Nagari di Sumatera Barat, Kampong di Aceh, atau yang terkait pengelolaan sumberdaya alam seperti Perda pengelolaan hutan berbasis masyarakat, hutan rakyat, pertambangan rakyat dan lain sebagainya. Disamping itu, posisi Perda yang terbuka acap juga menjadi instrumen pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah melalui pungutan yang timbul dari Perda pajak daerah atau Perda retribusi daerah. Perda jenis terakhir inilah yang paling mendominasi jumlah Perda sepanjang otonomi daerah yang bergulir sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Sejak otonomi daerah digulirkan, sudah ribuan Perda dibuat oleh pemerintah daerah baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Data yang diperoleh dari Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 Perda yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi di daerah. Dari sejumlah itu Departemen Keuangan sudah merekomendasikan kepada Departemen

¹ Tulisan ini dibuat pada bulan Desember 2007

² Dalam Pasal 7 UU No. 10/2004 diurutkan tingkatan peraturan perundangan-undangan mulai dari, UUD, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda. Selanjutnya Perda terdiri dari: Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa atau nama lainnya.

Dalam Negeri untuk membatalkan 895 Perda yang terkait dengan pajak dan retribusi di daerah. Sedangkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri menunjukkan bahwa sejak tahun 2002 sampai tahun 2007 Perda yang dibatalkan baru berjumlah 761 Perda. Perda-Perda yang dianggap bermasalah itu menimbulkan ekonomi biaya tinggi di daerah³ serta juga membebani masyarakat dan lingkungan.⁴

Terkait dengan banyaknya Perda yang dianggap bermasalah baik karena menimbulkan ekonomi biaya tinggi, memberatkan masyarakat di daerah dan berdampak pada kerusakan lingkungan akibat izin yang ditimbulkannya, sebagai instrumen hukum negara, dalam logika deduktif tertutup perangkat hukum sudah dibuat mekanisme untuk menyelesaikan konflik peraturan atau konflik yang ditimbulkan dari suatu peraturan. Mekanisme penyelesaian konflik peraturan dilakukan lewat pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Sekarang ini, Perda yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga lewat dua model kewenangan pengujian, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan *executive review* oleh Pemerintah c.q Departemen Dalam Negeri.

II. Pengujian Perda oleh Mahkamah Agung (*Judicial Review*)

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan demikian ini kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Selain Mahkamah Agung, kewenangan *judicial review* juga dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi yang berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Bila dikaitkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3), maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji 3 (tiga) jenis peraturan perundang-undangan, yaitu: 1] Peraturan Pemerintah; 2] Peraturan Presiden; dan 3] Peraturan Daerah.

Dasar kewenangan Mahkamah Agung dapat melakukan pengujian terhadap tiga jenis peraturan di atas dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Mulai dari dasar konstitusional dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945,⁵ kemudian Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman,⁶ selanjutnya Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung memberi ukuran atau alasan suatu peraturan di bawah undang-undang

³ Menurut KPPOD, sejumlah 31% bermasalah merusak investasi di daerah karena memberatkan perekonomian di daerah itu sendiri. Lihat Koran Seputar Indonesia, 31%Perda Rusak Iklim Investasi, 30 November 2007.

⁴ Rikardo Simarmata dan Stephanus Masiun, *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*, Seri Pengembangan Wacana HuMa, No 1. September 2002, hal 16. Tulisan itu pernah dipresentasikan pada acara *International Association of Study on Common Property* di Victoria all, Zimbabwe, 17-21 Juni 2002

⁵ Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 berbunyi: *Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*

⁶ Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi: *Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*

dapat dibatalkan,⁷ yaitu: 1] karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (aspek materil); atau 2] pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).

Untuk melaksanakan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materil yang sudah diganti dengan Perma No. 1 Tahun 2004. Anehnya, Perma ini mempersempit kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung yang oleh UUD dan UU diberi kewenangan menguji materil dan formil peraturan perundang-undangan menjadi hanya melakukan pengujian materil terhadap materimuatan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti Mahkamah Agung tidak akan memeriksa atau menguji aspek formil penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, termasuk Perda.

Sejak tahun 2003 sampai tahun 2007, Mahkamah Agung telah menerima 175 permohonan pengujian peraturan perundang-undangan, 28 dari jumlah itu adalah permohonan pengujian Perda. Lebih rinci dapat dilihat dalam kotak di bawah.

Keadaan Perkara Hak Uji Materil Tahun 2003 s/d Juni 2007 Pada Mahkamah Agung RI	
1. Jumlah perkara masuk	: 175
2. Jumlah perkara putus	: 96
a. Tolak	: 77
b. Kabul	: 14
c. N.O	: 2
d. Cabutan	: 3
3. Jumlah perkara yang belum diputus	: 79
Perkara hak uji materil Perda sebanyak : 28 perkara	
<i>*Sumber: Makalah, Hak Uji Materiel, Imam Soebechi, S.H., M.H (Hakim Agung), disampaikan dalam Seminar Nasional Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Melalui Peningkatan Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah Dalam tertib Pembentukan Peraturan Daerah, 19-20 November 2007.</i>	

Pada bagian sebelumnya juga sudah disampaikan bawah kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian Perda lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. Dalam hal itu, maka Mahkamah Agung adalah lembaga yang diberi tugas menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk peraturan perundang-undangan, misalkan Perda. Dalam menjalankan fungsi itu, Mahkamah Agung bersifat pasif menanti datangnya permohonan keberatan dari para pihak yang berkepentingan di daerah. Ukuran yang dijadikan Mahkamah Agung dalam menguji Perda adalah menjawab pertanyaan, apakah suatu Perda: a] bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau b] pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Bila satu Perda yang dimohonkan bertentangan dengan

⁷ Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung 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.*

peraturan yang lebih tinggi dan/atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku maka Mahkamah Agung mengabulkan permohonan dan memerintahkan pemerintah daerah bersama dengan DPRD untuk mencabut Perda tersebut paling lama dalam waktu 90 hari. Terhadap putusan pembatalan Perda yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak dapat diajukan peninjauan kembali (PK).

Dalam tinjauan normatif dari Perma No. 1 Tahun 2004 ditemukan bahwa Perda atau peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang lainnya hanya dapat diajukan permohonan keberatan (pengujian) kepada Mahkamah Agung paling lambat sebelum 180 (seratusdelapanpuluh) hari setelah pengundangan peraturan tersebut.⁸ Batasan waktu ini tentu berimplikasi terhadap terbatasnya hak warganegara untuk mengajukan permohonan pengujian peraturan yang dianggap bermasalah dikemudian hari setelah 180 hari yang dibatasi oleh Mahkamah Agung tersebut. Tidak jelas benar dari mana asal muasal batas waktu 180 hari tersebut, dan mengapa tidak lebih cepat atau lebih lambat dari 180 hari juga tidak ada seleksi waktu yang dapat dimengerti secara rasional, karena bila syarat untuk mengajukan permohonan keberatan terhadap berlakunya suatu Perda adalah anggapan kerugian publik dari pemohon, maka potensi kerugian publik itu tidak bisa dibatasi waktunya. Bisa saja, misalnya Perda yang sudah berlaku selama satu tahun dianggap tidak bermasalah oleh masyarakat, kemudian dua atau tiga tahun atau beberapa tahun setelah berlakunya Perda tersebut baru menimbulkan masalah sosial, sehingga bila hal tersebut terjadi maka masyarakat kehilangan hak untuk mengajukan permohonan karena dipangkas oleh aturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung secara sepihak.⁹

Salah satu kelemahan lagi dari Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil oleh Mahkamah Agung adalah tidak diaturnya batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan, termasuk Perda, oleh Mahkamah Agung. Misalnya kapan dan berapa lama waktu penunjukan majelis hakim dilakukan dan berapa lama waktu maksimal yang dapat digunakan majelis hakim untuk memeriksa perkara pengujian peraturan. Ketiadaan pengaturan batas waktu proses itu sangat ironis mengingat dalam Perma tersebut Mahkamah Agung malah membatasi waktu hak warganegara untuk menyampaikan permohonan keberatan. Ketiadaan batas waktu pengujian oleh Mahkamah Agung, apalagi ditengah menumpuknya perkara kasasi di Mahkamah Agung berpotensi membuat Perda yang sedang diuji terkatung-katung pelaksanaannya di daerah karena pengujian yang lama. Perma No. 1 Tahun 2004 juga tidak merumuskan ruang bagi masyarakat untuk dapat mengawasi jalannya proses pengujian oleh Mahkamah Agung. Dari rumusan Perma No. 1 Tahun 2004 sendiri sudah nampak bahwa Mahkamah Agung masih bersifat tertutup, padahal objek yang sedang disengketakan adalah objek yang terkait dengan kepentingan publik, yaitu suatu peraturan (*regeling*) yang berlaku umum di masyarakat.

⁸ Lihat Pasal 2 ayat (4) Perma Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil.

⁹ Peraturan Mahkamah Agung (Perma) adalah aturan yang dibuat sendiri oleh Mahkamah Agung untuk menjadi pedoman pelaksanaan fungsi kelembagaan. Pembentukan Perma lepas dari partisipasi publik, sehingga kemudian ada dorongan agar peraturan tentang hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung seharusnya dibentuk dalam wujud Undang-undang supaya publik dapat terlibat dalam mempengaruhi perumusannya.

III. Evaluasi Perda oleh Pemerintah (*Executive review*)

Model pengujian Perda yang kedua dilakukan oleh pemerintah *c.q* Departemen Dalam Negeri. Pengujian Perda oleh pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah *executive review* lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan (otonomi) pemerintahan daerah.

Dalam rangka pengawasan terhadap daerah, UU No. 32 Tahun 2004 memberi perintah bahwa Perda yang dibuat oleh DPRD bersama kepala daerah agar disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.¹⁰ Terkait dengan pembatalan Perda, Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda menyebutkan bahwa “*Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*” Kemudian Pasal 145 ayat (2) UU tersebut menyebutkan “*Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.*” Ayat (3) menyebutkan “*Keputusan pembatalan Perda ... ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda...*” selanjutnya ayat (5) menyebutkan “*Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda ... dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.*”

Dalam rangka *executive review*, ada dua bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan terhadap rancangan Perda yang bermuatan APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta Perda tata ruang. Pengawasan preventif terhadap rancangan Perda APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur, sedangkan Pengawasan preventif terhadap rancangan Perda APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang provinsi dilakukan oleh pemerintah (pusat). Selanjutnya pengawasan represif dilakukan terhadap seluruh Perda yang sudah dibuat oleh pemerintah daerah, termasuk Perda yang pada dasarnya sudah dilakukan pengawasan preventif.¹¹

Berbeda dengan *judicial review* Perda yang dilakukan oleh satu lembaga kehakiman, Mahkamah Agung, *executive review* Perda dalam bentuk pengawasan oleh pemerintah dilakukan melalui beberapa lembaga negara (departemen), yaitu Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan terhadap Perda bermuatan keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum terhadap Perda tata ruang, serta departemen sektoral sumberdaya alam terhadap Perda yang bermuatan sumberdaya alam. Tidak jarang proses evaluasi/pengujian Perda oleh pemerintah dilakukan lintas departemen yang dikoordinasikan oleh Departemen Dalam Negeri selaku “pembina” pemerintah daerah. Pengujian Perda merupakan kewenangan pemerintah dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah daerah.

¹⁰ Lihat pasal 145 ayat (1) UU No 32/2004 tentang Pemda

¹¹ Pengawasan represif terhadap seluruh Perda membuat pemerintah dapat menguji dua kali aturan yang bermuatan APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang provinsi. Namun bila penyampaian rancangan Perda tidak dilakukan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan preventif, maka terhadap Perda yang bermuatan APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang provinsi hanya dilakukan satu kali tindakan pengawasan, yaitu pengawasan represif.

Dari data yang dikumpulkan, terdapat perbedaan data hasil evaluasi/pengujian Perda yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri dengan Departemen Keuangan. Perbedaan itu dapat dilihat dalam tabel di bawah:

Departemen Keuangan		Departemen Dalam Negeri	
Per Desember 2006		Per November 2007	
Perda yang diterima	: 9.617	Tahun	Jumlah
Perda yang sudah dievaluasi	: 6.118	2002	19
		2003	105
Dengan rincian		2004	236
Disetujui	: 5.075	2005	136
Revisi	: 148	2006	<u>114</u>
Dibatalkan	: 895	Total	610
		2007	<u>151</u> (sampai November)
		Total	761
Sumber data: Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Departemen Keuangan		Sumber data: Sambutan Menteri Hukum dan HAM dalam Draft Buku Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah	

Data di atas mengindikasikan bahwa tidak semua Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang direkomendasikan untuk dibatalkan oleh Departemen Keuangan (paling tidak 285 Perda sampai Desember 2006) ditindaklanjuti dengan pembatalan Perda oleh Departemen Dalam Negeri. Di sisi lain, terdapat beberapa Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak direkomendasikan dibatalkan oleh Departemen Keuangan (Perda yang dianggap tidak bermasalah) malah dibatalkan oleh Departemen Dalam Negeri.¹² Hal itu menunjukkan buruknya koordinasi antardepartemen dalam melaksanakan fungsi mengevaluasi Perda. Disamping soal koordinasi, proses evaluasi Perda oleh pemerintah pusat juga memakan waktu yang lama, meskipun UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh hari) sejak diterimanya Perda oleh pemerintah pusat [*vide Pasal 145 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004*], evaluasi Perda oleh pemerintah pusat tetap memakan waktu yang lama. Lamanya proses evaluasi Perda oleh pemerintah berimplikasi pada terabainya kepastian hukum penerapan Perda di daerah.

Tidak tertibnya evaluasi Perda oleh pemerintah pusat bermula dari tidak lengkapnya dan segeranya Perda disampaikan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat setelah Perda disahkan di daerah. Tidak tertibnya pendokumentasian Perda ini terjadi karena 3 (tiga),¹³ yaitu:

- Ketidaktahuan pemerintah daerah bahwa ada kewajiban mereka untuk menyerahkan Perda kepada pemerintah pusat
- Keengganan pemerintah daerah menyerahkan Perda kepada pemerintah pusat karena tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyerahkannya

¹² Wawancara dengan Direktur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Departemen Keuangan pada tanggal 7 Agustus 2007

¹³ Tiga hal ini ditemukan dalam draft buku *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah* yang sedang digagas oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM bekerjasama dengan *United National Development Programme*. Draft buku itu telah dikonsultasikan publikkan pada tanggal 19-20 November 2007

- c. Untuk menghindari sanksi berupa pembatalan Perda oleh pemerintah pusat karena bila Perda tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh pemerintah pusat maka Perda tersebut akan dibatalkan.

Tiga penyebab tidak lengkapnya pendokumentasian Perda yang disebutkan di atas cenderung menyalahkan pemerintah daerah, padahal pada pemerintah pusat sebenarnya ada beberapa hal yang perlu menjadi sorotan dalam melakukan pendokumentasian dan evaluasi Perda, diantaranya: a) tidak adanya mekanisme yang sederhana dalam pengumpulan Perda, misalnya penyampaian Perda, status evaluasi Perda dan database Perda secara elektronik yang dapat diakses oleh banyak pihak; b) efisiensi waktu dalam melakukan evaluasi Perda, sehingga Perda yang telah disampaikan kepada pemerintah pusat dapat segera diketahui hasil evaluasinya oleh pemerintah daerah. Keterlambatan penyampaian hasil evaluasi Perda ini menunjukkan bahwa kompetensi pemerintah pusat dalam melakukan evaluasi Perda perlu masih lemah.

Standar pengujian Perda oleh pemerintah berbeda dengan standar pengujian Perda yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Bila Mahkamah Agung menguji suatu Perda atas dasar apakah satu Perda bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi dan apakah prosedur pembuatan Perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, Pemerintah melakukan pengujian Perda dilakukan dengan standar yang lebih luas.¹⁴ Dikatakan lebih luas karena pemerintah menguji Perda tidak hanya didasarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi dari Perda, tetapi juga didasarkan pada standar kepentingan umum.¹⁵ Kepentingan umum adalah aspek yang bersifat sosiologis daripada legalis. Sehingga pengujian terhadap kepentingan umum tergantung pada aspek keberlakuan berbagai macam jenis hukum dan norma sosial yang ada dalam masyarakat. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda disebutkan bahwa *“Yang dimaksud dengan ‘bertentangan dengan kepentingan umum’ dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.”* Namun hal itu adalah bahasa peraturan yang belum tentu sesuai dengan kondisi masyarakat. Bertentangan dengan kepentingan umum menjadi standar yang longgar yang ditafsirkan berdasarkan kekuasaan penafsir. Maka tidak jarang tafsir kepentingan umum lebih mewakili tafsir penguasa. Orientasi kekuasaanlah terkadang yang mewakili kepentingan umum. Hal ini dapat dilihat dimana ketika tidak terjadi gejolak atau penolakan terhadap berlakunya suatu Perda di masyarakat juga dapat dibatalkan oleh pemerintah atas dasar bertentangan dengan kepentingan umum. Begitu pula sebaliknya, apabila suatu Perda dianggap menimbulkan masalah oleh masyarakat dapat saja tidak dibatalkan oleh pemerintah bila Perda tersebut sesuai dengan tafsir kekuasaan pemerintah. Sehingga tertib peraturan perundang-undangan yang diupayakan lewat pengujian Perda belum tentu berkontribusi kepada tertib sosial.

¹⁴ Standar pengujian Perda oleh pemerintah dikatakan lebih luas karena memasukkan aspek kepentingan umum sebagai salah satu standar pengujian. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah dalam menguji Perda tidak hanya dalam rangka menyelesaikan sengketa antara Perda dengan peraturan yang lebih tinggi, tetapi juga menguji apakah suatu Perda menimbulkan masalah dimasyarakat karena bertentangan dengan kepentingan umum.

¹⁵ Pasal 145 ayat (2) UU pemda yang menyatakan: *“Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.”*

Satu lagi hal yang paling janggal dalam pengujian Perda oleh pemerintah adalah soal bentuk hukum pembatalan Perda. Bentuk hukum pembatalan Perda sebagaimana disebutkan dalam Pasal 145 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda adalah Peraturan Presiden (selanjutnya disingkat Perpres). Namun dalam praktiknya, Pembatalan Perda sepanjang ini dilakukan dengan menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri). Dengan demikian, pembatalan Perda melalui (Kepmendagri) merupakan sebuah **kekeliruan hukum**. Kekeliruan itu terjadi karena instrumen hukum untuk membatalkan Perda harus dalam bentuk Perpres bukan Kepmendagri. Lagi pula sangat janggal karena Perda yang masuk dalam rumpun *regeling* dibatalkan oleh keputusan yang masuk dalam rumpun *beschikking*. Setidaknya, Kepmendagri yang membatalkan Perda tersebut belum final sebagai keputusan pembatalan Perda oleh pemerintah, karena keputusan tersebut harus dikukuhkan atau dikemas ulang dalam bentuk Perpres baru kemudian ditindaklanjuti dengan pembatalan atau perubahan Perda oleh pemerintah daerah.

Mengapa pembatalan Perda tidak cukup dengan menggunakan Kepmendagri? Bukankah Mendagri bagian dari pemerintah, sehingga lebih efektif jika pembatalan itu dilakukan oleh Mendagri? Pendapat seperti ini pada dasarnya masih dipengaruhi oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah yang lama (UU No. 22 Tahun 1999), sebab dalam undang-undang tersebut memang tidak menyebutkan secara tegas tentang instrumen hukum pembatalan Perda. Di sana hanya disebutkan bahwa pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁶

Akan tetapi, syarat dan mekanisme pembatalan Perda dewasa ini harus mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, di mana ditegaskan bahwa pembatalan Perda harus menggunakan instrumen hukum Perpres. Oleh karena itu, keberadaan Kepmendagri yang membatalkan Perda merupakan penggunaan kewenangan yang tidak pada tempatnya (*ultra vires*). Seharusnya keputusan pembatalan Perda dilakukan oleh Presiden melalui Perpres. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Perpres untuk membatalkan Perda, **maka Perda tersebut dinyatakan tetap berlaku**. Namun meskipun secara peraturan perundang-undangan pembatalan Perda dalam bentuk Kepmendagri merupakan kekeliruan hukum, pemerintah daerah cenderung mematuhi Kepmendagri tersebut meskipun sebenarnya dapat melakukan upaya hukum pengajuan keberatan ke Mahkamah Agung.¹⁷

Dapat diduga tidak adanya respons atas kekeliruan hukum pembatalan Perda terjadi karena: a] ketidaktahuan pemerintah daerah tentang instrumen pembatalan Perda yang seharusnya adalah Perpres. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah masih memegang ukuran peraturan lama (UU No. 22 Tahun 1999) yang tidak menyebut secara eksplisit bentuk hukum pembatalan Perda, padahal UU No. 32 Tahun 2004 telah secara tegas menyatakan bahwa bentuk hukum pembatalan Perda dilakukan melalui Perpres; b] Ketidacacuhan pemerintah daerah tentang bentuk instrumen

¹⁶ Pasal 114 ayat (1) UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

¹⁷ Pasal 145 ayat (4) UU Pemda menyebutkan “Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda ... dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.”

pembatalan hukum Perda, karena yang membatalkan Perda adalah pemerintah pusat; atau c) ketidakmauan pemerintah daerah melakukan upaya hukum pengajuan keberatan ke Mahkamah Agung karena objek sengketa (Perda yang dibatalkan) tidak begitu signifikan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini adalah kecenderungan yang paling mungkin karena besarnya biaya dan ketidakpastian proses yang akan dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam menguji Perda. Karena Mahkamah Agung masih dipandang sebagai lembaga yang penuh ketidakpastian.

IV. Penutup

Sampai hari ini, secara kuantitatif Perda masih merupakan aturan hukum yang paling banyak dilakukan pengujiannya terutama oleh pemerintah, karena setiap Perda yang dibuat pada level kabupaten/kota dan provinsi harus melalui pengujian oleh pemerintah. Namun belum ada mekanisme yang efektif dan efisien yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi tersebut. Sudah saatnya Perda tidak dianggap sebagai peraturan yang berkelas rendah. Adanya kewenangan pemerintah untuk menguji Perda hendaknya juga tidak menjadi jalan untuk mewujudkan superioritas kekuasaan pemerintah pusat atas pemerintah daerah dan hukum-hukum lokal yang diintegrasikan ke dalam Perda.

Banyaknya jumlah Perda dan isinya yang beragam, serta mekanisme terpusat pengujian Perda oleh pemerintah dan Mahkamah Agung yang tidak efektif, efisien dan transparan, maka perlu dipikirkan ulang untuk membentuk mekanisme yang dapat menstimulasi pembangunan daerah dan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat di daerah. Tidak adanya mekanisme pembatalan Perda juga tidak baik, karena kecenderungan pemerintah daerah yang masih korup.¹⁸ Menyerahkan pengaturan otonomi daerah kepada pemerintah tanpa kontrol sama halnya dengan menggagalkan otonomi daerah.

Sekarang ini Departemen Hukum dan HAM lewat direktoral peraturan perundang-undangan sedang menggagas satu mekanisme tambahan dalam rangka penyusunan Perda, yaitu dengan memberdayakan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM (Kanwil Depkumham) di daerah sebagai konsultan dalam penyusunan Perda sejak dibuat rancangan Perda. Tujuannya adalah agar suatu Perda kelak tidak dibatalkan oleh pemerintah karena konsultasi lewat Kanwil Depkumham telah melakukan harmonisasi Perda terhadap peraturan yang ada. Namun gagasan itu masih perlu dipelajari lebih jauh karena dapat memperpanjang prosedur penyusunan Perda. Disamping itu, dalam satu seminar, Imam Soebechi, Hakim Agung pernah menyampaikan kewenangan pengujian Perda oleh Mahkamah Agung akan diturunkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), sehingga kelak pengujian Perda akan dilakukan di daerah-daerah yang memiliki (PTUN). Namun ide dari Mahkamah Agung ini berkonsekuensi terhadap peninjauan ulang konsep *regeling* dan *beschikking*, karena selama ini PTUN hanya menyelesaikan sengketa dalam rumpun keputusan tata usaha negara (*beschikking*), bukan sengketa peraturan (*regeling*). Disamping dua gagasan itu, dalam rencana perubahan UU Mahkamah Konstitusi juga dicoba diraba-raba agar kelak Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji konstiusionalitas undang-undang, tetapi juga dapat menguji semua peraturan perundang-undangan, termasuk Perda.

¹⁸ Sejak bergulirnya otonomi daerah, kasus-kasus korupsi di daerah merebak dengan cepat dan masif. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah pun dapat menjadi penindas dan beban bagi masyarakat lokal yang memiliki aturan sejak lama untuk mengatur hubungannya dengan alam dan sesama manusia

Ketiga gagasan itu yang sekarang mencoba menyelesaikan ketidakberdayaan pemerintah *c.q* Departemen Dalam Negeri dalam menguji Perda. Namun, sebelum itu semua dilakukan, terlebih dahulu harus dilakukan evaluasi terhadap kewenangan Departemen Dalam Negeri dalam menguji Perda selama ini. Jangan sampai mekanisme baru atau pengujian Perda malah menjadi beban bagi masyarakat di daerah dan bagi hukum-hukum lokal. Karena selama ini persoalan Perda acap berasal dari pertarungan antara elit daerah dengan pemerintah dalam merebut keuntungan dari pemanfaatan sumberdaya alam. Jadi permasalahannya terkait erat dengan pembagian kewenangan dalam mengurus sumberdaya alam. Alih-alih elit daerah dengan pemerintah “berkelahi”, masyarakat hanya menjadi penonton dan pihak yang selalu dirugikan.

Untuk itu, penelitian lanjutan untuk mengatasi permasalahan Perda yang dianggap bermasalah tidak hanya terbatas pada kajian fungsionalisasi kewenangan lembaga negara dan doktrin hukum peraturan-perundang-undangan, melainkan juga mengintegrasikan pengalaman sosiologis dan nilai-nilai antropologis masyarakat yang masih hidup dan dianut dalam mengelola tertib sosial, ekonomi dan ekologis di masyarakat.

Lampiran

Tabel
Perbedaan Pengujian Perda antara Mahkamah Agung dengan Pemerintah

Kategori	Mahkamah Agung	Pemerintah
Jenis Review	<i>Judicial Review</i>	<i>Executive Review</i>
Bentuk review	Permohonan keberatan	<ol style="list-style-type: none"> Pengawasan preventif terhadap oleh pemerintah pusat terhadap RANPERDA yang bermuatan APBD, pajak dan retribusi daerah serta tata ruang. Pengawasan represif terhadap PERDA dari pemerintah pusat terhadap daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.
Lembaga yang melakukan review	Mahkamah Agung	Departemen Dalam Negeri dibantu dengan: <ol style="list-style-type: none"> Departemen Keuangan Departemen PU Departemen Hukum dan HAM
Sifat kewenangan lembaga yang melakukan review	Pasif à menunggu datangnya permohonan dari pemohon	Aktif à melakukan pengawasan, evaluasi terhadap seluruh Perda yang dikeluarkan (pengawasan represif)
Kapasitas lembaga	Menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan yang timbul dibawah undang-undang terhadap undang-undang (konflik norma)	Dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah
Dasar hukum kewenangan pengujian	<ol style="list-style-type: none"> Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 31 ayat (1) sampai ayat (5) UU No. 5/2004 tentang Mahkamah Agung Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1999 yang sudah diganti dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil 	<ol style="list-style-type: none"> Pasal 114 ayat (1) sampai ayat (4) UU No 22/1999 tentang Pemda Pasal 145 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) <i>jo</i> Pasal 136 ayat (4) <i>jo</i> Pasal 218 ayat (1) huruf b UU No 32/2004 tentang Pemda
Standar pengujian	<ol style="list-style-type: none"> bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku 	<ol style="list-style-type: none"> bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bertentangan dengan kepentingan umum
Lama waktu review	Permohonan Keberatan paling lambat diajukan ke MA setelah 180 hari pengundangan Perda. Tetapi tidak diatur berapa lama proses review harus diselesaikan oleh MA.	<ol style="list-style-type: none"> Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan Bila Perda dibatalkan, maka peraturan presiden pembatalan harus sudah ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda

Waktu eksekusi	Paling lama 90 (sembilanpuluh) hari setelah putusan yang mengabulkan permohonan keberatan Perda, Perda harus dicabut oleh DPRD bersama kepala daerah.	Paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkannya pembatalan Perda, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda, selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut
Bentuk hukum pembatalan	Putusan Mahkamah Agung	Peraturan Presiden ¹⁹
Upaya Hukum	Tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali	Mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung

www.Legalitas.org

¹⁹ bentuk hukum pembatalan Perda sebagaimana disebutkan dalam pasal 145 ayat (4) UU No 32/2004 tentang Pemda adalah Peraturan Presiden. Namun dalam praktiknya, pembatalan Perda ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Daftar Bacaan

Buku, Makalah dan Koran

- Rikardo Simarmata dan Stephanus Masiun, *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*, Seri Pengembangan Wacana HuMa, No 1. September 2002
- Koran Seputar Indonesia, 31% Perda Rusak Iklim Investasi, 30 November 2007.
- Imam Soebechi, Hak Uji Materil, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional *Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Melalui Peningkatan Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah Dalam tertib Pembentukan Peraturan Daerah*, 19-20 November 2007
- Draft buku *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah* yang sedang digagas oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM bekerjasama dengan *United National Development Programme*. Draft buku itu telah dikonsultasikan dan dipublikasikan pada tanggal 19-20 November 2007

Peraturan Perundang-undangan

- Undang Undang Dasar 1945
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil

Yance Arizona

Lahir di Kerinci, Jambi, Indonesia pada 24 Maret 1983. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas pada tahun 2007. Semasa mahasiswa pernah menjadi Ketua Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan (LAM&PK) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Presiden Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas (BEM FHUA). Sejak bulan April 2007 berkegiatan pada Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta.