

**MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA
PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015 MENGENAI PENGUJIAN PASAL 251
AYAT (2), (3), (4), (8) UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH
DAERAH**

(STUDI DI PEMERINTAH PROVINSI DIY)

SKRIPSI



Oleh:

DEVIA HERINAWATI

No. Mahasiswa: 14410558

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA
PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015 MENGENAI PENGUJIAN PASAL 251
AYAT (2), (3), (4), (8) UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH
DAERAH (STUDI DI PEMERINTAH PROVINSI DIY)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**



PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA
PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015 MENGENAI PENGUJIAN PASAL
251 AYAT (2), (3), (4), (8) UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAH DAERAH**

(STUDI DI PEMERINTAH PROVINSI DIY)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendaran



Yogyakarta, 6 Maret 2018

Dosen Pembimbing Skripsi



(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum)

NIK. 904100108

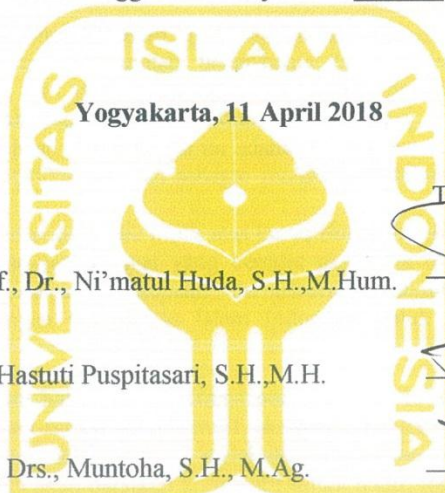
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015 MENGENAI PENGUJIAN PASAL 251 AYAT (2), (3), (4), (8) UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH (STUDI DI PEMERINTAH PROVINSI DIY)

Telah Dipertahankan di Hadapan Depan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/ Pendaran

Pada Tanggal dan Dinyatakan **LULUS**



Tim Penguji

1. Ketua : Prof., Dr., Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.H.
3. Anggota : Dr., Drs., Muntoha, S.H., M.Ag.

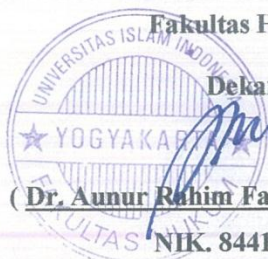
Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum)

NIK. 844100101

SURAT PERYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Devia Herinawati
No. Mahasiswa : 14410558

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan Judul:

MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015 MENGENAI PENGUJIAN PASAL 251 AYAT (2), (3), (4), (8) UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH (STUDI DI PEMERINTAH PROVINSI DIY)

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/ terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta
Pada Tanggal: 6 Maret 2018
Yang membuat pernyataan




DEVIA HERINAWATI

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Devia Herinawati
2. Tempat Lahir : Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Tanggal Lahir : 30 Desember 1995
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Alamat Terakhir : Babadan Rt 02/Rw 09 Wedomartani Ngemplak
Sleman Yogyakarta
6. Alamat Asal : Babadan Rt 02/Rw 09 Wedomartani Ngemplak
Sleman Yogyakarta
7. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Drs. Dudung Heryadi,MM
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Fransiska Rosilawati,SE
Pekerjaan Ibu : PNS
8. Alamat Wali : Babadan Rt 02/Rw 09 Wedomartani Ngemplak
Sleman Yogyakarta
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri Babarsari Depok, Sleman
 - b. SLTP : SMP Budi Mulia Dua Yogyakarta
 - c. SLTA : SMA Negeri 5 Bandung
10. Pengalaman Kepanitiaan
 - a. Kepanitiaan Pekan Raya dan Silaturahmi Perkenalan (PERADILAN 2015)
Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
sebagai OC divisi Keamanan.
11. Hobby : Berenang.

Yogyakarta,
Yang Bersangkutan,



(DEVIA HERINAWATI)
NIM. 14410558

MOTTO

“Selalu ada harapan bagi mereka yang sering berdoa...Selalu ada jalan bagi mereka yang sering berusaha”

“Memulai pekerjaan dimulai dengan rasa niat dari hati”

Ketika kamu berpikir bahwa kamu bisa maka...

KAMU PASTI BISA!!!

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan dan kuhadiahkan pemikiran sederhana ini khusus kepada:

Ke-dua orang tua tercinta yang telah mengajarku betapa pentingnya tanggungjawab, kedewasaan dan arti ketulusan yang sebenarnya
(Bapak Drs. Dudung Heryadi,MM & Ibu Fransiska Rosilawati,SE)

Kuhadiahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:

- ✓ *Generasi pecinta ilmu & para pejuang keadilan*
- ✓ *Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia*

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim,

Assalamu'alaikum. Wr. Wb.

Dengan nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang segala puji penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena rahmat, karunia serta izin Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini. Ucapan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadiratMu Ya Allah atas nikmat yang senantiasa diberikan dalam menyelesaikan skripsi yang berjudul “MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015 MENGENAI PENGUJIAN PASAL 251 AYAT (2), (3), (4), (8) UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH (STUDI DI PEMERINTAH PROVINSI DIY)”guna memenuhi salah satu persyaratan memperoleh gelar sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, kerabat dan para pengikutnya dan Insya Allah sampai kepada kita semua sebagai umat akhir zaman.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak memberikan bantuan moral maupun materi dalam penelitian dan penulisan skripsi ini. Ucapan terima kasih ini disampaikan oleh penulis kepada:

1. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Prof., Dr., Ni'matul Huda, S.H., M.Hum Terima kasih banyak selaku dosen pembimbing terbaik, yang selalu sabar dalam memberikan arahan kepada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan tugas ahir ini.
3. Para Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang sudah memberikan nilai-nilai terbaik kepada penulis.
4. Para karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang sudah membantu penulis menyelesaikan perihal administrasi.

5. Tercinta Bapak Dudung Heryadi, Ibu Fransiska Rosilawati yang telah menjadi orang tua paling perhatian dalam memberikan dukungan kepada penulis dan tiada henti pula mengucapkan doa teruntuk penulis.
6. Kedua kakak saya Dida dan Ari yang selalu menjai motivasi dan doa kepada penulis dalam penulisan tugas akhir ini.
7. L.Fajarullah Arya Diatna, terimakasih telah menemani dan memberikan semangat dalam segala hal termasuk untuk menyelesaikan tugas akhir ini.
8. Teman – teman SMAN 5 Bandung saya, Yenata Eprilli, Adisty Arindiaty, Arina Daniswara, dan Sindy, yang selalu menghibur dikala penulis bosan dan memberi dukungan yang mampu membuat penulis bersemangat untuk menyelesaikan tugas akhir ini.
9. Teman – teman Kuliah pejuang skripsi saya, Laras Hafizhah, Eka Fitriyana, Gayatri Maharani, Eka Rahajeng, dan teman – teman kuliah lainnya terima kasih telah memberikan dukungan dalam penulisan tugas akhir ini.
10. Teman – teman KKN Dusun Kenanggan 2017, terimakasih sudah saling memberi semangat untuk menyelesaikan tugas akhir ini.
11. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini yang tidak sempat disebutkan satu persatu oleh penulis, bukan berarti penulis melupakan jasa dan dukungan, akan tetapi karena keterbatasan yang dimiliki penulis.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi

sempurnanya skripsi ini dan tulisan-tulisan berikutnya. Penulis berharap skripsi yang sederhana ini dapat menjadi berguna bagi pembacanya. Amin.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 6 Maret 2018

Penulis,



DEVIA HERINAWATI
(NIM 1410558)

Daftar Isi

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan.....	iii
Halaman Orisinalitas.....	iv
Curriculum Vitae.....	v
Halaman Motto.....	vi
Halaman Persembahan.....	vii
Kata Pengantar.....	viii
Daftar Isi.....	xi
Abstrak.....	xiii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Tinjauan Pustaka.....	11
E. Metode Penelitian.....	20
F. Sistematika Penulisan.....	24
BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH, PENGAWASAN, DAN PRODUK HUKUM DAERAH.....	25
A. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah.....	25
B. Tinjauan Umum tentang Pengawasan.....	33
C. Tinjauan Umum tentang Produk Hukum Daerah.....	42
BAB III. ANALISA DAN PEMBAHASAN TERKAIT MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015.....	49

A. Deskripsi Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015.....	49
B. Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Daerah Pasca Putusan MK No.137/PUU- XII/2015	60
C. Praktik Pengawasan Produk Hukum Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta	66
BAB IV. PENUTUP.....	70
A. Kesimpulan.....	70
B. Saran.....	72
DAFTAR PUSTAKA	74

ABSTRAK

Peraturan Daerah atau (Perda) dibentuk oleh Gubernur atau Bupati/Wali kota bersama – sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Gubernur membatalkan perda tingkat Kabupaten maupun Provinsi telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi. Perda yang dianggap bermasalah harus melalui mekanisme pengajuan uji materi di Mahkamah Agung. Dengan demikian Mahkamah Agung harus siap jika uji materi terhadap perda – perda yang dinilai bermasalah. Berdasarkan penjabaran diatas maka penulis mengambil rumusan permasalahan sebagai berikut: 1. Bagaimana mekanisme pengawasan produk hukum daerah pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015? 2. Bagaimana mekanisme pengawasan produk hukum daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015? Metode dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus dan pendekatan perundang – undangan dengan menelaah dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dengan menggunakan pedoman peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut: 1. Pembatalan terhadap Perda hanya dapat ditempuh melalui prosedur judicial review di Mahkamah Agung hal ini merupakan bentuk pengawasan represif 2. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya bagian Biro Hukum Pengawasan Produk Hukum Daerah dalam mengawasi suatu produk hukum daerah menekankan pengawasan dalam bentuk preventif yaitu pengawasan peraturan daerah yang masih dalam bentuk rancangan (Raperda) untuk dilakukan konsultasi, fasilitasi, evaluasi, pemberian nomor register terhadap produk hukum Kabupaten atau Kota yang berbentuk peraturan dalam rangka membentuk produk hukum yang bertanggungjawab sebelum disahkan menjadi Perda.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) membentuk Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusinya. Di dalam UUD 1945 tepatnya di dalam Pasal 1 ayat (1) yaitu, “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan ini ditinjau dari segi susunannya, memang susunan bersifat tunggal, maksudnya negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara. Negara kesatuan dapat disebut negara Unitaris.¹

Sejak awal sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa, daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah – daerah yang bersifat otonom (*streek end rechtgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang – Undang. Di daerah – daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.²

Berdasarkan pada pemahaman otonomi daerah tersebut, maka pada hakekatnya otonomi daerah bagi pembangunan regional adalah hak

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 224

² Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Ctk. Pertama Setara Press, Malang, 2016, hlm. 146

mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah, yang dalam penyelenggaraannya lebih memberikan tekanan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah.³

Berdasarkan Pasal 65 Undang – Undang tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penetapan Perda dilakukan Kepala Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.⁴ Tentu apabila dikaitkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah daerah dan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka substansi atau materi muatan perda adalah penjabaran dari peraturan perundang – undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi sehingga akan tercipta keharmonisan.⁵

Peraturan Daerah atau Perda merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah yakni untuk Pemerintah Daerah Provinsi dibentuk oleh Gubernur bersama-sama dengan DPRD Provinsi dan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota dibentuk oleh Bupati atau Walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten atau Kota. Perda merupakan produk hukum tertulis yang dibuat pemerintah

³ Ibid

⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵ Eka Nam Sihombing, *Jurnal Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah*, Jurnal Yudisial, Vol. 10, Nomor 2, hlm.221.

daerah sebagai hukum yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.⁶

Di dalam sistem hukum Indonesia, peraturan perundang – undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki perundang – undangan. Tata urutan menunjukkan tingkat – tingkat daripada masing – masing bentuk yang bersangkutan dimana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada bentuk – bentuk yang tersebut belakangnya (dibawahnya).⁷

Pada Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan menentukan materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian berdasarkan hierarki, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, Perda provinsi kedudukannya lebih tinggi dari Perda kabupaten atau kota sebagai berikut :⁸

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri

atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945;

⁶ Muhammad Suharjono, “*Jurnal Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*”, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.10, Nomor 19, Februari 2014, hlm.2.

⁷ Ibid

⁸ Lihat Undang – Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-undangan

- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*
- f. ***Peraturan Daerah Provinsi; dan***
- g. ***Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.***

(2) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Seperti yang disebutkan dalam pasal di atas, kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki. Ini sejalan dengan asas ‘kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan’, yang mengandung arti peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki. Dalam tataran teoritis dikenal asas *lex superiori derogat legi inferiori*, peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁹

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹⁰ Agar wewenang tersebut dapat dipergunakan sebaik-baiknya dan secara bertanggung jawab, maka diperlukan mekanisme untuk mengawasi

⁹ Eka Nam Sihombing, *Perkembangan Kewenangan...op.cit....*, hlm.221.

¹⁰ Lihat Undang-Undang Dasar 1945

pelaksanaan kewenangan daerah dalam membentuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah 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.¹¹

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah – kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang – Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang – undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).¹²

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, khususnya Hukum Pemerintah Daerah, Pengawasan dalam kerangka desentralisasi adalah pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi terhadap satuan pemerintahan yang lebih rendah tingkatannya. Pengawasan ini berkenaan dengan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus

¹¹ Eka Nam Sihombing, *Perkembangan Kewenangan...op.cit...*, hlm.224.

¹² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Ctk.Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.168

urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangga daerah, termasuk didalamnya pengawasan terhadap Perda sebagai implementasi dari kewenangan daerah dalam mengatur urusan pemerintahan tertentu.¹³

Permohonan yang dilakukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) dan kawan – kawan untuk mengajukan uji materi terhadap Pasal 251 ayat (1), (2), (7) dan (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) dan kawan-kawan. Pemohon meminta agar peraturan terkait pembatalan perda yang terdapat dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dibatalkan oleh MK. Mengabulkan permohonan Pemohon 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. Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu. Maka dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 itu disebutkan bahwa Pasal 251 ayat (2), (3), dan (4) UU Pemda sepanjang mengenai perda Kabupaten atau Kota bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan itu juga Mahkamah Konstitusi menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945

¹³ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Ctk.Pertama, PT.Alumni, Bandung, 2009, hlm.321

menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.¹⁴

Adapun putusan tersebut teregistrasi dengan nomor perkara 137/PUU-XIII/2015. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa Perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif, yakni pemerintah daerah dan DPRD.¹⁵

Pembatalan produk hukum berupa peraturan di bawah undang – undang itu bisa dibatalkan jika dilakukan melalui mekanisme uji materi di Mahkamah Agung.¹⁶ Ketentuan ini sebagaimana diatur dalam Pasal 24 A ayat 1 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa:¹⁷ *"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"*.

Kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Gubernur membatalkan perda tingkat Kabupaten maupun Provinsi telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi. Apabila ada perda yang dianggap mesti dibatalkan, harus melalui mekanisme pengajuan uji materi di Mahkamah Agung. Dengan demikian Mahkamah Agung harus siap jika Kemendagri mengajukan uji materi terhadap perda – perda yang dinilai bermasalah. Beban tanggung jawab Mahkamah Agung akan semakin berat karena perkara uji materi perda – perda diperkirakan akan semakin

¹⁴ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ec93459830f/putusan-mk--momen-pemerintah-efektifkan-pengawasan-perda-bermasalah> , diakses tanggal 18 oktober 2017, 11:00

¹⁵ <http://nasional.kompas.com/read/2017/04/05/22353001/mk.putuskan.mendagri.tak.bisa.lagi.cabut.perda>, diakses tanggal 18 oktober 2017, 11:15

¹⁶ Ibid

¹⁷ Lihat Undang – undang Dasar 1945

besar jumlahnya. Tumpukan perkara di Mahkamah Agung sendiri sudah banyak luar biasa, terlebih lagi jika nanti harus me-*review* kapasitas perda setiap Kabupaten atau Kota dan Provinsi.¹⁸ Selama ini yang berlaku untuk mekanisme pengawasan perda ada tiga. *Pertama, legislative review* dilakukan oleh DPRD setempat (bersama pemerintah daerah). *Kedua, executive review* dilakukan oleh Gubernur dan pemerintahan pusat. *Ketiga, judicial review* yang dilakukan lembaga peradilan (Mahkamah Agung). Dengan putusan Mahkamah Konstitusi ini kewenangan pemerintah pusat sebagai pengawasan eksekutif menjadi hilang. Ini menjadi masalah besar bagi pemerintah daerah dan pusat.¹⁹

Pengujian terhadap Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri ini dikenal dengan istilah *executive review*. Pengertian *executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak eksekutif diuji oleh kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan dalam istilah “*control internal*” yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk yang dikeluarkan baik yang berbentuk Pengaturan (*regeling*), maupun Keputusan (*beschikking*).²⁰

Konsekuensi lain dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah Pemerintah harus mengefektifkan metode pengawasan preventif ketika akan menerbitkan perda di setiap daerah. Dalam arti, Pemerintah dalam hal ini Kemendagri dan Gubernur harus lebih mengefektifkan

¹⁸ <http://nasional.kompas.com/read/2017/06/15/15280191/> diakses tanggal 18 Oktober 2017, 12.30

¹⁹ Ibid

²⁰ <http://khafidsociality.blogspot.co.id/2012/01/mekanisme-pembatalan-peraturan-daerah.html> 19 Oktober 2017, 13.00

evaluasi rancangan perda. Metode ini telah dianjurkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum Putusannya. Hal ini diatur Pasal 245 Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menyebut Mendagri dan Gubernur memiliki kewenangan mengevaluasi jenis rancangan perda tersebut. Mekanismenya juga sudah diatur dalam Pasal 242 dan Pasal 243 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang mengatur mekanisme register perda sebelum diberlakukan.²¹

Putusan ini juga memberikan pengaruh yang besar bagi kebijakan penataan regulasi, mekanisme pengawasan Perda oleh Pemerintah dan penataan pelaksanaan *judicial review* di Mahkamah Agung. Konsekuensinya beberapa institusi harus berbenah dalam menjalankan fungsinya pasca putusan MK ini. Bagaimanapun juga, putusan ini bersifat final dan mengikat., sehingga harus dihormati dan dilaksanakan.²²

Dalam praktek Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta pengawasan terhadap produk hukum daerah atau peraturan daerah Kabupaten atau Kota menyesuaikan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 yang mengatur tahapan – tahapan sebelum Perda ditetapkan, selain menyesuaikan dengan Permendagri tersebut, di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya bagian pengawasan produk hukum daerah ada kebijakan lokal yaitu peraturan daerah yang masih dalam bentuk rancangan dapat dikonsultasikan

²¹ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5948f25f3a18f/kppod-kritik-putusan-mk-terkait-pembatalan-perda> diakses tanggal 18 Oktober 2017,13.00.

²² http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Putusan%20PUU%20Pembatalan%20Perda.pdf , diakses tanggal 19 Oktober 2017, 09:00

kepada bagian pengawasan produk hukum daerah, proses tahapan ini dimaksudkan agar tidak ada kendala saat Perda disahkan. Kebijakan lokal tersebut diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 42 tahun 2016 tentang mekanisme pengawasan produk hukum Kabupaten atau Kota berbentuk peraturan.²³

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk membahas suatu permasalahan hukum dalam bentuk skripsi dengan judul: **“MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015 MENGENAI PENGUJIAN PASAL 251 AYAT (2), (3), (4), (8) UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH (STUDI DI PEMERINTAH PROVINSI DIY)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengawasan produk hukum daerah pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan produk hukum daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

²³ Hasil wawancara dengan Bapak Yanuar, Sub Bagian Pembinaan Rancangan Produk Hukum Biro Hukum Pemda DIY pada hari selasa, 19 Desember 2017 Pukul 13:00 wib

1. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pengawasan produk hukum daerah pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015
2. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pengawasan produk hukum daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Kesatuan

Di dalam negara kesatuan tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada ditangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahab 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. Dengan demikian dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang – undang, maka unit – unit pemerintahan yang dibentuk dan berada dibawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat.²⁴

²⁴ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Pusat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm.7

Bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, cita – cita negara dan tujuan negara terdapat dan termaktub dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945. Cita – cita Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat pada alinea kedua, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Oleh karena cita – cita merdeka, bersatu dan berdaulat telah tercapai maka lazim disebutkan cita – cita Negara Indonesia adalah adil dan maksmur, baik materil maupun spiritual.²⁵

Apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan – urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah local (*local government*) sehingga urusan – urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.²⁶

Bagi negara Indonesia, yang menganut bentuk negara Kesatuan, eksistensi dan peranan pemerintah pusat tidak bisa dikesampingkan atau ditinggalkan dengan diberikannya kewenangan

²⁵ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda: Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Ctk. Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm.55

²⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia-Edisi Revisi*, Ctk.Kesebelas, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm.100

kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Peranan pemerintah pusat akan tetap dan terus ada melalui kebijakan – kebijakan nasional (*public policy*) dalam semua aspek kehidupan, demi mewujudkan kesejahteraan yang seimbang, maupun perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat atau daerah.²⁷

2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *centrum* yang artinya pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awalan *de*, berarti melepas atau menjauh pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tetapi hanya menjauh dari pusat.²⁸

Asas Desentralisasi adalah lawan dari sentralisasi. Asas sentralisasi suatu asas yang memusatkan seluruh kebijakan negara atau kewenangan mengatur ada pada pemerintah pusat sampai pada masalah sekecil-kecilnya. Tidak ada penyerahan wewenang untuk mengatur pada aparatur di daerah. Sebaliknya, pada asas desentralisasi yang artinya tidak sentralisasi, berarti ada penyerahan wewenang untuk mengatur berdasarkan inisiatif aparat pemerintah daerah. Kewenangan untuk mengatur inilah disebut dengan otonomi. Desentralisasi berarti ada penyerahan wewenang kepada aparat daerah otonom (*Gemeente*) merupakan suatu persekutuan penduduk yang disatukan oleh hubungan setempat atau sederah.²⁹

²⁷ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda : Otonomi..op.cit..*, hlm.149

²⁸ Yuswalina dan Kun, *Hukum...op.cit.,*hlm.150

²⁹ I Gede Yusa,dkk, *Hukum Tata Negara*, Ctk.Pertama, Setara Press, Malang, 2016, hlm.165

Desentralisasi memang bukan pilihan yang mudah bagi Negara Indonesia. Dengan wilayah geografis yang sangat luas yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilemma. Apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi yang akan melahirkan otonomi daerah.³⁰

Desentralisasi adalah strategi mendemokraskan system politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik.³¹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam Bahasa yang lebih tepat dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini dikarenakan desentralisasi seantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.³²

Otonomi dalam kamus hukum adalah suatu hak untuk mengatur kepentingan dan urusan intern daerah atau organisasinya

³⁰ Ibid, hlm.166

³¹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk.Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm.35

³² Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Ctk.Pertama, Setara Press, Malang, 2012, hlm.31

sendiri menurut hukum yang berlaku³³, maka secara istilah otonomi daerah adalah wewenang suatu daerah yang mengatur dan mengelola suatu kepentingan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Pengertian lebih luas lagi adalah kekuasaan pada suatu daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan daerah itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat lingkungan daerahnya.³⁴

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia digunakan atau diberlakukan prinsip otonomi daerah yang seluasluasnya serta otonomi nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi seluasluasnya dimaksudkan bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sedangkan prinsip otonomi yang nyata yaitu prinsip otonomi dimana untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.³⁵

Daerah provinsi, Kabupaten atau Kota merupakan daerah yang otonom, yaitu suatu masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur

³³ M.Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum "Dictionary of Law Complete Edition"*, Ctk.Pertama, Reality Publisher, Surabaya, 2009, hlm.472

³⁴ Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah...op.cit...*, hlm.23, <http://jurnal.untag-sby.ac.id/index.php/dih/article/download/281/278>, diakses tanggal 19 oktober 2017, 10:00

³⁵ Syamsudin Harris, *Desentralisasi & Otonomi Daerah : desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintah daerah*, Ctk.Kedua, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm.150

dan mengurus rumah tangganya sendiri.³⁶ Berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, dinyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Selanjutnya, dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 diatur bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”³⁷

Keleluasaan wewenang daerah diwujudkan dengan memberikan wewenang yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur (*to legislate*), mengurus (*to execute*) dan mengembangkan (*to develop*) daerah sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya berdasarkan aspirasi masyarakatnya. Selain itu, dengan wewenang yang ada, pemerintah daerah dapat menjadi mediator dan mampu membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan publik.³⁸

3. Pengawasan Produk Hukum

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas”,berarti antara lain “penjagaan”. Istilah Pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian,sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengertian *controlling* lebih luas daripada pengawasan yang mana

³⁶ Soehino, *Ilmu...op.cit...*, hlm.

³⁷ Lihat Undang – Undang Dasar 1945

³⁸ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Ctk.Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm.123

dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan pengendalian, yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.³⁹

Tujuan utama dari pengawasan produk hukum oleh pemerintah adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan – kekeliruan, baik yang disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan maka dari itu letak inti atau hakikat dari suatu pengawasan.⁴⁰

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*represif toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*)⁴¹

³⁹ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.168

⁴⁰ Ibid, hlm.170

⁴¹ Ibid, hlm. 173

Jadi, dalam hal ini pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus-menerus dilaksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian diadakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah dicapai dengan hasil – hasil yang seharusnya di capai. Dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.⁴²

Kaitannya dengan pengawasan pembentukan Perda oleh Pemerintah Pusat, dalam Undang-Undang Pemerintah daerah tidak mengatur secara eksplisit tentang bentuk dan mekanisme pengawasan Perda, namun yang ada hanya sebatas sistem administrasi yang bersifat preventif yaitu evaluasi sebelum perda tersebut ditetapkan, aturan tersebut diatur dalam Pasal 245 Undang-Undang Pemerintahan daerah, yaitu:⁴³

1) Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tataruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.

⁴² Ibid

⁴³ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

2) Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

3) 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.

4) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten atau Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang; dan

5) Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

E. Metode Penelitian

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, untuk menganalisis satu atau beberapa gejala hukum dan masyarakat, dengan jalan menganalisisnya. Agar suatu penelitian dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini mengetahui mekanisme pengawasan produk hukum daerah pasca putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan praktek – prakteknya di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah putusan tersebut.

2. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer, yaitu wawancara dengan memperoleh data dari sumber aslinya, melalui narasumber yang tepat dan peneliti jadikan responden dalam penelitian.

Dalam penelitian ini terdiri dari :

1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun

1945

2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

4) Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015

5) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari beberapa buku literature, makalah, artikel, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

Dalam penelitian ini terdiri dari :

1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

4) Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015

5) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini

c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:

1) Kamus Umum Bahasa Indonesia

2) Kamus Hukum

3) Kamus Inggris-Indonesia

4) Ensiklopedia

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus dalam putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan pendekatan perundang – undangan, yaitu menelaah dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dengan menggunakan pedoman peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan subyek penelitian tentang permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Daftar pertanyaan, yaitu menyampaikan daftar pertanyaan secara tertulis kepada subyek penelitian terkait dengan penelitian ini.

c. Studi dokumen, yaitu dengan menelusuri dan megkaji berbagai peraturan perundang – undangan atau

literature yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Narasumber

Kepala Biro Hukum Pemda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang mewakili.

6. Metode Analisis

Proses penelitian ini, analisis data yang telah di kumpulkan baik dari penelitian keputusan maupun dari penelitian lapangan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yaitu: metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori – teori dan studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini. Dalam menganalisis data ini menggunakan cara berfikir induktif yaitu menyimpulkan hasil penelitian dan hal bersifat khusus untuk kemudian diambil kesimpulan yang bersifat umum.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahsan dalam penulusan, penelitian ini disusun dengan sitematika sebagai berikut:

BAB I menguraikan Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II menguraikan Tinjauan umum, didalam menguraikan serta menyajikan teori-teori tentang Otonomi Daerah, Pengawasan dan Produk Hukum Daerah.

BAB III Analisa dan pembahasan terkait Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Daerah pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015.

BAB IV Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH, PENGAWASAN, DAN PRODUK HUKUM DAERAH

A. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Kata otonomi dari kata Latin *auto* = sendiri, *nomoi* = undang – undang, sehingga otonomi berarti membuat undang – undang sendiri. Pengertian ini terlalu sempit, karena dalam kenyataannya pemerintah daerah tidak hanya membuat undang – undang atau menjalankan fungsi legislatif saja, melainkan menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) daerah.⁴⁴ Dalam kamus hukum otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku.⁴⁵ Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian asli adalah *the legal self sufficiency of social body its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakekat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*.⁴⁶

Menurut UU No. 23 Tahun 2014, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

⁴⁴ I Gede Yusa, dkk, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Ctk.Pertama, Setara Press, Malang, 2016, hlm.165

⁴⁵ M.Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum..op.cit...*, hlm.472

⁴⁶ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan...op.cit...*, hlm.34

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁷

Dijelaskan pula dalam Undang – undang Dasar 1945 bahwa Negara Republik Indonesia Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁴⁸

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Otonomi bermakna membuat perundang – undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda – perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan

⁴⁷ Lihat Pasal 1 ayat (6) dan ayat (12) Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁸ Lihat Pasal 18 ayat (2) UUD 1945

pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.⁴⁹

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik. Beberapa pengertian mengenai istilah ini, pada intinya apa yang dapat disimpulkan bahwa otonomi itu selalu dikaitkan atau disamakan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika sesuatu itu dapat menentukan dirinya sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Suatu daerah dianggap otonom jika memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.⁵⁰

2. Konsep Otonomi Daerah

Pada masa abad pertengahan kekuasaan raja didasarkan atas kekuasaan tuhan yang bersandar pada teori kedaulatan tuhan dimana teori ini menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi yang memiliki adalah Tuhan. Pemegang dari kekuasaan ini di dunia adalah raja dan paus. Menurut ajaran Marsilius raja adalah wakil dari Tuhan untuk melaksanakan dan memegang kedaulatan di dunia. Sehingga raja merasa dapat berbuat apa saja karena perbuatannya merupakan kehendak Tuhan. Raja tidak merasa bertanggung jawab pada siapapun kecuali pada

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Problematika...op.cit...*, hlm.44

⁵⁰ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda: Otonomi...op.cit...*, hlm.70

Tuhan, dan kemudian muncul gagasan kedaulatan negara. Namun dari gagasan itu akhirnya timbul kekuasaan yang sewenang-wenangnya dengan dalil dan idealism yang bersandar pada paham-paham tersebut. Dari hal tersebut muncul perlawanan dari kaum *monarkomaken* dengan Johannes Althusius sebagai pelopornya. Dalam ajaran Althusius tidak lagi mendasarkan kekuasaan raja itu atas kehendak Tuhan, tetapi atas kekuasaan rakyat. Dimana rakyat menyerahkan kekuasaan kepada raja dalam suatu perjanjian yang disebut perjanjian penundukan.⁵¹

Di era modern, konsep kedaulatan rakyat ini mendapat tempat yang utama. Isu yang muncul adalah isu mengenai pembatasan kekuasaan negara. Berkaitan dengan konsep pemerintahan lokal dalam hal ini otonomi daerah, ajaran kedaulatan rakyat mempunyai pengaruh yang besar. Dimana pada dasarnya dengan adanya otonomi daerah ada semacam pembagian kekuasaan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Sehingga ada semacam pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan demikian, terselenggaranya otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspek aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodir dengan baik.⁵²

⁵¹ Soehino, *Ilmu...*, Op.cit..., hlm. 159-160

⁵² H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda...* op.cit..., hlm.71

Otonomi bukan hanya sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar – dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁵³

Otonomi daerah memungkinkan “*kearifan lokal*” masing – masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah. Aspek dalam pembatasan kekuasaan akan berjalan maksimal sehingga tidak terjadi kesewenang – wenangan oleh pemerintah pusat. Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*).⁵⁴

Cara penentuan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah dengan cara otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara – cara tertentu pula. *Kedua*, apabila system supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara – cara

⁵³ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan...op.cit....*,hlm.35

⁵⁴ Jimly Asshidique, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, <https://lemkapoda.wordpress.com>, diakses tanggal 20 November 2017, 14:00

mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hal – hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.⁵⁵

Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih – lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.⁵⁶

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan bagi pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁷

Berbicara mengenai konsep otonomi daerah itu sendiri. Peraturan terkait dan penyelenggaraannya begitu kaya akan dinamika dan fluktuasi ketatanegaraan di dalam sejarah Negara Republik Indonesia, membuat konsep otonomi daerah bagaikan eksperimen yang tak kunjung selesai dalam menemukan bentuk sempurnanya. Hal itu bisa kita lihat pada berbagai ketentuan

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Problematika...op.cit...*, hlm.45

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Jimly Asshidique, *Otonomi Daerah...op.cit...*, <https://lemkapoda.wordpress.com>, diakses tanggal 20 November 2017, 14:15

peraturan perundang – undangan dan perjalanan pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia.⁵⁸

Otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (*Self Local Government*). Pemerintahan daerah otonom adalah pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik.⁵⁹ Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Akan tetapi harus diingat bahwa sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.⁶⁰

3. Prinsip – prinsip dalam Otonomi Daerah

Prinsip otonomi mengungkapkan secara esensial dua gagasan pokok, yakni gagasan bahwa rakyat seharusnya memegang peranan penentuan diri dan gagasan bahwa pemerintahan demokratis harus menjadi pemerintahan yang

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda...op.cit...*, hlm.74

⁶⁰ Ibid, hlm.75

terbatas, dimana kesetaraan dan ada sebuah jaminan akan terwujudnya hasil – hasil tertentu yang mencakup: ⁶¹

- a. Perlindungan dari penggunaan otoritas publik dan kekuasaan memaksa yang sewenang – wenang.
- b. Keterlibatan warga negaranya dalam penentuan syarat – syarat perhimpunan – perhimpunan mereka melalui penetapan izin mereka dalam memelihara dan pengesahan institusi – institusi yang bersifat mengatur.
- c. Penciptaan keadaan yang terbaik bagi para warga negaranya untuk mengemban nilai dasar mereka dan mengungkapkan sifat mereka yang beraneka ragam (yang melibatkan asumsi mengenai penghormatan terhadap kecakapan individu dan kemampuan mereka untuk belajar meningkatkan potensi mereka).
- d. Perluasan kesempatan ekonomi untuk memaksimalkan tersedianya sumber – sumber (yang mengasumsikan bahwa ketika individu – individu bebas dari keputusan fisik, mereka akan benar – benar mampu merealisasikan tujuan – tujuan mereka).

Bahwa prinsip otonomi tersebut pada dasarnya berlaku dalam hukum publi demokratis yang karena itu prinsip otonomi bukan sebagai prinsip penentuan diri yang bersifat individualistis tetapi sebaliknya sebagai prinsip struktural penentuan diri dimana diri adalah bagian dari kolektivitas atau mayoritas yang diberdayakan dan “dipaksa” oleh peraturan – peraturan dan prosedur – prosedur kehidupan demokratis (otonomi demokratis yang di dalamnya ha katas otonomi berada dalam tekanan komunitas).⁶²

⁶¹ Ibid, hlm.90

⁶² Ibid, hlm.91

B. Tinjauan Umum tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya adalah penilikan dan penjagaan.⁶³ Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun kontrol.⁶⁴

Muchsan berpendapat sebagai berikut : “Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana atau *plan*)”.⁶⁵

Dalam perspektif Islam, pengawasan adalah satu cabang dari *amar ma'ruf nahi munkar* dalam politik dan perkara – perkara umum. Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam Islam, sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Timiyah: “Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah *amar ma'ruf nahi munkar*”, pada hakikatnya tersimbol dalam tugas pengawasan

⁶³ Kamus Besar Bahasa Indonesia , <https://kbbi.web.id/Pengawasan> , diakses tanggal 25 November 2017, 11:00

⁶⁴ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat...op.cit...*, hlm.32

⁶⁵ Ibid, hlm.33

atas orang – orang yang memiliki kekuasaan berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara – perkara umum dan juga dalam hukum, berawal dari kewajiban memberikan nasihat (yang tulus) yang mana itu telah diperintahkan oleh Rasulullah SAW, dalam hadist yang masyhur: *“Agama adalah nasihat (ketulusan) kepada Allah, kepada Rasul-Nya dan kepada pemimpin – pemimpin kaum muslimin juga kepada seluruh kaum muslimin”*. Dan firman Allah SWT: *“Apabila mereka bernasihat (dengan ikhlas) kepada Allah dan Rasul-Nya”* (Q.S. At-Taubah:91).⁶⁶

Konsep pengawasan disini khususnya adalah pengawasan terhadap produk – produk hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah ini bukan lantas dilihat sebagai suatu pengekanan atau pengkebirian terhadap kebebasan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang mana dalam hal ini adalah kebebasan pemerintah daerah dalam membuat peraturan daerah.⁶⁷

Ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan, agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Apabila pengikat tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi

⁶⁶ Ni'matul Huda, *Problematika...op.cit...,* hlm.48

⁶⁷ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori&Pengujian...op.cit...,* hlm.167

akan berkurang bahkan mungkin terputus. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan – pembatasan. Pembatasan – pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata acara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.⁶⁸

Secara umum dapat disebutkan, bahwa pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai – nilai yang terkandung dalam dasar – dasar desentralisasi serta patokan – patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah untuk berprakarsa).⁶⁹

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan – kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab – sebabnya.⁷⁰

2. Macam – macam Pengawasan Pemerintah

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Problematika...op.cit...*, hlm.51

⁶⁹ Ibid, hlm.57

⁷⁰ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori&Pengujian...op.cit...*, hlm.169

Pengawasan pemerintah terhadap perda dilakukan agar kebijakan – kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Pengawasan pemerintah terhadap perda diaktualisasikan dalam bentuk pengujian perda yang dilakukan oleh pemerintah yang kemudian disebut dengan *executive review* dan kemudian berlanjut pada mekanisme pembatalan perda apabila perda tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu pengawasan juga bertujuan agar perda yang dibuat oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan asas – asas dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷¹

Pengawasan ini harus memiliki batasan – batasan yang jelas, berupa tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan. Menurut Paulus E. Lotulung, 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

⁷¹Yuri Sulisty, “Jurnal Pengawasan Pemerintah terhadap Produk Hukum Daerah(Peraturan Daerah) melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004”, Jurnal Lentera Hukum, Vol.1 Nomor 1, Maret 2014, hlm.5.

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.⁷²

Pengawasan juga dapat dibedakan dari dua sisi, yaitu pengawasan dari sisi saat atau waktu pelaksanaan dan pengawasan dari sisi obyek:⁷³

- a. Pengawasan dari sisi saat atau waktu terdiri dua jenis yaitu *kontrol priori* dan *kontrol a-posteriori*. *Kontrol priori* dilakukan bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur pencegahannya dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah – daerah tingkat II (kabupaten atau kota) harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah tingkat I (provinsi). Sedangkan dalam *kontrol a-posteriori* dilakukan bilamana pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan atau perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan disini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan keliru.
- b. Pengawasan dari sisi objek terdiri atas dua jenis kontrol yaitu pertama kontrol dari sisi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol dari sisi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Kontrol dari sisi hukum ini pada prinsipnya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol dari sisi kemanfaatan disini ialah pada prinsipnya menilai perbuatan pemerintah berdasarkan benar tidaknya perbuatan tersebut dari segi

⁷² Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian...* op.cit..., hlm.170

⁷³ Yuri Sulistyono, *Pengawasan Pemerintah...* op.cit..., hlm.6

pertimbangan kemanfaatannya, khususnya dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*represif toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).⁷⁴

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku. Dengan kata lain, suatu keputusan daerah dalam arti luas, termasuk juga peraturan daerah, yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi Peraturan Daerah, pengawasan preventif terhadap Peraturan daerah tertentu, dilakukan sesudah peraturan – peraturan itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan.⁷⁵ Pelaksanaan pengawasan preventif berada pada posisi lebih awal dari pengawasan

⁷⁴ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian...* op.cit..., hlm.173

⁷⁵ Ibid, hlm.174

represif. Daya campur tangan terhadap daerah juga menjadi lebih besar.

Mekanisme pengawasan perda ada sebatas sistem administrasi yang bersifat preventif yaitu evaluasi sebelum perda tersebut ditetapkan, aturan tersebut diatur dalam Pasal 245 Undang-Undang Pemerintahan daerah, yaitu:⁷⁶

1) 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.

2) Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

3) 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

⁷⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati atau Wali kota.

4) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten atau Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang; dan

5) Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah tertentu, yang disebut undang – undang atau peraturan pemerintah, pengawasan represif dapat dijalankan terhadap semua peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah apabila peraturan atau keputusan itu dianggap bertentangan dengan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan di dalam

jangka waktu yang terbatas, pengawasan represif dapat dilakukan setiap saat.⁷⁷

Tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan antar kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berlebihan. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan dan pembinaan adalah hal wajib yang harus dilakukan pemerintah terhadap jalannya pemerintahan daerah.⁷⁸

Ketika berlakunya UU No.32 Tahun 2004 hingga UU No.23 Tahun 2014, Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No.22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah.⁷⁹ *Pertama, executive preview*, yakni terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten atau kota. *Kedua, executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda

⁷⁷ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori&Pengujian...op.cit....*, hlm.174

⁷⁸ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda...op.cit....*, hlm.153

⁷⁹ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori&Pengujian...op.cit....*, hlm.180

tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota Bersama DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk kabupaten/kota membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut. *Ketiga*, pengawasan represif, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua Peraturan Daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden. *Keempat*, pengawasan preventif, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.⁸⁰

C. Tinjauan Umum tentang Produk Hukum Daerah

Produk Hukum Daerah merupakan Peraturan Daerah atau Perda merupakan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah yakni untuk Pemerintah Daerah Provinsi dibentuk oleh Gubernur bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota dibentuk oleh Bupati atau Walikota bersama-sama dengan

⁸⁰ Ibid

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota. Perda merupakan produk hukum tertulis yang dibuat pemerintah daerah sebagai hukum yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.⁸¹

Peraturan daerah merupakan salah satu bagian dari pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu elemen pendukung pelaksanaan otonomi daerah.⁸² Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.⁸³

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 dan implementasi perda banyak terganggu. Disamping itu, sebagian besar perda yang bermasalah umumnya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, juga terjadi tumpang tindih antara pajak dan retribusi.⁸⁴

⁸¹ Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah...op.cit...*, hlm.23

⁸² Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintah Daerah*, Ctk.Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm.146.

⁸³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk.Pertama, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal.136.

⁸⁴ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat...op.cit...*, hlm.84.

Peraturan daerah merupakan salah satu bentuk dari produk hukum daerah yang bersifat pengaturan (*regelling*) dan penetapan (*beshikking*). Produk hukum daerah yang bersifat *beschikking* yakni Peraturan Kepala Daerah baik pada level Provinsi, Kabupaten ataupun Kota. Jika merujuk pada ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah maka ada tiga jenis produk hukum daerah yang dikualifikasikan sebagai bentuk pengaturan (*regelling*) tersebut yakni: (a) Peraturan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) atau sebutan dalam bentuk nama lainnya; (b) Peraturan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota); dan (c) Peraturan Bersama Kepala Daerah/PB KDH yang dibuat secara bersama – sama antara Gubernur/Bupati/Walikota.⁸⁵

Dalam perspektif UU No. 12 Tahun 2011, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang – undangan yang secara hierarkis berada dibawah Peraturan Presiden. Prinsip hierarkitas dalam sistem peraturan perundang – undangan memiliki implikasi secara hukum jika terjadi konflik norma hukum antara Perda dengan peraturan yang lebih tinggi. Secara yuridis formal, pembentukan sebuah Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber atributif kewenangannya. Sesuai dalam UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No.23 Tahun 2014,

⁸⁵ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Ctk.Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm.78

materi yang terkandung di dalam Perda harus mencerminkan adanya suatu kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Muatan Perda juga harus menampung kondisi khusus daerah dan/atau wujud dari penjabaran lebih lanjut peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum.⁸⁶

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang – undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang – undangan. Tata urutan menunjukkan tingkat – tingkat daripada masing – masing bentuk yang bersangkutan dimana disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada bentuk – bentuk yang tersebut belakangan (dibawahnya). Disamping itu, tata urutan mengandung konsekuensi bentuk hukum peraturan atau ketetapan yang lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi.⁸⁷

Sekalipun ketentuan Perda terkait dengan urusan yang telah diserahkan kepada daerah, tetapi tidak berarti dalam pembentukannya daerah dapat menyusun secara bebas muatan suatu Perda. Pembentukan dan pemberlakuan suatu Perda tetap harus berada dalam koridor sistem hukum nasional sebagaimana diatur secara hierarkis telah diatur dalam UU No.2 Tahun 2011.

⁸⁶ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang – undangan dan Aspek Pengujiannya*, Ctk.Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm.87

⁸⁷ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan...op.cit...*, hlm.98

Sekalipun Perda merupakan payung hukum bagi dinamika penyelenggaraan otonomi daerah namun pemberlakuannya tidak boleh menyimpangi tujuan nasional bangsa Indonesia. Dalam konteks inilah, dapat dipahami pentingnya diadakan kewenangan hak uji materiil (judicial review) atas Perda oleh Mahkamah Agung selaku Lembaga yudikatif di Indonesia.⁸⁸

Peraturan Daerah sebagai peraturan perundang – undangan di tingkat daerah dibuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah bidang urusan rumah tangga daerah berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan (medebewind). Sistem otonomi yang dijalankan sekarang adalah otonomi nyata dan bertanggung jawab. Sistem otonomi nyata mengandung prinsip, yaitu:⁸⁹

- a. Dasar dan isi otonomi ditetapkan berdasarkan keadaan dan faktor riil masing – masing daerah;
- b. Isi otonomi dapat, bahkan akan berbeda – beda antara daerah yang satu dengan yang lain tergantung pada keadaan dan factor riil daerah yang bersangkutan;
- c. Isi otonomi dapat berasal dari penyerahan urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas atau inisiatif daerah sendiri atas dasar kepentingan daerah yang bersangkutan dan tidak menjadi atau diatur oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas;
- d. Pada dasarnya urusan pemerintahan akan menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali mengenai hal – hal yang karena sifat dan kepentingannya harus tetap ada pada Pemerintah Pusat. Urusan yang tetap ada pada Pemerintah Pusat adalah urusan yang akan menjadi dasar bagi tetap tegaknya Negara Kesatuan, seperti urusan pertahanan – keamanan, luar negeri, keuangan dan pengawasan atau pengendalian terhadap pemerintahan daerah.

⁸⁸ Ibid, hlm.88

⁸⁹ H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Ctk.Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.148

Instrumen hukum utama dalam skema pembentukan suatu peraturan daerah adalah UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No.23 Tahun 2014. Kedua UU ini bersifat “*lex specialis*”, yang secara operasional, saling melengkapi satu sama lain terkait proses pembentukan Perda. Pembentukan suatu peraturan daerah juga berpedoman pada program legislasi daerah (Prolegda). Prolegda didefinisikan sebagai, suatu instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah (Perda) yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Untuk mempertega konstruksi pemahaman mengenai skema program legislasi daerah (Prolegda) dalam spektrum UU No.12 Tahun 2011 sebagaimana telah diuraikan pada Bab II sebelumnya, maka berikut lebih detail mekanisme pembentukan peraturan daerah (Perda) sebagaimana diatur dalam UU No.23 Tahun 2014 yakni:⁹⁰

1. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda. Program pembentukan Perda disusun oleh DPRD dan kepada daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.
2. Program pembentukan Perda ditetapkan dengan keputusan DPRD.
3. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.
4. Dalam program pembentukan Perda dapat dimuat daftar kumulatif yang terdiri atas: (a) akibat putusan Mahkamah Agung dan (b) APBD. Selain daftar kumulatif terbuka, pembentukan Perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai: (a) penataan Kecamatan; dan (b) penataan Desa.

⁹⁰ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan...op.cit...*, hlm.90

5. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Perda diluar program pembentukan Perda karena alasan:
 - a. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
 - b. Menindaklanjuti kerjasama dengan pihak lain;
 - c. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memasyikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui Bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah
 - d. Akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Perda Kabupaten/Kota dan
 - e. Perintah dari ketentuan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Pembentukan peraturan perundang – undangan haruslah didasarkan pada asas – asas pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik agar norma – norma hukum yang digunakan sebagai materi muatan dalam peraturan perundang – undangan dapat efektif dalam aspek implementasinya.⁹¹

⁹¹ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan...op.cit.*, hlm.60

BAB III

ANALISA DAN PEMBAHASAN TERKAIT MEKANISME PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH PASCA PUTUSAN MK NO. 137/PUU-XIII/2015

A. Deskripsi Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015

1. Para Pihak Pemohon Pengujian Undang – Undang No.23 Tahun 2014

Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) bersama 45 pemerintah kabupaten dan seorang warga negara mempersoalkan puluhan pasal dalam Undang – Undang Pemerintahan Daerah terkait penerapan prinsip otonomi daerah yang sifatnya terbatas, bukan otonomi seluas-luasnya. Para Pemohon mengajukan permohonan pada tanggal 23 Oktober 2015 yang telah diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 277/PAN.MK/2015 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 11 November 2015 dengan Nomor 137/PUU-XIII/2015.⁹²

Para Pemohon terdiri atas Pemohon I adalah organisasi pemerintah kabupaten, Pemohon II s.d. XLVI adalah anggota DPRD dan kepala daerah dan Pemohon XLVII adalah warga negara Indonesia yang merasa dirugikan dengan ketentuan pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3),

⁹² <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58e5f4f15b574/catat-kini-pembatalan-perda-kabupaten-kota-wewenang-ma> , 30 Desember 2017, 13:00

ayat (4), ayat (5), Pasal 16 ayat (1), ayat (2), Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 21, Pasal 27 ayat (1), ayat (2), Pasal 28 ayat (1), ayat (2); Pasal 251 ayat (2), ayat (3), 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“, serta Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁹³

2. Norma-Norma Yang Diajukan Untuk Di Uji

Norma Materil

- a. Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) UU 23/2014
- b. Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014
- c. Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014
- d. Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU 23/2014
- e. Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU 23/2014
- f. Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) UU 23/2014
- g. Pasal 16 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014
- h. Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014
- i. Pasal 21 UU 23/2014
- j. Pasal 27 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014
- k. Pasal 28 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014
- l. Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) sepanjang frasa, “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada ayat (2)

⁹³ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ec93459830f/putusan-mk--momen-pemerintah-efektifkan-pengawasan-perda-bermasalah> , 1 Januari 2018, 14:00

Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil
Pemerintah Pusat“dan Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014

3. Norma Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- a. Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) UUD 1945
- b. Pasal 18A UUD 1945
- c. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945
- d. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945
- e. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

4. Alasan – Alasan Para Pemohon Pengujian Undang-Undang Nomor 23
Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berikut alasan – alasan para pemohon undang – undang a quo
bertentangan dengan UUD 1945⁹⁴ :

- a. ketentuan Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5),
Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 12 ayat (1), ayat (2),
ayat (3), Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 14
ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 15 ayat (1), ayat (2),
ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 16 ayat (1), ayat (2), Pasal 17
ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 21, Pasal 27 ayat (1), ayat (2),
Pasal 28 ayat (1), ayat (2); Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4)
sepanjang frasa, “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan
Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada ayat (2)
Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil

⁹⁴http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/resume/resume_perkara_1584_Perkara%20No%20137.pdf, 3 Januari 2018, 10:00

Pemerintah Pusat“, serta Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), (5), (6), Pasal 18A (1), Pasal 24A ayat (1), Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

- b. Bahwa ketentuan Pasal 9 ayat (1), (2), (3), (4), (5) beserta dengan pasal-pasal turunannya yakni Pasal 11 ayat (1), (2), (3), Pasal 12 ayat (1), (2), (3), Pasal 13 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 15 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Pasal 16 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3), dan Pasal 21 UU 23/2014 memuat konsep otonomi daerah namun merupakan otonomi terbatas, bukan otonomi luas;
- c. Alasan mengapa para Pemohon menyatakan bahwa otonomi daerah dalam UU No.23 Tahun 2014 merupakan otonomi terbatas karena terdapat pembagian urusan pemerintahan secara kategoris yakni absolut, konkuren, dan pemerintah pusat dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014. Bahkan pengkategorian ini dirinci secara spesifik dalam pasal-pasal berikutnya yaitu Pasal 11 ayat (1), (2), (3), Pasal 12 ayat (1), (2), (3), Pasal 13 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 15 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Pasal 16 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) dan Pasal 21 dan dalam Lampiran UU, sehingga hampir-hampir tidak ada lagi ruang terbuka bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota dalam pengurusan sendiri rumah tangganya kecuali sudah ditentukan dalam UU dan Peraturan Pemerintah serta Peraturan Presiden;

- d. Bahwa supervisi dan pengawasan yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah secara tegas ditentukan dalam Pasal 16 (1) UU No. 23 Tahun 2014 melalui penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria serta pelaksanaan pembinaan dan pengawasan. Bahkan dalam melaksanakan otonomi daerah melalui Perda dan Perkada, Pemerintahan Daerah diancam dengan pembatalan Perda dan Perkada oleh Gubernur dan Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 251 UU a quo.
- e. Pembatasan lainnya menurut Pemohon Pemerintah Daerah dan DPRD tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi untuk pengelolaan sumber daya alamnya sehingga berimplikasi pada sumber pendapatan dan keuangan daerah masing-masing;
- f. Pemerintah Daerah dan DPRD jika mengeluarkan kebijakan, maka kebijakan tersebut harus sesuai dengan norma, standar, kriteria dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Di mana bila kebijakan tersebut bertentangan dengan norma, standar, kriteria dan prosedur yang dimaksud maka pemerintah pusat melalui gubernur dapat membatalkan kebijakan bupati dan walikota serta DPRD kabupaten/kota dengan serta merta. Yang lebih tidak adil adalah bila bupati dan walikota keberatan terhadap pembatalan kebijakan tersebut Bupati DPRD dan Bupati dapat mengajukan keberatan kepada Menteri yang merupakan wakil dari pemerintah pusat dan atasan gubernur

melalui mekanisme *executive review*. Tidak ada mekanisme *Judicial Review* yang adil dan fair sebagaimana asas-asas pemerintahan yang baik dan prinsip negara hukum. Menurut para Pemohon bagaimana mungkin Pemerintah Pusat akan memproses, memeriksa dan mengadili keberatan Pemerintah Daerah dan DPRD sementara Pemerintah Pusat menjadi “pihak” yang diadukan atas keberatan tersebut.

5. Putusan Pertimbangan Hakim

Sebelum Mahkamah memberikan putusannya, Mahkamah mempertimbangkan hal – hal sebagai berikut⁹⁵ :

a. Prinsip NKRI

NKRI, dengan semboyan “Bhinneka Tunggal Ika” pada lambang negara Garuda Pancasila merupakan potret Indonesia sesungguhnya sebagai sebuah negara kebangsaan (nation state). Makna semboyan tersebut dalam paham kebangsaan sebagai “kesatuan dalam perbedaan dan perbedaan dalam kesatuan”. Hal tersebut mengandung arti bahwa meski setiap daerah atau wilayah memiliki karakteristik yang berbeda – beda baik dari segi etnis, budaya, agama, potensi ekonomi dan sebagainya, tetapi merupakan bagian integral dari Republik Indonesia, sehingga mempunyai hak yang sama untuk memperoleh atau menciptakan kemajuan pembangunan dan kesejahteraan

Pembentukan negara Indonesia adalah hasil sebuah kompromi yang kemudian menjadi kesepakatan yang bersifat nasional. Salah satu dari kesepakatan nasional tersebut adalah mempertahankan prinsip NKRI yang berbentuk republik sebagai bentuk negara sebagaimana yang di tegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Prinsip NKRI dimuat lima kali dalam UUD 1945 yakni Pasal 1 ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 25A, dan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945.

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”, dan telah di tegaskan pula bahwa satu – satunya pasal yang tidak boleh dilakukan perubahan adalah pasal tentang NKRI yang selanjutnya di pertegas kembali dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945, bahwa sepanjang berkenaan dengan bentuk negara, secara konstitusional telah merupakan keputusan politik yang bersifat final.

⁹⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015

b. Pembatalan Perda Kabupaten atau Kota

Bahwa keberadaan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda yang memberi wewenang 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 dibawah Undang – Undang *in Casu* Perda Kabupaten/Kota sebagaimana di tegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Demikian juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga di jadikan tolak ukur dalam membatalkan Perda sebagaimana yang 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 Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Perda. Pasal 250 ayat (1) UU Pemda menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum meliputi : 1.Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; 2. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik; 3.Terganggunya ketentraman dan kepentingan 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 karma 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, eksistensi dari 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. Disisi 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. Denga demikian telah terjadi dualism 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 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.

c. Pembatalan Peraturan Kepala Daerah

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 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 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 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 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 (*bestuurfunctie*).

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 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.

6. Putusan Hakim dalam Putusan MK No.137/PUU-XII/2015

Dalam amar putusan hakim Mahkamah Konstitusi mengadili sebagai berikut⁹⁶:

- a. Menyatakan permohonan Pemohon I, Pemohon VIII, Pemohon XVIII, Pemohon XIX, Pemohon XL sampai dengan Pemohon XLVII, tidak dapat diterima
- b. Menyatakan permohonan Pemohon II sampai dengan Pemohon VI, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XV, Pemohon XVII, Pemohon XXII, Pemohon XXVI sampai dengan 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 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

⁹⁶ Ibid

- tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), tidak dapat diterima;
- c. Mengabulkan permohonan Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXIX sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa "...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota sebagaimana yang 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)
 - d. 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;
 - e. 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 aya (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);
 - f. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya

6. Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinions*) dari Hakim Konstitusi

Dalam Putusan MK No.137/PUU-XII/2015 ini tidak diambil dengan suara bulat. Empat Hakim Konstitusi yakni Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, dan Manahan MP Sitompul mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinions*).

Argumentasi yang diajukan dalam *dissenting opinion* tersebut antara lain, *pertama*, negara Indonesia menganut sistem satu kesatuan hukum antara pusat dan daerah. *Kedua*, kewenangan dalam membentuk perda merupakan bentuk kewenangan atribusi. *Ketiga*, Presiden sebagai orang yang bertanggung jawab tertinggi terhadap pemerintahan mempunyai kewenangan mengambil tindakan terhadap produk hukum penyelenggara pemerintahan yang mengandung cacat hukum. *Keempat*, Presiden berkewajiban memastikan penyelenggaraan pemerintahan yang di bawah tanggung jawabnya untuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan kesusilaan. Sehingga pemberian kewenangan kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat membatalkan perda dinilai konstitusional. *Kelima*, materi muatan dalam perda adalah materi yang bersubstansikan urusan Pemerintahan. Sedangkan urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden. Sehingga dengan logika ini, apabila pembatalan perda oleh Presiden melalui Mendagri dan Gubernur dianggap sebagai norma yang inkonstitusional maka sama artinya dengan mengatakan bahwa pemerintahan daerah bukan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang tanggung jawab terakhirnya ada di tangan Presiden. *Keenam*, pembatalan terhadap perda merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan tidak dimaksudkan menggantikan kewenangan *judicial review*. Pihak yang merasa dirugikan masih bisa mengajukan *judicial review*.⁹⁷

⁹⁷ M. Nur Sholikin, *Penghapusan Kewenangan...op.cit...*, hlm.2, http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Putusan%20PUU%20Pembatalan%20Perda.pdf, 19 Januari 2018, 14:00

Karena itu, empat Hakim Konstitusi tersebut berpendapat Mahkamah seharusnya juga menolak konstusionalitas terhadap pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU Pemda.⁹⁸

B. Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Daerah Pasca Putusan MK No.137/PUU-XII/2015

Pengawasan sebagai pola pemikiran yang dapat dipersepsikan manusia lainnya memiliki makna ganda antara manusia yang satu dengan manusia lainnya. Demikian pula dengan pengawasan sebagai pola tindakan, juga dipersepsikan ganda makna apabila pelaksana pengawasan itu memberikan membenaran terhadap pekerjaan apa yang diawasi, maka dia akan mempersepsikan bahwa tindakan pengawasan itu positif, tetapi sebaliknya juga bahwa tindakan tindakan yang diawasi itu memberikan kesalahan, makas sudah dapat dipastikan bahwa persepsi yang diberikan itu terhadap pelaksanaan pengawasan akan negatif. Pengawasan harus dijadikan sebagai bagian dari pengembangan suatu bentuk pengetahuan dalam rangka menciptakan kegunaan sesuatu kegiatan dalam kehidupan masyarakat.⁹⁹

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

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Ctk.Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm.177

pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: a) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan b) Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang – undangan.¹⁰⁰

Meskipun tidak ada penyebutan penamaan yang dipakai perihal model dalam pengawasn yang dianut, namun terdapat sejumlah klausula pengaturan dalam UU No.23 Tahun 2014 yang secara instrinsik mengindikasikan adanya dua model pengawasan yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif. Secara sistemik mekanisme pengujian (*executive review*) atas peraturan daerah dikonstruksikan sebagai rangkaian dari proses klarifikasi dan evaluasi oleh pemerintah atas rancangan peraturan daerah (Raperda) maupun peraturan daerah itu sendiri. Dalam konteks ini, proses evaluasi atas sejumlah Raperda baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten atau Kota dapat disamakan dengan model “*executive preview*” tindakan evaluasi apakah bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi dilakukan oleh pemerintah atas Raperda – Raperda yang dimaksud.¹⁰¹

DPRD merupakan lembaga yang memiliki posisi dan peran strategis terkait dengan pengawasan pemerintah daerah sesuai dengan

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *Problematika...op.cit*, hlm.111

¹⁰¹ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan...op.cit...*, hlm.242

UU nomor 23 tahun 2014 pasal 149 yang terdiri dari tiga ayat tentang fungsi DPRD¹⁰² bahwa:

- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: a) pembentukan perda kabupaten/kota, b) anggaran, c) pengawasan
- (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah kabupaten/kota
- (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat.

DPRD dan kepala daerah memiliki kedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. DPRD dan kepala daerah juga memiliki kedudukan sebagai mitra yang sejajar dengan mempunyai fungsi yang berbeda. Kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah (Perda) dan kebijakan Daerah sedangkan DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran (*budgeting*) dan pengawasan (*controlling*). Peraturan daerah yang berlaku sebagai undang – undang bagi daerah, dalam proses penyusunan maupun implementasinya perlu diawasi secara terus menerus untuk memberikan jaminan kepada publik bahwa semua ketentuan yang diatur dalam perda tersebut sudah mengikuti norma – norma atau kaidah – kaidah yang berlaku yaitu memenuhi persyaratan sebagai peraturan yang baik.¹⁰³

¹⁰² Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

¹⁰³ Agus Kusnadi, *Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, hlm.64, <https://media.neliti.com/media/publications/53933-ID-re-evaluasi-hubungan-pengawasan-pusat-da.pdf> , 20 Januari 2018 , 10:00

Pengujian Perda melalui mekanisme “*executive preview*” oleh pemerintah sangat jelas memiliki signifikansi korelasi dengan pola pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah. Oleh karena itu, idealnya dengan pemetaan komprehensif perihal pola pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah dalam konteks otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan atau Gubernur selaku wakil dari pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, Menteri dan pimpinan lembaga pemerintah (non departemen) melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing – masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan pada tingkat Kabupaten atau Kota.¹⁰⁴

Pembatalan Perda oleh pemerintah merupakan bentuk perampasan aspirasi masyarakat daerah, karena DPRD merupakan representasi perwakilan rakyat di daerah. Oleh karena itu, terhadap peraturan daerah (Perda) sebagai produk legislative (DPRD) di tingkat daerah, sebaiknya hanya dilakukan “*preview*” oleh pemerintah pusat baik itu Presiden atau melalui Menteri yang terkait dan/atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat, ketika masih berbentuk rancangan peraturan daerah (Raperda) yang belum disahkan atau belum diundangkan. Pada prinsipnya, suatu Raperda sudah mendapat persetujuan Bersama dan sudah diundangkan menjadi sebuah Perda,

¹⁰⁴ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan...op.cit...*, hlm.255

maka pembatalan Perda idealnya, dilakukan oleh Lembaga peradilan atau yudikatif (*judicial power*) lewat mekanisme *judicial review* sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan yang bersangkutan.¹⁰⁵

Dalam ketentuan umum Permendagri No 80 Tahun 2015 memberikan pengertian konsultasi, fasilitasi, dan evaluasi sebagai berikut¹⁰⁶:

Pasal 1 angka 23

Konsultasi adalah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi kepada Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota kepada pemerintah daerah provinsi dan/atau Pemerintah Pusat terhadap masukan atas rancangan produk hukum daerah.

Pasal 1 angka 24

Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

Pasal 1 angka 25

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang – Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundangundangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

Dalam Pemendagri No.80 Tahun 2015 tentang pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah sebagai berikut¹⁰⁷:

¹⁰⁵ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan...op.cit...*, hlm.265

¹⁰⁶ Lihat Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

¹⁰⁷ Ibid

Pasal 87

- (1) Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah.
- (2) Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.

Pasal 88

- (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 dilakukan fasilitasi terhadap rancangan perda sebelum mendapat persetujuan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD.
- (2) Fasilitasi terhadap rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberlakukan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi.
- (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 dilakukan fasilitasi terhadap rancangan perkada, rancangan PB KDH atau rancangan peraturan DPRD sebelum ditetapkan.
- (4) Fasilitasi terhadap rancangan perkada sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak diberlakukan terhadap rancangan perkada yang dilakukan evaluasi.
- (5) Rancangan perda, rancangan perkada, rancangan PB KDH atau rancangan peraturan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota.

Peraturan perundang – undangan yang diawasi DPRD sepanjang mengenai dan atau yang harus dilaksanakan Pemerintah yang harus dilaksanakan Pemerintah Daerah, yaitu peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan otonomi atau tugas pembantuan. DPRD tidak berwenang mengawasi pelaksanaan peraturan perundang – undangan, misalnya di bidang penegakan hukum, pertahanan keamanan dan lain – lain yang tidak ada hubungan dengan fungsi – fungsi pemerintahan daerah.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Ni'matul Huda, *Problematika...op.cit*, hlm.112

Undang-undang nomor 23 tahun 2014 pasal 153 yang terdiri dari empat ayat menyatakan bahwa:

- (1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:
 - a) pelaksanaan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota
 - b) pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan
 - c) pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan.
- (3) DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada badan pemeriksa keuangan

C. Praktik Pengawasan Produk Hukum Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta

Penulis melakukan penelitian dengan melakukan wawancara kepada perwakilan dari bagian pengawasan produk hukum di lantai 3 gedung Biro Hukum Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu dengan Bapak Yanuar dari sub bagian pembinaan rancangan produk hukum. Penulis menanyakan tentang prosedur pengawasan produk hukum daerah oleh Gubernur terkait produk hukum daerah Kabupaten atau Kota setelah lahir putusan MK. No 137/PUU-XIII/2015 kemudian, bapak Yanuar menjelaskan bahwa Putusan MK. No 137/PUU-XIII/2015 sebenarnya tidak berpengaruh karena di Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah ini dirancang

sebenarnya sebagai *zero* pembatalan atau *zero* pencabutan, maka dengan Permendagri ini sebagai bentuk preventif pengawasan produk hukum daerah, sebelum ada Putusan MK ini dulunya terdapat bagian klarifikasi untuk setiap Perda sebelum disahkan, maka dari itu dengan adanya Permendagri ini diharapkan tidak ada pencabutan atau pembatalan Perda.¹⁰⁹

Di dalam Permendagri, bapak Yanuar menjelaskan ada tahapan – tahapan sebelum rancangan peraturan daerah (Raperda) ditetapkan menjadi peraturan daerah (Perda) yaitu dengan fasilitasi, bahwa tahapan ini setelah Perda dibahas oleh eksekutif (kepala daerah) dan DPRD yang sudah ada kesepakatan lalu disampaikan kepada bagian pengawasan produk hukum daerah untuk dikoreksi jika Perda tersebut tidak sesuai dengan azas – azas pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik sesuai dengan Undang – Undang No.12 Tahun 2011, jika Raperda tersebut yang tidak sesuai dengan ketentuan maka akan dikembalikan untuk diperbaiki. Setelah ada perbaikan dan mendapat persetujuan maka akan mendapat nomor registrasi. Dalam pemberian nomor registrasi, tidak hanya sekedar pemberian nomor registrasi saja tetapi bagian pengawasan produk hukum daerah harus memeriksa lagi dan mengadakan pertemuan internal dengan dinas – dinas terkait dan juga pemerintah Kabupaten atau Kota untuk mensinkronkan terkait yang akan melaksanakan Perda tersebut. Bapak Yanuar menegaskan bahwa pemberian nomor registrasi ini adalah bagian dari bentuk pengawasan preventif produk hukum daerah, jika tidak ada nomor registrasi tidak

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Yanuar, Sub Bagian Pembinaan Rancangan Produk Hukum Biro Hukum Pemda DIY pada hari selasa, 19 Desember 2017 Pukul 13:00 wib

dapat disahkan.¹¹⁰ Pemberian nomor registrasi tersebut diatur dalam pasal 99 Permendagri No. 80 Tahun 2015 bahwa¹¹¹ :

(1) Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian noreg.

(2) Dalam hal Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta ada tahapan tambahan sebelum

Raperda disahkan yaitu ada kebijakan lokal, bila ada bentuk rancangan peraturan daerah dapat dikonsultasikan kepada bagian pengawasan produk hukum, misal sebelum eksekutif menyampaikan ke DPRD dapat dikonsultasikan Raperda tersebut, proses tahapan tambahan ini diharapkan tidak ada kendala pada saat Perda disahkan.¹¹²

Dalam praktek pengawasan pasca putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 mekanismenya apakah ada regulasi yang mengatur pengawasan produk hukum, bapak Yanuar menjelaskan ada regulasinya yaitu Peraturan Gubernur Nomor 42 tahun 2016 tentang mekanisme pengawasan produk hukum kabupaten atau kota berbentuk peraturan. Sebelum adanya putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 jumlah Perda yang diawasi rata – rata setiap daerah 10 sampai 15 perda, kecuali Kota setiap tahun 12 perda termasuk APBD dan setelah ada putusan MK. No.137/PUU-XII/2015 jumlah perda yang diawasi sama saja tidak ada perubahan seperti sebelum ada putusan MK tersebut. Bapak Yanuar

¹¹⁰ Ibid

¹¹¹ Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

¹¹² Ibid

menjelaskan jarang sekali di Provinsi ada pembatalan perda Kota atau Kabupaten, karena sebenarnya putusan MK tersebut ramai dibicarakan sekarang ini karena ada isu pemberitaan dari Presiden Joko Widodo meminta 3000 peraturan daerah untuk dibatalkan.¹¹³

Implikasi putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 terhadap pengawasan produk hukum daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilakukan oleh Gubernur apabila Raperda yang tidak sesuai dengan azas – azas pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik apakah akan dilanjutkan atau dihentikan, bapak Yanuar menjelaskan bahwa ditahapan konsultasi atau mungkin langsung pada tahap fasilitasi dapat dilanjutkan atau tidak, pernah ada Raperda Kota tentang disabilitas dari pihak pengawasan produk hukum menolak untuk diteruskan karena hanya *copy paste* dari undang – undang maka tidak akan bisa dilaksanakan di Kota, tidak hanya itu terkait dengan kewenangan, misalnya baru saja kejadian di Pemerintahan Bantul tentang Raperda zakat tapi jika dilihat dari kewenangan di UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, agama termasuk dalam kewenangan absolut yaitu kewenangan yang hanya dilakukan oleh pemerintah pusat.¹¹⁴

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Ibid

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah pasca Putusan MK No .137/PUU-XIII/2015 ini maka Menteri dalam negeri dan Gubernur tidak lagi dapat melakukan pembatalan peraturan daerah (Perda) sebagaimana mestinya sekarang, pembatalan terhadap Perda

hanya dapat ditempuh melalui prosedur *judicial review* di Mahkamah Agung. *Judicial review* di Mahkamah Agung dilakukan atas dasar permohonan dari pihak baik kelompok masyarakat atau perorangan. Pengawasan yang berujung terhadap pembatalan tersebut merupakan bentuk pengawasan *represif*. Sementara itu, Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah juga mengatur tentang pengawasan *preventif*. Pasal 242 dan Pasal 243 Undang – undang Pemerintahan Daerah mengatur kewajiban melakukan register perda yang sudah disetujui bersama antara kepala daerah dengan DPRD. Proses ini dijadikan sebagai tahapan bagi pemerintah untuk melakukan koreksi terhadap rancangan perda (Raperda). Ada tahapan – tahapan sebelum rancangan peraturan daerah (Raperda) ditetapkan menjadi peraturan daerah (Perda) dalam Permendagri No.80 tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah. Selain itu, bagi Raperda tertentu yaitu APBD, Pajak, retribusi dan tata ruang, Undang – Undang Pemda juga mengatur bahwa rancangan tersebut harus diajukan kepada Pemerintah untuk dievaluasi. Proses register Perda dan evaluasi untuk empat jenis perda tersebut menjadi peluang Pemerintah mengawasi kualitas perda. Pengawasan *preventif* juga dikehendaki oleh hakim Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan putusannya.

2. Di Daerah Istimewa Yogyakarta pengawasan terhadap produk hukum daerah pasca putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 itu sendiri, Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Perda yang bermasalah jarang sekali melakukan pembatalan atau pencabutan terhadap Perda, dalam kenyataannya jumlah Perda yang diawasi sebelum dan sesudah adanya putusan MK tersebut jumlahnya sama. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya bagian Biro Hukum Pengawasan Produk Hukum

Daerah dalam mengawasi suatu produk hukum daerah menekankan pengawasan dalam bentuk *preventif* yaitu pengawasan peraturan daerah yang masih dalam bentuk rancangan (Raperda) untuk dilakukan konsultasi, fasilitasi, evaluasi, pemberian nomor register terhadap produk hukum Kabupaten atau Kota yang berbentuk peraturan dalam rangka membentuk produk hukum yang bertanggungjawab sebelum disahkan menjadi Perda. Regulasi dalam mekanisme pengawasan produk hukum tersebut diatur dalam Pergub Nomor 42 Tahun 2016 tentang mekanisme pengawasan produk hukum kabupaten atau kota berbentuk peraturan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Pengawasan produk – produk hukum daerah harus dilakukan secara utuh untuk mencegah adanya norma yang saling bertentangan serta dalam penerapannya tidak merugikan masyarakat umum. Maka dari itu Pemerintah Daerah harus selalu berpedoman pada asas – asas pembentukan peraturan perundang – undangan, sehingga produk hukum yang dihasilkan tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan hukum yang lebih tinggi.
2. Apabila ditemukan Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah, sebaiknya pemerintah pusat memberikan instruksi kepada pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur dan Bupati atau Walikota untuk melakukan pengujian terhadap Peraturan Daerah

yang dianggap bermasalah sebelum dibatalkan. Kemudian setelah diuji, didapati ketidaksesuaian dengan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi atau norma hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, sebaiknya diperbaiki atau diganti tanpa harus membatalkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku – Buku :

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002
- H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda: Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT.Alumni, Bandung, 2009
- I Gede Yusa, dkk, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang, 2016
- _____, *Hukum Tata Negara*, Setara Press, Malang, 2016
- King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014
- _____, *Teori Peraturan Perundang – undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012
- Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Refika Aditama, Bandung, 2011
- M.Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum “Dictionary of Law Complete Edition”*, Reality Publisher, Surabaya, 2009
- Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008
- Ni’matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia-Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016
- _____, *Pengawasan Pusat terhadap Pusat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007

_____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011

Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000

Syamsudin Harris, *Desentralisasi & Otonomi Daerah : desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintah daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005

Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintah Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017

Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016

Jurnal :

Eka Nam Sihombing, “*Jurnal Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah*”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 10, Nomor 2, Agustus 2017

Muhammad Suharjono, “*Jurnal Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.10, Nomor 19, Februari 2014

Yuri Sulistyono, “*Jurnal Pengawasan Pemerintah terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*”, *Jurnal Lentera Hukum*, Vol.1 Nomor 1, Maret 2014

Peraturan Perundang – Undangan :

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang – Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015

Kamus :

M.Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum "Dictionary of Law Complete Edition"*, Reality Publisher, Surabaya, 2009

Data Elektronik :

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ec93459830f/putusan-mk--momen-pemerintah-efektifkan-pengawasan-perda-bermasalah> , diakses tanggal 18 oktober 2017.

<http://nasional.kompas.com/read/2017/04/05/22353001/mk.putuskan.mendagri.tak.bisa.lagi.cabut.perda>, diakses tanggal 18 oktober 2017.

<http://nasional.kompas.com/read/2017/06/15/15280191/> ,diakses tanggal 18 Oktober 2017.

<http://khafidsociality.blogspot.co.id/2012/01/mekanisme-pembatalan-peraturan-daerah.html>, diakses tanggal 19 Oktober 2017

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5948f25f3a18f/kppod-kritik-putusan-mk-terkait-pembatalan-perda> ,diakses tanggal 18 Oktober 2017

http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Putusan%20PUU%20Pembatalan%20Perda.pdf , diakses tanggal 19 Oktober 2017

Jimly Asshidique, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, <https://lemkapoda.wordpress.com>, diakses tanggal 20 November 2017

<https://kbbi.web.id/Pengawasan> , diakses tanggal 25 November 2017

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58e5f4f15b574/catat-kini-pembatalan-perda-kabupaten-kota-wewenang-ma> , 30 Desember 2017

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/resume/resume_perkara_1584_Perkara%20No%20137.pdf , 3 Januari 2018

