

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kewenangan Pengawasan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah

Keberadaan produk hukum daerah (Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah), pada prinsipnya sebagai instrumen hukum daerah untuk melaksanakan roda Pemerintahan Daerah, namun tiada otonomi daerah tanpa diawasi, oleh karena itu pengawasan dan pembinaan pelaksanaan desentralisasi, dan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan menjadi “harga mati” yang tidak dapat dihindari. Pengawasan dan pembinaan khususnya produk hukum daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan konsekuensi dari bentuk Negara kesatuan yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pembatalan (*vernietiging*) produk hukum daerah dalam rangka pengawasan dan pembinaan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah, juga tidak terlepas dari prinsip dasar Negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat 9 (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Kontrol normatif atau pengawasan terhadap produk hukum daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, namun dalam rangka pengawasan dan pembinaan Pemerintah Pusat terhadap Daerah bukan berarti harus membatalkan (*vernietiging*) produk hukum daerah, karena dalam rangka pengawasan dan pembinaan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintahan Daerah dengan membatalkan produk hukum daerah merupakan kewenangan yang inkonstitusional.

Kewenangan pengawasan terhadap produk hukum daerah yang dapat dinilai tidak inkonstitusional, maka Pemerintah Pusat dapat melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah ketika produk hukum daerah tersebut masih dalam bentuk rancangan produk hukum daerah. Model-model pengawasan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan model pengawasan terhadap produk hukum daerah sebagai konsekuensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Konsep pengawasan preventif (*preventif toezicht*) dengan mengevaluasi rancangan peraturan kepala daerah setelah rancangan tersebut sebelum disahkan oleh Kepala Daerah provinsi maupun kabupaten/kota, menjadi salah satu konsep ideal kewenangan Pemerintah (eksekutif), dalam mengawasi produk hukum daerah agar tidak terjadi pembatalan (*vernietiging*), atau berdampak pada pengawasan represif (*executive review*).

Selain model pengawasan preventif, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga mengenal model pengawasan represif dan model pengawasan melalui mekanisme *executive preview*. Pengawasan represif, yang dilakukan setelah produk hukum daerah sudah ditetapkan menjadi produk hukum yang sah, akan menjadi *problematic* ketika ditinjau dari perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip Negara hukum yang menghendaki adanya konsep pemisahan kekuasaan yang tersirat dalam UUD 1945 akan menjadi rancu, sebab kewenangan untuk menguji atau mengendalikan norma-norma hukum di bawah undangn-undang sudah menjadi kewenangan Mahkamah Agung yang berdasarkan amanat Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan prinsip Negara hukum, maka Pemerintah (eksekutif) hanya boleh membatalkan produk hukum daerah ketika masih dalam bentuk rancangan. Artinya bahwa Pemerintah dapat membatasi khusus rancangan produk hukum daerah (Raperda dan Raperkada) yang dinilai akan berpotensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum. Mekanisme pengujian inilah yang disebut dengan *executive preview*, yang bertujuan mengevaluasi, memverifikasi dan mengharmonisasi serta menyelaraskan terlebih dahulu, Raperda dan Raperkada sebelum ditetapkan dan diundangkan menjadi produk hukum daerah yang sah.

2. Kendala-kendala dalam Pelaksanaan Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah

Pelaksanaan kewenangan pengawasan terhadap produk hukum daerah, tentu tidak berjalan sebagaimana mestinya, jika tidak didasari oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menghendaki bahwa eksekutif sebagai lembaga pelaksanaan undang-undang dan aturan pelaksanaan lainnya, terlibat dalam mekanisme pengendalian norma hukum, walaupun dalam prinsip Negara kesatuan, Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan Pemerintahan Daerah sebagai penanggungjawab akhir pemerintahan.

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18A (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa; hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan, keragaman daerah, merupakan hubungan dalam konteks pengawasan dan pembinaan dalam Negara kesatuan.

Ketentuan Pasal 18A ayat 1 tidak mengatur secara *rigid*, terkait hubungan antara pusat dan daerah yang diatur dengan undang-undang termasuk mengatur tentang pembatalan (*vernietiging*) produk hukum daerah.

Pasal 18 (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bukan merupakan dasar, bila Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk membatalkan produk hukum daerah. Prinsip konstitusional tersebut menjadi kendala utama dalam pelaksanaan kewenangan pembatalan (*vernietiging*) produk hukum daerah dalam Negara yang tunduk dan taat terhadap konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi dalam suatu negara.

Kendala konstitsional, tentu menjadi syarat utama, namun dalam pelaksanaan pembatalan, produk hukum daerah terdapat kendala yuridis lainnya, yaitu instrumen hukum yang menetapkan pembatalan produk hukum daerah agak kurang tepat. Artinya produk hukum yang sifatnya *regeiling* (Perda dan Perkada) tidak dapat dibatalkan dengan produk hukum yang sifatnya menetapkan (*beschiking*) (keputusan menteri dan keputusan gubernur). Selain itu, juga produk hukum yang sifatnya *beschiking*, tidak jelas kedudukan dalam hirarki perundang-undangan.

Kendala teknis pelaksanaan, banyak daerah tidak taat pada amanat undang-undang, limit waktu 3 hari, yang diberikan kepada Daerah, untuk menyampaikan rancangan produk hukum daerah yang telah disepakati oleh DPRD dan kepala daerah, sering tidak tepat waktu, sehingga kesulitan bagi Pemerintah untuk mengevaluasi rancangan produk hukum yang terlambat masuk dan ada beberapa daerah yang tidak menyampaikan rancangan produk hukumnya kepada Pemerintahan Pusat untuk dievaluasi dan mengharmonisasikan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya.

3. Upaya untuk mengatasi Kendala-kendala Pelaksanaan Kewenangan Pembatalan oleh Pemerintah

Pelaksanaan kewenangan pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah melalui mekanisme *executive preview* merupakan upaya untuk mengatasi agar pemerintah tidak lagi diberi kewenangan untuk membatalkan produk-produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak melalui pengawasan represif atau *executive review*.

Pengawasan melalui mekanisme *executive preview* diharapkan dapat mengevaluasi, klarifikasi dan mengharmonisasi terhadap seluruh rancangan peraturan daerah, baik rancangan peraturan daerah organik (Perda yang merupakan perintah langsung dari aturan yang lebih tinggi) maupun rancangan peraturan daerah yang anorganik (Perda yang bukan merupakan perintah langsung dari aturan yang lebih tinggi). Langkah mengevaluasi dan mengharmonisasi Raperda oleh pemerintah akan memperkuat sistem pengawasan terhadap produk hukum daerah melalui mekanisme *executive preview*, hal tersebut sebagai upaya untuk meminimalisir jumlah produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi.

Pengawasan preventif ini dapat dikatakan sebagai bentuk upaya untuk mencegah atau mengantisipasi agar tidak terjadi pembatalan (*vernietiging*) terhadap produk hukum daerah (*executive review*). Pengawasan preventif

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan tidak hanya untuk produk hukum daerah yang mengatur tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tetapi, harus mencakup seluruh rancangan peraturan-peraturan kepala daerah yang mengatur lebih lanjut Peraturan Daerah dan aturan lainnya.

Upaya represif yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam mengawasi produk hukum daerah, maka Pemerintah Pusat dapat menjadi pemohon kepada Mahkamah Agung. Artinya ketika Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang disampaikan kepada Menteri dan Gubernur dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berpotensi akan merugikan kepentingan umum, maka Pemerintah Pusat (menteri dan gubernur) dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk diuji materilkan terhadap produk-produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Langkah represif akan memberikan kepastian hukum terhadap, produk hukum daerah sebagai akibat dari produk hukum daerah yang pernah berlaku. Artinya ketika produk hukum daerah diuji materil melalui Mahkamah Agung, maka status terhadap produk hukum yang pernah berlaku masih memiliki kekuatan hukum, karena produk hukum tersebut sebelumnya pernah ada dan sah. Pengawasan represif dengan pemerintah

sebagai pemohon dalam uji meteril oleh Mahkamah Agung merupakan upaya agar tidak terjadi pembatalan (*executive review*).

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka peneliti dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Berdasarkan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dengan tegas menyatakan bahwa kewenangan untuk menguji produk hukum dibawah undang-undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung maka, sebaiknya kewenangan untuk membatalkan produk hukum daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus direvisi.
2. Agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan, antara kewenangan Mahkamah Agung dan Pemerintah (*executive*), maka sebaiknya pemerintah hanya boleh melakukan pengawasan secara preventif (*eksekutif review*) saja.
3. Pengawasan preventif, yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebaiknya tidak hanya produk hukum tentang rancangan RPJMD, pajak daerah, retribusi daerah dan rancangan peraturan tentang tata ruang daerah, tetapi harus mencakupi seluruh rancangan peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

4. Dalam Negara yang menjunjung tinggi hukum sebagai panglima tertinggi serta menghendaki adanya konsep pemisahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka sangat tepat jika pengawasan norma hukum di bawah undang-undang seharusnya dilakukan oleh lembaga yang konstitusional.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

- A. Mukhti Fadjar, 2005. *Tipe Negara Hukum*. penerbit Bayumedia Publishing-Malang Jawa Timur.
- A. Ashin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, penerbit ELSAM-Jakarta.
- Bagir Manan, 1990, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Otonomi Menurut UUD 1945*, Disertasi Program Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana Universitas Pedjajaran, Bandung.
- *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UIIPress Yogyakarta, 2001.
- *Perjalan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993.
- *Lembaga Kepresidenan*, F. UII Press, Jogjakarta, 2003.
- Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, penerbit Konstitusi Press.
- Hestu B.Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, penerbit Univ. UAJY.
- Hans Kelsen, 2014, *Teori Hukum Murni*, penerbit Nusa Media. Bandung
- HRT. Sri Sumantri. M. 2014. *Hukum Tata Negara Indoneisa (Pemikiran & Pandangan)*. penerbit PT. Remaja Rosda Karya.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. penerbit, Konstitusi Press.
- 2006. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasih*. penerbit, Konstitusi Press .
- . 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi (Serpihan Hukum, Media dan Hak Asasi Manusia*. Konstitusi Press.
- . 2005. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Konstitusi Press-Jakarta.
- . 2005. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Konstitusi Press-Jakarta.

- King Faisal Sulaiman, 2014, *Dialektika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Pasca Otonomi Daerah*, penerbit pustaka pelajar-Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati, 2006, *Ilmu Perundang-Undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, penerbit PT. Kanisius.
- M. Solly Lubis, 2009. *Ilmu Pengatahuan Perundang-Undangan*. penerbit CV, Mandar Maju.
- Ni'matul Huda. 2013. *Problematika Pembatalan Paraturan Daerah*: Rajawali Press
- _____. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*: penerbit Rajawali Press.
- _____, 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*. penerbit Nusa Media-Bandung.
- Philipus M. Hadjon, 1998. *Penelitian Hukum Normatif*, (materi ajar) Universitas Airlangga-Surabaya
- Suriansyah Murhani, 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, penerbit Laksbang Mediatama-Yogyakarta.
- S. Prayudi Atmasudirdjo, 1995, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan sepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sirajuddin dkk. 2006, *Legislative Drafting (Pelebagaan Metode Partisipasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)*, penerbit YAPPIKA dan MCW-Malang.
- Tyesta ALW Lita, 2012, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ke Nomor 12 Tahun 2011)*, penerbit Genta Pres-Yogyakarta.
- Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Republik Indonesia*, penerbit PT Raja Grafindo Persada-Jakarta.

Peraturan-peraturan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4577), penerbit Citra Umbara-Badung 2014.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah,

