

EXECUTIVE REVIEW DAN PEMBATALAN PERDA



<https://www.lampusatu.com/hot-news/pengadilan-negeri-klas-ia-khusus-bandung-ketok-palu-putusan-hasil-praperadilan-perkara-sp3-ijazah/>

PENDAHULUAN

Berdasarkan tinjauan yang dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menyebutkan setidaknya ada 347 peraturan daerah (perda) yang bermasalah dan memiliki potensi menghambat investasi.¹ 235 perda yang bermasalah adalah terkait dengan pajak dan retribusi daerah, 63 terkait dengan perizinan, 7 terkait dengan masalah ketenagakerjaan, dan 42 perda dengan urusan lain-lain. Banyak di antara perda-perda tersebut bermasalah dalam aspek yuridis, substansi, hingga prinsip.²

Pada tahun 2016, senada dengan review KPPOD, Kementerian Dalam Negeri bahkan telah membatalkan sekitar 3.143 perda yang dibatalkan. Ribuan perda yang dibatalkan tersebut dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, memperpanjang jalur birokrasi,

¹ <https://ekonomi.bisnis.com/read/20191120/9/1172475/kppod-347-perda-berpotensi-hambat-investasi>, diakses pada 2 Desember 2019

² <https://ekonomi.bisnis.com/read/20191120/9/1172475/kppod-347-perda-berpotensi-hambat-investasi>, diakses pada 2 Desember 2019

menghambat proses perizinan dan investasi, menghambat kemudahan berusaha, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³ Selain pembatalan tersebut berasal dari review yang dilakukan oleh jajaran Kementerian Dalam Negeri namun juga merupakan amanah dari Presiden Republik Indonesia Joko Widodo.⁴

Menurut Presiden, dalam menghadapi tantangan kebangsaan yang semakin berat ini, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus menjadi satu kesatuan yang utuh, visi yang sama, arah tujuan yang sama, serta saling berbagi tugas. “Untuk itu, saya sampaikan bahwa Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kewenangannya telah membatalkan 3.143 Peraturan Daerah yang bermasalah tersebut,” kata Jokowi, seperti dilansir laman setkab.go.id.⁵ Lebih lanjut, pembatalan tersebut sesuai dengan Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁶

Lebih lanjut, Sementara itu, Menteri Dalam Negeri Tjahjono Kumolo (pada tahun 2016) menyampaikan, “pembatalan 3.143 Perda itu bukanlah yang terakhir. Ke depan, kementeriannya akan melakukan lagi kebijakan serupa. Tjahjono mencontohkan, ada sekitar 9.000 peraturan daerah yang mengatur tentang investasi dan kelancaran administrasi. Perda itu menyangkut pertumbuhan ekonomi. Dari jumlah tersebut, terdapat 6.000-an peraturan yang dinilai bermasalah.”⁷

Namun terkait hal ini, pada artikel yang sama, Mahfud MD, menyatakan pencabutan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah hanya dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu

³ <https://tirto.id/mendagri-tak-lagi-berwenang-batalkan-perda-bermasalah-cqJ4>, diakses pada 2 Desember 2019

⁴ <https://tirto.id/mendagri-tak-lagi-berwenang-batalkan-perda-bermasalah-cqJ4>, diakses pada 2 Desember 2019

⁵ <https://tirto.id/mendagri-tak-lagi-berwenang-batalkan-perda-bermasalah-cqJ4>, diakses pada 2 Desember 2019

⁶ <https://tirto.id/mendagri-tak-lagi-berwenang-batalkan-perda-bermasalah-cqJ4>, diakses pada 2 Desember 2019

⁷

<https://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/12151601/mahfud.md.kemendagri.tidak.bisa.sepihak.batalkan.perda?page=all>, diakses pada 2 Desember 2019

lewat uji materi ke Mahkamah Agung (MA) atau melalui mekanisme di legislatif.⁸ Mahfud mengatakan, mekanisme pencabutan atau pembatalan perda dengan alasan bertentangan dengan UU hanya dapat dilakukan dengan uji materi.⁹ Hal ini sesuai dengan UUD 1945 Pasal 24a bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.¹⁰ Menurut Mahfud MD, pencabutan perda tidak bisa hanya melalui eksekutif dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri. Pemerintah pusat bisa meminta legislatif bersama pemda untuk mengubah perda.¹¹

Dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi menerbitkan Putusan dengan nomor 137/PUU-XIII/2015, yang secara de jure membatalkan kewenangan Kementerian Dalam Negeri untuk melakukan *executive review* terhadap peraturan daerah kabupaten/kota yang tidak selaras (bermasalah).¹² Pertanyaannya, dengan mengingat jumlah Peraturan Daerah yang bermasalah, proses *Judicial Review* akan dituntut bekerja sangat cepat untuk menyelesaikan permasalahan. Apakah dalam hal ini *executive review* masih dapat dilakukan dan dalam kapasitas apa apabila *executive review* masih dapat dilakukan. Perlu untuk ditekankan, tulisan hukum ini tidak dimaksudkan untuk melakukan penilaian terhadap dampak Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud, meta norma dari kewenangan untuk melakukan *Executive Review* terhadap Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan/atau efektivitas *Executive Review*. Tulisan hukum ini menitikberatkan pada kajian secara normatif sesuai dengan hukum positif atas pembatalan kewenangan melakukan *Executive Review*, dan apakah masih dimungkinkan untuk melakukan *Executive Review*, dan apabila dimungkinkan sampai sejauh apa *Executive Review* dapat dilakukan.

8

<https://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/12151601/mahfud.md.kemendagri.tidak.bisa.sepihak.batalakan.perda?page=all>, diakses pada 2 Desember 2019

9

<https://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/12151601/mahfud.md.kemendagri.tidak.bisa.sepihak.batalakan.perda?page=all>, diakses pada 2 Desember 2019

10

<https://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/12151601/mahfud.md.kemendagri.tidak.bisa.sepihak.batalakan.perda?page=all>, diakses pada 2 Desember 2019

11

<https://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/12151601/mahfud.md.kemendagri.tidak.bisa.sepihak.batalakan.perda?page=all>, diakses pada 2 Desember 2019

¹² <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58eb3eaf51dd2/mk-tegas>, diakses pada 7 Februari 2020.

PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang pada bagian pendahuluan maka tulisan hukum ini akan mencoba menjelaskan mengenai:

1. Apakah Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 137/PUU-XIII/2015 membatalkan kewenangan untuk melakukan *Executive Review*?
2. Apakah *Executive Review* masih dapat dilakukan dan dalam kapasitas apa *Executive Review* dapat dilakukan?

PEMBAHASAN

1. Apakah Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 137/PUU-XIII/2015 membatalkan kewenangan untuk melakukan *Executive Review*?¹³

Secara singkat, disampaikan oleh Mohamad Yudha Prawira, “*Executive Review* adalah wewenang yang dimiliki oleh Gubernur dalam membatalkan Perda Kabupaten/kota dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dalam membatalkan Perda Provinsi.”¹⁴ Lebih lanjut disampaikan pada artikel yang sama “Kewenangan tersebut pada dasarnya sudah dimiliki pemerintah sejak orde baru melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan dilanjutkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.”¹⁵ Yang mana keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut, kecuali Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, mengatur mengenai Pemerintahan Daerah.

Pasal-Pasal pada peraturan terakhir mengenai pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan hal-hal sebagai berikut, yaitu:

¹³ UU 2/2012 Pasal 13.

¹⁴ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt596dc6a39cdfa/pasca-pencabutan-wewenang-iexecutive-review-i-atas-perda-oleh--mohamad-yudha-prawira/>, diakses pada 2 Desember 2019

¹⁵ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt596dc6a39cdfa/pasca-pencabutan-wewenang-iexecutive-review-i-atas-perda-oleh--mohamad-yudha-prawira/>, diakses pada 2 Desember 2019.

- Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.¹⁶
- Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹⁷
- Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.¹⁸
- Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹⁹
- Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.²⁰
- Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.²¹
- Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.²²

¹⁶ UU 23/2014 Pasal 251 ayat (1).

¹⁷ UU 23/2014 Pasal 251 ayat (2).

¹⁸ UU 23/2014 Pasal 251 ayat (3).

¹⁹ UU 23/2014 Pasal 251 ayat (4).

²⁰ UU 23/2014 Pasal 251 ayat (5).

²¹ UU 23/2014 Pasal 251 ayat (6).

²² UU 23/2014 Pasal 251 ayat (7).

- Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.²³

Sehingga tersurat pada ketentuan tersebut kewenangan Menteri untuk membatalkan Perda Provinsi dan kewenangan Gubernur untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota apabila Perda Provinsi atau Kabupaten/Kota tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Menurut artikel Mohamad Yudha Prawira dimaksud, kewenangan ini telah diatur sejak Orde Baru melalui beberapa peraturan otonomi atau pemerintahan daerah yang berbeda.²⁴ Mulai dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan dilanjutkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.²⁵ Namun tahun 2015 dan 2016, Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menjadi dasar kewenangan untuk melakukan *Executive Review* digugat ke Mahkamah Konstitusi.

Pada tahun 2015 dan 2016, terdapat gugatan ke Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 251 yang merupakan dasar kewenangan dari *Executive Review*. Setelah melalui proses di Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, Frase Perda Kabupaten/Kota pada Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mengikat.²⁶ Sehingga pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang dilakukan di Mahkamah Agung.²⁷ Sementara *Executive Review* terhadap Peraturan Daerah Provinsi dan

²³ UU 23/2014 Pasal 251 ayat (8).

²⁴ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt596dc6a39cdfa/pasca-pencabutan-wewenang-iexecutive-review-i-atas-perda-oleh--mohamad-yudha-prawira/>, diakses pada 2 Desember 2019.

²⁵ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt596dc6a39cdfa/pasca-pencabutan-wewenang-iexecutive-review-i-atas-perda-oleh--mohamad-yudha-prawira/>, diakses pada 2 Desember 2019.

²⁶ Amar Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016.

²⁷ UU 12/2011 Pasal 9 ayat (2).

Peraturan Gubernur tetap menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri, sementara Gubernur tetap melakukan review terhadap Peraturan Bupati/Walikota.²⁸

2. Pertanyaan berikutnya apakah *Executive Review* masih dapat dilakukan dan dalam kapasitas apa *Executive Review* dapat dilakukan. Istilahnya lebih tepat apabila diganti dengan istilah *Legislative Review*. Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud hanya membatalkan Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sehingga Pasal selain yang termaktub dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi tetap berlaku. Dalam hal ini ketentuan Pasal 253 dan 254 dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, dengan ketentuan sebagai berikut, yaitu:

- DPRD dan kepala Daerah wajib melakukan penyebarluasan sejak penyusunan program pembentukan Perda, penyusunan rancangan Perda, dan pembahasan rancangan Perda.²⁹
- Penyebarluasan program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan bersama oleh DPRD dan kepala daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani pembentukan Perda.³⁰
- Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.³¹
- Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.³²
- Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.³³
- Kepala daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan Perkada yang telah diundangkan dalam berita daerah.³⁴

Apabila melihat pengaturan pada Pasal 253 dan 254, terlihat bahwa proses kontrol atas materi peraturan, walaupun melibatkan kepala daerah, namun proses lebih terpusat pada jajaran legislatif. Selain itu, melihat proses kontrol yang dijabarkan dalam ketentuan tersebut, dapat dikatakan “*Legislative Review*” dilaksanakan dalam kapasitas pra penetapan dan pengundangan. Untuk tahapan pasca penetapan dan pengundangan dapat melalui pengujian pada Mahkamah Agung atau pengusulan untuk perubahan Peraturan

²⁸ Pasal 253 ayat (4) UU 23/2014

²⁹ Pasal 253 ayat (1) UU 23/2014

³⁰ Pasal 253 ayat (2) UU 23/2014

³¹ Pasal 253 ayat (3) UU 23/2014

³² Pasal 253 ayat (4) UU 23/2014

³³ Pasal 253 ayat (5) UU 23/2014

³⁴ Pasal 254 ayat (1) UU 23/2014

Daerah kecuali Peraturan Daerah (Provinsi) dan Peraturan Bupati/Walikota yang direview oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur.

PENUTUP

1. berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mengikat.³⁵ Sehingga pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang dilakukan sepenuhnya di Mahkamah Agung.³⁶
2. “*Legislative Review*” dapat dilaksanakan dalam kapasitas pra penetapan dan pengundangan. Untuk tahapan pasca penetapan dan pengundangan dapat melalui pengujian pada Mahkamah Agung atau pengusulan untuk perubahan Peraturan Daerah.

³⁵ Amar Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016.

³⁶ UU 12/2011 Pasal 9 ayat (2).

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Hukum Primer:

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sumber Hukum Sekunder:

<https://ekonomi.bisnis.com/read/20191120/9/1172475/kppod-347-perda-berpotensi-hambat-investasi>

<https://tirto.id/mendagri-tak-lagi-berwenang-batalkan-perda-bermasalah-cqJ4>

<https://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/12151601/mahfud.md.kemendagri.tidak.bisa.se.pihak.batalkan.perda?page=all>

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt596dc6a39cdfa/pasca-pencabutan-wewenang-iexecutive-review-i-atas-perda-oleh--mohamad-yudha-prawira/>

Penyusun:

Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan.

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam tulisan hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum dan bukan merupakan pendapat instansi.