

WEWENANG MAHKAMAH AGUNG BERKENAAN DALAM PEMBATALAN PERATURAN DAERAH

Hartono
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum dan HAM Parigi Moutong
Email : hartonosh6@gmail.com

ABSTRACT

*Regional regulations are the lowest regulations in the hierarchy of laws and regulations that have the most content material and have a narrow level of flexibility because they must be in line with the laws and regulations above them. This can be understood from the perspective of the *Stufenbau des Recht* approach expressed by Hans Kelsen, that positive law (regulation) is constructed in stages and in layers, low regulations are sourced from and may not conflict with higher regulations, which we later recognize as the *lex principle superior derogat legi inferiori*. Judicial review is an impossible choice to correct for mistakes that might occur in a legal product. Even for many people, submitting a *Material Test* becomes an urgent need. The tendency in this direction can be seen from the desire of some community groups to submit applications and lawsuits in the judicial review which they consider to be controversial to the Supreme Court.*

Keyword : *Supreme Court. Authority. Regional Regulations*

A. PENDAHULUAN

Peraturan Daerah (selanjutnya di tulis Perda) merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Karena itu Perda akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan Perda tugas pembantuan. Dapat dikatakan bahwa Perda di bidang otonomi adalah Perda yang bersumber dari atribusi sedangkan Perda di bidang tugas pembantuan adalah Perda yang bersumber pada kewenangan delegasi.¹ Hal lain yang perlu juga mendapat perhatian adalah apakah Perda dalam Kategori peraturan yang

¹ Hamsa Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan perundangan*, Jakarta, Kencana Media Grup, 2009. Hlm. 50.

bersumber kepada kewenangan delegasi dari Undang-undang dilihat dari tata urutan peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam ketentuan pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU No.12/2011), Perda merupakan produk pemerintah daerah (legislasi daerah).

Perda dalam rangka otonomi itu mengatur substansi dan tata cara pelaksanaannya, sedangkan Perda dalam rangka tugas pembantuan atau penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi, hanya mengatur tata cara pelaksanaan tidak mengatur substansi, karena substansinya telah diatur oleh pihak yang dibantu atau telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika Perda tugas pembantuan mengatur pula substansi, akan ada dualisme norma dan Perda yang bersangkutan melampaui kewenangan dari segi muatan. Perda otonomi itu produk *legislation*, sedangkan Perda tugas pembantuan adalah *delegated legislation*². Kewenangan membentuk Perda didasarkan kepada atribusi sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI 1945. Ketentuan pasal 18 ayat (6) yang menyatakan pemerintah daerah berhak menetapkan Perda dan Peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi.³

Eksistensi Perda secara tegas mulai dirumuskan dalam Amandemen II Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 dan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian selanjutnya ditetapkan pula dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang di ganti dengan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, Hlm. 69.

³ Sukardi, Op.Cit.,Hlm. 5.

- 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.

B. PEMBAHASAN

1. Eksekutif Wewenang Mahkamah Agung Berkenaan Pembatalan Perda

Menurut pakar hukum Sri Soemantri, lembaga yang berwenang untuk melakukan hak menguji material ini adalah Mahkamah Agung, karena beberapa pertimbangan yaitu:

1. Ditinjau dari pengangkatan anggota-anggotanya di Mahkamah Agung, faktor politik tidak boleh memberikan peranan yang lebih menonjol. Ini berarti pengangkatan tersebut harus dititik beratkan pada keahlian dan pengalaman dalam bidang hukum.
2. Pertimbangan efisiensi, sehingga tidak perlu memperbanyak jumlah lembaga negara yang ada, kecuali apabila diperlukan sekali. Penambahan jumlah lembaga negara akan berakibat pada bertambahnya pengeluaran dan fasilitas.
3. Oleh karena yang dapat diuji itu Undang-undang dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah, maka harus dikurangi adanya pengaruh dari lembaga-lembaga yang dapat menimbulkan bermacam-macam kesulitan.⁴

Menurut Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No.4 tahun 2004) dalam Pasal 11 ayat (2) dinyatakan:

“Mahkamah Agung mempunyai kewenangan:

⁴ Ibid.

1. Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;
2. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
3. Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.”

Pasal 11 ayat (3) UU No.4 tahun 2004 dinyatakan bahwa “Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung,” sedangkan mengenai hak menguji material dari suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah hak Mahkamah Konstitusi.

Pengujian Oleh Hakim itu dapat dilakukan dalam bentuk institutional-formal dan dapat pula dalam bentuk substansial. Suatu Peraturan sebagai institusi dapat dimohonkan pengujian kepada hakim, dan hakim dapat menyediakan perkara “judicial review” itu dalam persidangan yang tersendiri, inilah bentuknya yang secara institutional-formal. sedangkan dapat juga terjadi pengujian yang dilakukan oleh hakim secara tidak langsung dalam setiap proses acara di pengadilan. Dalam mengadili suatu suatu perkara apa saja, hakim dapat saja atau berwenang mengesampingkan berlakunya sesuatu peraturan atau tidak memberlakukan sesuatu peraturan tertentu, baik seluruh (totalitas) ataupun sebagaiannya. mekanisme demikian ini dapat pula disebut sebagai “*judicial review*” yang bersifat prosccsual, atau “*judicial review*” yang bersifat substansial.⁵

Dalam konsep pengujian undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah “*judicial review*” dan “*judicial preview*”. Review berarti memandang, menilai, atau menguji

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta, 2005, Konstitusi Press, Hlm 3.

kembali. sedangkan Preview adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.⁶

hubungannya dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa saat ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang yang mengikat untuk umum, dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang itu sudah sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebut sebagai *judicial review*. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya disebut sebagai *judicial Preview*.

Menurut Sri Soemantri, jika pengujian itu dilakukan terhadap isi undang-undang atau Peraturan Perundang-Undangan lainnya dinamakan sebagai hak menguji Materiil (*materiele toetsingsrecht*), jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, disebut hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*).⁷

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terseleggaranya Negara Hukum Indonesia. Penyeleggaran kekuasaan kehakiman dilakukan Mahkamah Agung dan Badan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, Lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Agung. Mahkamah Agung merupakan Peradilan Negara tertinggi keempat Lingkungan Peradilan, Selain mempunyai kewenangan mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat akhir oleh Pengadilan di semua lingkungan Peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung juga menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Terhadap Undang-undang.

⁶ ibid

⁷ Sri Soemantri M, *Hak Menguji Materil di Indonesia*, Bandung Alumni, 1982, hlm 6-11.

Kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji Perda itu dapat di dalam ketetapan MPR RI Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Pada Pasal 5 ayat (2),(3) dan (4):

Pasal 5 Ayat (2) : “Mahkamah Agung berwenang menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang.

Ayat (3) : “Pengujian dimaksud ayat (2) bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui Proses peradilan kasasi.

Ayat (4) : “keputusan Mahkamah Agung Mengenai Pengujian dimaksud ayat (2) dan ayat (3) bersifat mengikat.

Ketentuan dalam ketetapan MPR RI Nomor III Tahun 2000 di atas terlihat bahwa Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan hak Materiil, karena berada di bawah Undang-undang. Sementara itu, mengenai kewenangan Mahakamah Agung untuk menguji Perda juga terhadap dalam Pasal 24 A ayat (1) Amandemen UUD 1945, yang menyatakan bahwa: Mahakamah Agung Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.

Pengaturan kewenangan Mahkamah Agung Republik Indonesia terhadap pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang sangat minim yaitu dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman hanya ada satu Pasal saja yaitu dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b dan dalam Pasal 11 ayat (3). Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung hanya ada 2 (dua) Pasal saja yaitu Pasal 31 dan Pasal 31A pembentuk Undang-undang (*legislative*) menyadari pengaturan tentang Hak Uji Materiil sangat singkat sehingga memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk membuat Peraturan Mahkamah Agung untuk mengatur pelaksanaan Hak Uji Matetiil.

Wewenang Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang selama ini diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 Pasal 26 ayat (1) yang berbunyi: "Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari

undang-undang alas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Wewenang tersebut dipertegas kembali dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1973 atau Ketetapan MPR No. III/ MPR/1978, Pasal 11 ayat (4) menyatakan : "Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang".

Dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001, melalui Ketetapan MPR RI No. X/MPR/2001 MPR memberikan rekomendasi kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji material (*judicial review*) terhadap semua peraturan daerah yang bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi tanpa melalui proses peradilan kasasi. Rekomendasi MPR dikeluarkan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, yang belakangan nampak mengkhawatirkan karena beberapa peraturan daerah (Perda) yang dikeluarkan oleh daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dipandang "bermasalah" karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁸

Mengurus dan mengatur urusannya sendiri, pemerintahan daerah berhak untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi daerahnya. Peraturan daerah dapat berfungsi sebagai alat untuk memperlancar jalannya pemerintahan di daerah dan juga dapat memberi petunjuk terhadap hal-hal yang telah diatur dan dilaksanakan. Pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah tidak terlepas dari tugas untuk membina ketentraman dan ketertiban masyarakat di daerahnya. Peraturan daerah harus sesuai dengan keadaan masyarakat di mana peraturan daerah tersebut diberlakukan.⁹

Mahkamah Agung menguji suatu peraturan daerah atas dasar ada tidaknya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan ada tidaknya ketidaksesuaian prosedur pembuatan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan sedangkan kewenangan pemerintah pusat melakukan pengujian peraturan daerah tidak hanya didasarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi daripada peraturan daerah tetapi juga

⁸ Martin Jimung. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Pustaka Nusatama: Yogyakarta, 2008, Hlm 65.

⁹ Himawan Estu Bagijo. *Pembentukan Peraturan Daerah*. Universitas Airlangga: Surabaya, 2007, Hlm. 432

didasarkan pada standar kepentingan umum. Kepentingan umum adalah aspek sosiologis sehingga pengujian terhadap kepentingan umum tergantung pada aspek keberlakuan berbagai macam jenis hukum dan norma sosial yang ada dalam masyarakat.

Jimly Asshiddiqie mengajukan empat kritik sehubungan dengan diadakan pemisahan antara kegiatan pengujian materil (*judicial review*) UU dan materi peraturan di bawah UU, yaitu:¹⁰

1. Pemberiaan kewenangan pegujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap Undang-undang kepada mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk menegaskan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materil peraturan yang ada di tangan Mahkamah Agung tidak turut berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi hak uji itu sendiri secara komprehensif.
2. Pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan dianut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan dan bukan prinsip kekuasaan yang mengutamakan ‘checks and balances sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi.
3. Dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotesis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Misalnya peraturan A dinyatakan oleh Mahkamah Agung dinyatakan bertentangan dengan UU A, tetapi UU B itu sendiri Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan UUD. Oleh karena itu, sebaliknya, sistem pengujian peraturan perundang-undangan dibawah

¹⁰ Fatmawati, *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada 2005, Hlm. 98.

konstitusi diintegrasikan saja di bawah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, masing-masing Mahkamah dapat memfokuskan perhatian pada masalah yang berbeda. Mahkamah Agung menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan Mahkamah Konstitusi menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan.

4. Pembentukan Mahkamah konstitusi tidak dapat dijadikan sarana yang membantu mengurangi beban Mahkamah Agung sehingga reformasi dan peningkatan kinerja Mahkamah Agung sebagai rumah keadilan bagi setiap warga negara dapat diwujudkan. Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diberikan diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, tentu beban Mahkamah Agung dapat dikurangi, termasuk dalam upaya menyelesaikan banyaknya tumpukan perkara dari waktu ke waktu bertambah tanpa mekanisme penyelesaian yang jelas.

Perkembangan permohonan hak uji materiil terhadap perda sejak berlakunya otonomi daerah di Mahkamah Agung cukup banyak dengan berbagai alasan, ada yang mengatakan perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan juga ada perda satu daerah dengan perda daerah lain selain bertentangan, sehingga apabila permohonan untuk hak uji materiil terhadap kasus tersebut. Apakah Mahkamah Agung berwenang untuk memeriksa kasus hak uji materiil, dan apakah indikator atau tolak ukur untuk menyatakan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah inkonstitusional. Apabila suatu kasus permohonan hak uji materiil yang diajukan telah melebihi tenggang waktu yang telah ditetapkan Mahkamah Agung melalui peraturan Mahkamah Agung yaitu 180 (seratus delapan puluh) hari, dan ternyata dasar alasan permohonan sangat mendasar apakah Mahkamah Agung masih dapat menyatakan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut konstitusional.

Adapun perkembangan permohonan hak uji materiil terhadap perda di Mahkamah Agung dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1 Perkembangan Pemohonan Hak Uji Materiil Terhadap Perda di Mahkamah Agung.¹¹

No	Tahun	Jumlah Perkara
1	2003	1 perkara
2	2004	3 perkara
3	2005	3 perkara
4	2006	18 perkara
5	2007	3 perkara

Pengujuan permohonan Hak Uji Materiil terhadap Perda tersebut diatas ada yang secara langsung mengajukan untuk diajukan ke Mahkamah Agung tanpa terlebih dahulu Perda tersebut dibatalkan oleh Pemerintah, tetapi sebagaimana permohonan Hak Uji Materiil tersebut terjadi akibat adanya pembatalan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah. Sewaktu pembahasan amandemen Ketiga UUDNRI 1945 Khusus pembahasan mengenai kewenangan Hak Uji Materiil Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ada 2 (dua) pendapat. Pendapat Pertama menyatakan mengenai kewenangan Hak Uji Materiil sebaiknya berada di Mahkamah Agung. Pendapat kedua menyatakan kewenangan Hak Uji Materiil sebaiknya berada di Mahkamah Konstitusi, dengan alasan tugas-tugas Mahkamah Agung sangat banyak dan tunggakan perkara setiap tahunnya cukup besar.¹²

Keputusan Politik Amandemen Ketiga UUDNRI 1945 memutuskan adanya 2 (dua) Mahkamah yang menjalankan kekuasaan Kehakiman. Mahkamah agung selain berwenang untuk memeriksa perkara kasasi juga masih diberi kewenangan untuk memeriksa sengketa Hak Uji Materiil. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk menguji suatu Undang-Undang terhadap UUDNRI 1945. Pengaturan Hak Uji Materiil dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dan

¹¹ Rudy Hendra Pakpahan , *Pengujian Perda Oleh lembaga...*,Op.Cit..Hlm. 168.

¹² Ibid.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun sangat sedikit, Pasal tersebut hanya mengatur tentang :

1. Tolak ukur untuk menilai atau menguji suatu Peraturan Perundang-undang dibawah Undang-Undang, yaitu dengan cara:
 - a. Peraturan Perundang-undangan tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - b. Prosedur pembentukan Perundang-undangan tersebut tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
2. Tata cara/prosedur pengajuan Hak Uji Materiil dilakukan Melalui:
 - a. Pemohonan yang diajukan secara langsung kepada Mahkamah Agung.
 - b. Pemeriksaan perkara pada tingkat kasasi, tidak secara rinci mengatur sebagaimana disebutkan diatas.
3. Amar putusan dapat berupa :
 - a. Permohonan tidak dapat diterima
 - b. Permohonan dikabulkan, putusan tersebut harus dimuat dalam lembaran Berita Negara.

2. Impikasi hukum terhadap putusan Mahkamah Agung berkenaan pembatalan Perda.

Mencermati perkembangan penerimaan public terhadap produk hukum yang dihasilkan beberapa waktu terakhir, *judicial review* menjadi pilihan yang tidak mungkin dihindarkan untuk mengoreksi kesalahan yang mungkin terjadi dalam sebuah produk hukum. Bahkan bagi banyak kalangan, pengajuan Uji Materil menjadi kebutuhan yang mendesak. Kecenderungan ke arah ini dapat dilihat dari keinginan beberapa kelompok masyarakat untuk mengajukan permohonan dan gugatan uji materil Perda yang mereka nilai mengandung controversial kepada Mahkamah Agung.

Proses *judicial Review* dalam perumusan Hukum acaranya terkait oleh asas publik. Didalam hukum acara hukum acara dikenal dua jenis proses beracara yaitu

“*contentious procesrecht*” atau hukum acara sengketa dan “*non-contentieus procesrecht*” atau hukum acara non-sengketa.¹³ Untuk *judicial review*, selain digunakan hukum sengketa (berbentuk gugatan) juga digunakan hukum acara non-sengketa yang bersifat *volunteer* (atau tidak ada pihak bersengketa/berbentuk permohonan). Bila menelaah asas-asas hukum Publik yang salah satunya tercermin pada asas hukum acara peradilan Administrasi, maka proses beracara *Judicial review* seharusnya juga terkait pada asas tersebut. Asas tersebut adalah¹⁴:

a. Asas Praduga Rechtmatig

Putusan pada perkara Judicial Review seharusnya merupakan putusan akhir dan mempunyai kekuatan hukum tetap pada saat putusan dibacakan dan tidak berlaku surut. Pertanyaannya tidak berlaku surut mengandung makna bahwa sebelum putusan dibacakan, objek yang menjadi perkara (misalnya Perda yang akan diajukan *judicial review*) harus selalu dianggap sah atau tidak bertentangan sebelum putusan hakim menyatakan sebaiknya. Konsekuensinya, akibat putusan hakim adalah “*ex nunc*” yaitu dianggap ada sampai saat pembatalannya. Artinya akibatnya ketidak sahannya suatu peraturan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tidaklah berlaku surut namun sejak pertanyaan bertentangan oleh lembaga yang berwenang (Mahkamah Agung) kedepan.

b. Putusan memiliki Kekuatan Mengikat (*erga omnes*)

Kewibawaan suatu putusan yang dikeluarkan institusi Peradilan terletak pada kekuatan mengikatnya. Putusan suatu perkara *judicial review* haruslah merupakan putusan yang mengikat para pihak yang dan harus ditaati oleh siapapun. Dengan asas ini maka tercermin bahwa putusan

¹³ Dian Rositawati, *Judicial Review (seri bahasa bacaan kursus HAM untuk Pengacara)*, Jakarta, ELSAM, 2005, Hlm. 12.

¹⁴ Ibid.

memiliki kekuatan hukum mengikat dan arena sifat hukumnya public maka berlaku pada siapa saja, tidak hanya para pihak yang berperkara.

Dalam peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil disebutkan bahwa penggugat atau pemohon adalah kelompok masyarakat atau perorangan. Namun tidak dijelaskan lebih lanjut kelompok masyarakat atau perorangan yang dimaksud dalam Peraturan ini Seperti apa. Yang seharusnya dapat menjadi pihak (memiliki *legal standing*) dalam mengajukan permintaan pengujian Perda adalah mereka yang memiliki kepentingan langsung dan mereka yang memiliki kepentingan yang tidak langsung. Rasionya karena sebenarnya Perda mengikat semua orang di wilayah hukum daerah Perda tersebut. Jadi sebenarnya semua orang harus dianggap berkepentingan atau punya potensi berkepentingan atau suatu Perda. Namun Bila semua orang punya hak yang sama, ada potensi penyelagunaan hak yang akhirnya dapat mengikat hak orang lain. Namun karena pengajuan perkara dapat dilakukan oleh individu maka sangat mungkin mempunyai dampaknya adalah pada menumpuknya jumlah perkara yang masuk.

Untuk itu dimasa mendatang idealnya dalam pengujian dalam pengujian perkara Hak uji materiil maka perlu diperhatikan bahwa yang berhak mengajukan permohonan/gugatan adalah kelompok masyarakat yang:

1. Berbentuk organisasi kemasyarakatan dan berbadan hukum tertentu.
2. Dalam anggaran dasarnya menyebutkan bahwa pencapaian tujuan mereka terhalang oleh peraturan perundang-undangan .
3. Yang bersangkutan terlaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
4. Dalam hal pribadi juga dapat memiliki legal standing, maka ia harus membuktikan bahwa dirinya memiliki *concern* yang tinggi terhadap suatu bidang tertentu yang terhalang oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Bagian sebelumnya juga sudah disampaikan bahwa kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian Perda lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. Dalam hal ini, maka Mahkamah Agung adalah lembaga yang diberi tugas

menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk Peraturan Perundang-undangan, misalnya Perda. Dalam menjalankan fungsi itu, Mahkamah Agung bersifat pasif menanti datangnya permohonan keberatan dari pihak yang berkepentingan di daerah. Ukuran yang dijadikan Mahkamah Agung dalam menguji Perda adalah dengan menjawab pertanyaan apakah Perda: a) bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau b) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Bila satu Perda yang dimohonkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya maka akibat hukum yang terjadi terhadap Perda tersebut adalah Mahkamah Agung mengabulkan permohonan dan memerintahkan Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD untuk mencabut Perda tersebut paling lama waktu 90 hari, terhadap putusan pembatalan Perda yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali (PK).

Pencabutan dan pembatalan keputusan harus diatur pula tentang perbedaan antara Batal, dapat dibatalkan dan batal demi hukum. Tindakan pemerintah dapat berakibat batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), batal (*nietig*), dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) tergantung dari esensial tindakannya kekurangan atau cacat yuridis yang terdapat di dalam keputusan.¹⁵ Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 ditemukan Bahwa Perda atau Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang lainnya hanya dapat diajukan permohonan keberatan (pengujian) kepada Mahkamah Agung paling lambat sebelum (seratus delapan puluh) hari setelah pengundangan Peraturan tersebut. Batas waktu ini tentu berimplikasi terhadap terbatasnya hak warga Negara untuk mengajukan permohonan pengujian Peraturan yang dianggap bermasalah dikemudian hari 180 (seratus delapan puluh) hari yang dibatasi oleh Mahkamah Agung tersebut. Tidak jelas dari mana asal muasal batas 180 (seratus delapan puluh) hari tersebut, dan mengapa tidak lebih cepat atau lebih lambat dari 180 (seratus delapan puluh) hari ini juga tidak ada seleksi waktu yang dapat mengerti secara rasional, karena bila syarat untuk mengajukan permohonan

¹⁵ Philipus. M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, Hal. 30.

keberatan terhadap berlakunya suatu Perda adalah anggapan kerugian Publik dari pemohon, maka potensi kerugian public itu tidak bisa dibatasi waktunya. Bisa saja, misalnya Perda yang sudah berlaku selama satu tahun dianggap tidak bermasalah oleh masyarakat, kemudian dua atau tiga tahun atau beberapa tahun setelah berlakunya Perda tersebut baru menimbulkan masalah social, sehingga bila hal tersebut terjadi maka masyarakat kehilangan hak untuk mengajukan permohonan karena dipangkas oleh aturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung secara sepihak.

Salah satu kelemahan dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil Oleh Mahkamah Agung adalah tidak diaturnya batas waktu proses pengujian peraturan Perundang-undangan, termasuk Perda, oleh Mahkamah Agung. Misalnya kapan lama dan lama waktu penunjukan majelis hakim dilakukan dan berapa lama waktu maksimal yang dapat digunakan majelis hakim memeriksa perkara pengujian Peraturan. Ketiadaan pengaturan batas waktu proses situ sangat ironis mengingat dalam Peraturan Mahkamah Agung tersebut Mahkamah Agung malah membatasi waktu hak warga Negara untuk menyampaikan permohonan keberatan. Ketiadaan batas waktu pengujian oleh Mahkamah Agung, apalagi ditengah menumpuknya perkara kasasi di Mahkamah Agung Berpotensi membuat Perda yang sedang diuji terkatung-katung pelaksanaannya didaerah karena pegujianya yang lama. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 juga tidak merumuskan ruang bagi masyarakat untuk dapat mengawasi jalanya proses pengujian oleh Mahkamah Agung. Dari rumusan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 sendiri sudah Nampak bahwa Mahkamah Agung masih bersifat Tertutup, padahal objek yang sedang disengketahkan adalah objek yang terkait dengan kepentingan public, Yaitu satu Peraturan (*regeling*) yang berlaku umum dimasyarakat.

Dengan adanya dualisme terhadap hal pengujian Perda yang terdapat didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 dapat menimbulkan Ketidakpastian, siapakah yang berhak memutuskan kata akhir, apakah pengujian secara yudisial ataukah pengujian secara non yudisial. Untuk menjawab hal tersebut diatas oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskannya di dalam Pasal 145 Ayat (6)

: “Apabila keberatan Sebagaimana dimaksud Ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya putusan Mahkamah Agung Tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum”.

Jadi disini jelas bahwa upaya terakhir dalam pengajuan keberatan yang dilakukan yang dilakukan daerah terletak di tangan Mahkamah Agung, Hal ini Menggambarkan dipegang oleh hukum dalam hal ini oleh Mahkamah Agung.

C. PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan pembahasan terhadap yang diuraikan dalam bab sebelumnya, diajukan kesimpulan sebagai berikut:

1. Wewenang Mahkamah Agung dalam Pembatalan Peraturan Daerah di atur dalam Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, Pasal 11 Ayat (1) huruf b dan ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 dan 31A Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah berubah dua kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 3 tahun 2009 dan ditambah dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 1999 yang diganti dengan Peraturan Nomor 1 Tahun 2004. Dalam hal Pembatalan Perda haruslah ada keputusan dari Mahkamah Agung bahwa Perda tersebut telah dibatalkan dan telah dinyatakan tidak sah. Dengan banyaknya aturan tentang wewenang pembatalan Perda oleh Mahkamah Agung seharusnya pilihan utama untuk membatalkan Perda ditujukan ke Mahkamah Agung.
2. Ukuran yang dijadikan Mahkamah Agung dalam menguji Perda adalah dengan menjawab pertanyaan apakah Perda: a) bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau b) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Bila satu Perda yang dimohonkan bertentanga dengan Peraturan Perundang-Undangangan yang ada di atasnya maka Implikasi hukum yang terjadi terhadap Perda tersebut adalah Mahkamah

Agung mengabulkan permohonan dan memerintahkan Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD untuk mencabut Perda tersebut paling lama waktu 90 hari, terhadap putusan pembatalan Perda yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali (PK).

Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan dari Tesis ini, saran yang bisa saya ajukan adalah sebagai berikut:

1. Hendaknya batasan proses pembatalan Perda secara diatur secara jelas dalam Peraturan Mahkamah Agung. Misalnya kapan dan berapa lama waktu penunjukan majelis hakim dilakukan dan berapa lama maksimal yang digunakan majelis hakim untuk memeriksa perkara pembatalan perda. Ketiadaan pengaturan batas waktu proses itu sangat ironis mengingat dalam peraturan Mahkamah Agung tersebut Mahkamah Agung malah membatasi waktu hak warga Negara untuk menyampaikan permohonan keberatan. Ketidaan batas waktu pengujian oleh Mahkamah Agung. Apalagi ditengah menumpuknya perkara kasasi di Mahkamah Agung Berpotensi membuat Perda yang sedang diuji tergantung-katung pelaksanaannya di daerah karena pengujian yang lama.
2. Keberadaan Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Perda merupakan penggunaan wewenang yang salah yang tidak pada tempatnya (*ultra vires*). Seharusnya Perda pembatalan Perda dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Dian Rositawati, *Judicial Review (seri bahasa bacaan kursus HAM untuk Pengacara)*, Jakarta, ELSAM, 2005
- Fatmawati, *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada 2005
- Hamsa Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan perundangan*, Jakarta, Kencana Media Grup, 2009.
- Himawan Estu Bagijo. *Pembentukan Peraturan Daerah*. Universitas Airlangga: Surabaya, 2007
- Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta, 2005, Konstitusi Press
- Martin Jimung. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Pustaka Nusatama: Yogyakarta, 2008
- Philipus. M. Hadjon, dkk, *Hukm Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010,
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta
- Sri Soemantri M, *Hak Menguji Materil di Indonesia*, Bandung Alumni, 1982