

KAJIAN HASIL PENELITIAN HUKUM

JURNAL MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JANABADRA

Journal homepage:

<http://e-journal.janabadra.ac.id/index.php/JMIH>

TINJAUAN YURIDIS PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA DENGAN KEPUTUSAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Ziko Ostaki¹, Francisca Romana Harjiyatni ², Sri Handayani Retna Wardani³

ABSTRACT

The position of the Governor's Decree in the hierarchy of laws and regulations in Article 7 of Law number 12 of 2011 on the Establishment of Laws and Regulations is not included in it, but the position of the Governor's Decree is a form of Governor's action in exercising administrative authority. This means that the validity of the Decree of the Governor in the conduct of the legal Regional Arrangement insofar as it is governed by law, it is based on Article 87 of Law number 30 Year 2014 on Government Administration, however, the cancellation of regional land use using the Governor's Decree shows that the distribution of power in Indonesia is not working, this is because according to Article 251 of Law number 23 of 2014 on Regional Government states that if in the process of cancellation of the regional regulation there is an objection, then submitted through the Minister of Home Affairs. The process thus shows that the government is not running properly, then the ideal concept in the cancellation of local regulations in return again to the judicial institution according to its functions and duties under Article 24A of the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia.

Keywords: *Regulation Cancellation, Governor's Decision, Authority*

¹ Magister Ilmu Hukum Universitas Janabadra

² Fakultas Hukum Universitas Janabadra

³ Fakultas Hukum Universitas Janabadra

A. PENDAHULUAN

Pembagian kekuasaan dalam sistem negara Indonesia secara struktural dibagi menjadi pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa :

Pasal 18 ayat (1)

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Munculnya klausul pasal tersebut menegaskan sistem negara yang dijalankan dengan pembagian kekuasaan pemerintahan. Penjelasan mengenai pembagian kekuasaan ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

Pasal 18 ayat (2)

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

Pasal 18 ayat (5)

Pemerintah Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pasca reformasi, sistem otonomi daerah yang dijalankan di Indonesia mengalami banyak perubahan terutama mengenai hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pola hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang sebelumnya bersifat sentralistik menjadi desentralisasi. Dengan sistem desentralisasi mendorong kemandirian daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan potensi dan karakter masing-masing daerah.

Seiring dengan perjalanan penyelenggaraan sistem otonomi daerah, sampai dengan saat ini sudah mengalami banyak perubahan, salah satu unsur penting perubahan tersebut diakibatkan dari implemementasi

desentralisasi yaitu kewenangan daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah. Menurut Reni Rawasita terkait dengan bentuk kewenangan desentralisasi adalah:

Kewenangan pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu wujud adanya kemandirian daerah dalam mengatur urusan pemerintahan daerah. Peraturan daerah merupakan instrumen yang strategis dalam mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan peraturan daerah pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal⁴.

Dasar pokok kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Landasan tersebut mendasari pembentukan peraturan daerah yang menjadi hak konstitusional antara pemerintah daerah dan dewan

perwakilan rakyat daerah. Dalam pembentukan Peraturan Daerah, dewan perwakilan rakyat daerah mempunyai tugas dan fungsi di bidang legislasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ternyata banyak muncul Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah di tingkat provinsi maupun Peraturan Daerah di tingkat kabupaten/kota. Banyaknya Peraturan Daerah yang bermunculan mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut rentan permasalahan dalam pelaksanaannya. Salah satu sebab permasalahannya diakibatkan Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Banyaknya Peraturan Daerah yang berlaku dan berpotensi bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, maka pada tahun 2016 Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia menginstruksikan kepada pemerintah daerah provinsi untuk menginventarisasi peraturan daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum

⁴Reny Rawasita, et.al. 2009, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, hlm. 60.

dan peraturan yang menghambat perkembangan kehidupan di masyarakat serta menghambat investasi di daerah. Langkah Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia diawali dengan mengeluarkan instruksi yang ditujukan kepada gubernur untuk menginventarisasi peraturan daerah-peraturan daerah kabupaten/kota yang menghambat birokrasi dan perizinan investasi untuk selanjutnya dilakukan pembatalan terhadap Peraturan Daerah-Peraturan Daerah dimaksud. Bentuk pembatalan ini dilandaskan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 ayat (4) yang menyebutkan bahwa:

Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Melalui Undang-Undang tersebut Presiden melimpahkan kewenangan terkait pembatalan Peraturan Daerah

Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggung jawab atas Otonomi Daerah, sedangkan pembatalan Peraturan Daerah kabupaten/kota dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Berdasarkan dasar hukum tersebut diatas, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta menindaklanjuti instruksi Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dengan menginventarisasi Peraturan Daerah-Peraturan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan inventarisasi Peraturan Daerahtersebut, selanjutnya dilakukan pembatalan Peraturan Daerah melalui penetapan Keputusan Gubernur.

Adapun Keputusan Gubernur mengenai pembatalan Peraturan Daerah-Peraturan Daerah kabupaten/kota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 126/KEP/2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Salah satunya yang terkena dampak dari ditetapkannya

Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Kota Yogyakarta. Berdasarkan keputusan tersebut Peraturan Daerah Kota Yogyakarta yang dibatalkan adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor;
2. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1951 tentang Sewa Menyewa Rumah Gedung-Gedung dan Lingkungan Kotapraja Yogyakarta;
3. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1952 tentang Perubahan Tarip Pemasangan Reklame.
4. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1953 tentang Perubahan Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor (Pajak Sepeda) Dalam Daerah Kotapraja Yogyakarta;
5. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1953 tentang Perubahan Biaya Pemeriksaan Daging (Keurloon), Sewa Rumah Pemotongan dan Biaya Timbangan Hewan Hidup Sebelum Dipotong, (Pemotongan Babi) Dalam Daerah Kotapraja Yogyakarta;
6. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1953 tentang Sewaan Kios/ Kedai Milik Pemerintah Daerah Kotapraja Yogyakarta;
7. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1957 tentang Uang Sidang, Uang Jalan, Uang Penginapan, Uang Kehormatan dan Tunjangan Khusus Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Dewan Pemerintah Daerah Kotapraja Yogyakarta;
8. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1957 tentang Yayasan Kas Pembangunan Kotapraja Yogyakarta;
9. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pemberian Ijin Untuk Menjual Obat-obatan Berdaya Keras Bagi Pedagang Kecil di Daerah Kotapraja Yogyakarta;
10. Peraturan Daerah Kotapraja

Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1961 tentang Penggantian Tarif Biaya Renang di Tempat Renang Umbang Tirta Yogyakarta tersebut dalam Lampiran 1 dari Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2/ Tahun 1954 Nomor 2/ Tahun 1954.

Adanya pembatalan Peraturan Daerah dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta jelas menimbulkan konsekuensi dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Kota Yogyakarta. Tahapan Inventarisasi yang dilakukan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota yang akan dibatalkan muncul dalam rapat koordinasi seluruh Bagian Hukum Kabupaten/Kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Rapat koordinasi tersebut Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menghimbau kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengajukan peraturan daerah yang akan dibatalkan. Dalam pengajuan peraturan daerah yang akan dibatalkan, setiap pemerintah daerah kabupaten/Kota diberikan batasan paling banyak

mengajukan 5 (lima) peraturan daerah. Bentuk pembatasan jumlah tersebut berasal dari rapat koordinasi Biro Hukum se Indonesia yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, berdasarkan hasil rapat koordinasi tersebut Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan kuota sejumlah 25 (dua puluh lima) peraturan daerah, dengan rincian dibagi 5 (lima) wilayah kabupaten/Kota yang ada dalam wilayah Daerah istimewa Yogyakarta.

Melalui pembatasan jumlah peraturan daerah untuk dibatalkan menjadi tidak sesuai dengan tujuan awal inventarisasi Peraturan Daerah-Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum dan sudah tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan di masyarakat serta menghambat investasi di daerah. Adanya pembatasan jumlah usulan peraturan daerah yang dibatalkan tidak bisa mencakup tujuan pembatalan Peraturan Daerah secara menyeluruh

dan dengan usulan daftar Peraturan Daerah yang dibatalkan berasal dari masing-masing Pemerintah Daerah kabupaten/kota dimaksudkan untuk meminimalisir adanya keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah jika dibatalkan dengan eputusan Gubernur.

Usulan pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh kabupaten/kota menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak menjalankan kegiatan inventarisasi terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah kabupaten/kota secara komprehensif.

Dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 5 menyebutkan bahwa:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Landasan ini setidaknya menjadi pijakan bagi Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mempertimbangkan terhadap Peraturan Daerah yang akan dibatalkan, apakah memenuhi asas tersebut. Namun pembatalan yang dilakukan hanya menerapkan asas dapat dilaksanakan dan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Berdasarkan kedua asas tersebut tentu kesesuaian dengan pelaksanaan terhadap Peraturan Daerah yang berlaku sekarang ini sesuai dengan kondisi masyarakat dan dapat digunakan dalam memberikan hasil terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Kota Yogyakarta.

Berkaitan dengan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/kota secara jelas diatur konstitusi dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "Pemerintahan

daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Berdasarkan konstitusi tersebut, maka seharusnya sebelum adanya pembatalan terhadap Peraturan Daerah, perlu dilakukantahapan pengujian materi peraturan yang dikenal dengan *executive review* atau *judicial review*. Untuk pengujian materi melalui *executive review* dilakukan oleh Pemerintah, sedangkan pengujian materi peraturan perundang-undangan melalui *judicial review* dilakukan oleh lembaga yang berwenang dalam menguji peraturan perundang-undangan. Lembaga yang diberi wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang termasuk Peraturan Daerah terpusat di Mahkamah Agung, hal ini berdasarkan dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkatan kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai

wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Berdasarkan peristiwa inilah penulis merasa perlu menelaah kembali proses pembatalan Peraturan Daerah yang terjadi di Kota Yogyakarta dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, dan dari proses penelaahan inilah harapannya dapat diketahui bentuk dan mekanisme seperti apa bentuk ideal proses pembatalan suatu Peraturan Daerah, sehingga ke depan dalam penyelenggaran Pemerintahan Daerah tidak lagi terjadi bentuk pembatalan dengan insiatif dari daerah yang mengusulkannya, karena jika suatu aturan yang sudah tidak dapat mengatur dan tidak sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat yang ada, maka proses yang dilakukan daerah dapat melakukan perubahan atau pencabutan peraturan daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislasi yang diakui kedudukannya dalam konstitusi.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Keputusan Gubernur dalam hierarki peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana keabsahan pembatalan peraturan daerah Kota Yogyakarta dengan menggunakan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Bagaimana konsep ideal dalam melakukan pembatalan Peraturan Daerah sesuai konstitusi?

C. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah "penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder".⁵ Data sekunder penelitian hukum normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan ini digunakan untuk memperoleh bahan-bahan berupa dokumen hukum, baik yang berupa peraturan perundang-undangan yang

berupa Undang-Undang, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta, Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Yurisprudensi, jurnal-jurnal, hasil penelitian, publikasi ilmiah dan buku-buku yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

Penelitian ini juga didukung dengan data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan, dengan melakukan wawancara terhadap sejumlah narasumber yaitu Farid Ariyo Yulianto, S.H., Perancang Perundang-Undangan Pertama Kanwil Kemenkumham Daerah Istimewa Yogyakarta, Reza Dwi Kurniawan, S.H., M.H., Ka.Sub. Bagian Klarifikasi Produk Hukum Kabupaten/Kota Biro Hukum Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, Syahrudin Alwi Effendi, S.H., M.Si., Kasubag Perundang-Undangan Pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta. Data primer dan data sekunder dianalisis secara kualitatif.

D. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Keputusan Gubernur Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Kedudukan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dapat

⁵Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 15.

dilihat dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana klausul tersebut menunjukkan hubungan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan sederajat karena gubernur dan bupati/walikota sama-sama menjalankan pemerintahan di wilayah masing-masing berdasarkan asas desentralisasi (otonomi daerah) dan tugas pembantuan. Berdasarkan prinsip inilah "Gubernur memiliki kedudukan atau peran ganda yaitu sebagai kepala daerah provinsi (*Local Self Government*) sekaligus Kepala Wilayah/Wakil Pemerintah Pusat di daerah (*Local State Government*)".⁶ Istilah lainnya menurut Ni'matul Huda sebagai "kepala daerah otonom (*local self government*) dan kepala wilayah administratif (*field government*), bupati dan walikota hanya bertindak sebagai kepala daerah otonom saja".⁷

Artinya disini kewenangan bupati/walikota tidak sama dengan gubernur yang menjadi kepala daerah dan sebagai kepanjangan pemerintah pusat.

Berdasarkan hal ini, maka dalam menjalankan aturan dan kewenangan Gubernur tentu mempunyai aturan yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Gubernur dalam pelaksanaan otonomi mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dengan bentuk Peraturan Daerah, yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan undang-undang tersebut pengertian dari peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

⁶ Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 45.

⁷ Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam*

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 72.

Materi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 82 berisi mengenai persyaratan pembentukan suatu peraturan yang akan diundangkan harus masuk dalam Lembaran Negara, adapun secara rinci dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi sebagai berikut:

Pasal 82

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden; dan
- d. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak mungkin diselenggarakan hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berbentuk Peraturan Daerah atau undang-undang yang mengatur terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hal ini pelaksanaan otonomi daerah juga

diperlukan aturan pelaksanaannya, maka penulis sependapat dalam pemikiran Maria Farida yang menyatakan bahwa "sudah menjadi prinsip umum hukum yang telah diterima secara universal bahwa pada prinsipnya kaidah atau norma hukum dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yakni keputusan (*beschikking*) dan peraturan (*regeling*)".⁸ Artinya dalam pelaksanaan pemerintahan daerah tentu tidak hanya dilaksanakan dengan suatu aturan yang hanya bersifat mengatur, tetapi juga ada sebuah kebijakan yang harus diambil agar dapat dilakukan sinkronisasi dengan putusan tersebut, maka diperlukan keputusan-keputusan yang bersifat menetapkan.

Berkaitan dengan keputusan dan peraturan sebagaimana Jimly mengatakan bahwa "keputusan adalah instrumen hukum yang berisi ketetapan/keputusan yang bersifat individual, konkret, dan berlaku khusus (terbatas), sedangkan peraturan adalah instrumen hukum yang bersifat umum,

⁸ Maria Farida Indrat Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 30.

berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum".⁹ Berdasarkan definisi tersebut Jimly menambahkan secara rinci terkait beberapa keputusan-keputusan, sehingga berlakunya suatu aturan tersebut dapat dikatakan jelas dan mengikat dalam pelaksanaannya, maka terkait keputusan tersebut Jimly membagi 3 kategori yaitu sebagai berikut:

Keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) tersebut biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual atau konkrit dapat merupakan keputusan bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*) ataupun keputusan yang "berupa vonnis" hakim yang lazimnya disebut putusan.¹⁰

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang ada tetap dalam aturan yang terpadu antara peraturan perundang-undangan, walaupun dalam pelaksanaan aturan tersebut mengatur untuk daerah.

2. Keabsahan Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta dengan

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 7.

Menggunakan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

Kedudukan keputusan gubernur ataupun peraturan gubernur tidak dapat dikatakan sebagai bagian dari aturan perundang-undangan, namun lebih menunjukan dari terhadap pelaksanaan administrasi, untuk itu perlu dalam keputusan gubernur mengenai pembatalan Peraturan Daerah kabupaten/kota dikaji secara mendalam serta disinkronkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, keputusan gubernur dapat dimaknai sebagai penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual, Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya dengan berdasarkan ketentuan perundang-undangan serta bentuk putusannya bersifat final lebih luas dan berpotensi menimbulkan

akibat hukum serta dalam keputusan berlaku bagi warga masyarakat.

Sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa keputusan jika dipisah dari bentuk dan sifatnya dapat dikatakan memiliki sifat mengatur secara individual, konkrit dan final, mengatur tentang kepentingan umum masyarakat dan mempunyai kekuatan hukum yang berlaku bagi individu dan umum. Adanya Keputusan Gubernur yang mengatur secara umum pada prinsipnya telah diatur dan diakui keberadaannya dan dianggap sah secara peraturan perundang-undangan, karena secara hukum kewenangan gubernur sebagai bagian pemerintah memiliki aturan kebijakan yang dapat dipakai dalam mengatur secara umum yang berbentuk keputusan dan peraturan.

Dalam kajian BPHN tahun 2010 mengenai pengkajian hukum tentang eksistensi peraturan perundang-undangan di luar hierarki berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan sebelum diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan dalam Pasal 56 sebagai berikut:

Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau Keputusan Pejabat lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca peraturan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Telaah yang demikian ini diatur dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hal itu dapat diketahui dalam Pasal 100 sebagai berikut:

Pasal 100

Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Berlandaskan pada norma tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan tetap berlaku dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Keputusan Gubernur bersifat menetapkan dan tidak mengatur secara umum, kedudukannya dijadikan dasar bahwa keberadaan Keputusan Gubernur yang dikeluarkan adalah bentuk aturan dalam menjalankan pemerintahan yang lebih ke arah internal.

Berdasarkan pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa Keputusan Gubernur adalah penetapan dan bukan dari bagian peraturan perundang-undangan, hanya sebagai aturan pelaksana dari undang-undang yang sifatnya individual, konkrit dan final serta mengatur sesuai dengan kewenangannya berdasarkan perintah undang-undang, hal ini di dasarkan pada Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka kekuatan hukumnya antara Keputusan Gubernur dengan aturan perundang-undangan memiliki perbedaan. Hal ini

dikarenakan bentuk dan sifatnya lebih mengarah kepada penetapan. Artinya penetapan ini lebih menunjukkan sebagai kewenangan yang diatur dalam undang-undang dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun dan lembaga manapun selama pembatalannya dilakukan oleh lembaga peradilan yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan inilah dapat dikatakan bahwa Keputusan Gubernur merupakan bentuk aturan pelaksana dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan undang-undang, Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden. Artinya kedudukan Keputusan ataupun Peraturan Gubernur berdasarkan aturan hukum dapat dikatakan sebagai ketentuan aturan dalam pelaksanaan pemerintahan yang bersifat administratif serta modelnya lebih mengatur dalam internal pelaksanaan pemerintahan daerah, maka dengan adanya aturan tersebut Gubernur diberi kebebasan dalam pengaturan secara umum hal inilah senada dengan pendapat Soehino yang mengatakan sebagai berikut:

Berdasarkan suatu ketentuan dalam undang-undang, suatu wewenang baik untuk mengatur sesuatu maupun untuk melaksanakan sesuatu dapat didelegasikan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya atau kepada pejabat tertentu. Dengan demikian ada dua macam delegasi wewenang, yaitu delegasi wewenang untuk membuat peraturan perundangan, ini adalah suatu penyerahan wewenang untuk mengatur sesuatu hal oleh undang-undang kepada peraturan perundangan yang tingkatnya lebih rendah, delegasi ini adalah delegasi wewenang yang bersifat mengatur, dan delegasi wewenang untuk melaksanakan sesuatu, ini adalah suatu penyerahan wewenang untuk melaksanakan sesuatu oleh undang-undang kepada pejabat tertentu, delegasi ini adalah wewenang yang bersifat melaksanakan.¹¹

Berdasarkan ini aturan kewenangan gubernur untuk mengeluarkan keputusan atau peraturan adalah bentuk kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan yang diatur oleh undang-undang dan bentuk aturan tersebut diakui secara hukum sepanjang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku dan aturan

perundang-undangan yang lebih tinggi. Tujuannya bukan lain agar dalam penyelenggaraan negara tertib dan berdasarkan hukum sebagai pijakan guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan menuju kepada rakyat yang berkehidupan adil sejahtera berdasarkan dalam Pancasila sila ke 5.

3. Konsep Ideal Dalam Pembatalan Peraturan Daerah

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan ketentuan Peraturan Daerah termasuk aturan di bawah undang-undang, maka kewenangan pembatalan Peraturan Daerah menjadi milik Mahkamah Agung. Artinya proses hukum terkait dalam penyelesaian Peraturan Daerah harus menggunakan proses hukum dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung. Jika tidak dilakukan dengan pembatalan melalui Mahkamah Agung, maka dapat dikatakan pemerintah pusat bersifat otoriter, karena konstitusi tertinggi mengatur demikian. Hal senada juga diutarakan oleh salah satu narasumber yang berpendapat sebagai berikut:

Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang dibuat oleh

¹¹ Soehino, 1981, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 148.

eksekutif dan legislatif yang berada di daerah, yakni Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah seharusnya tidak dapat dibatalkan secara sepihak oleh eksekutif dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi dan Kementerian Dalam Negeri, melainkan harus melalui *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Hal ini sesuai dengan kewenangan MA yang diatur dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang salah satunya adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.¹²

Mekanisme demikian menunjukkan bahwa gubernur tidak memiliki kekuasaan membatalkan Peraturan Daerah, apalagi berdasarkan *judicial review*, maka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan kewenangan gubernur sudah tidak berlaku, hal ini diutarakan oleh salah satu narasumber yang menyatakan bahwa:

¹² Wawancara dengan Farid Ario Yulianto, selaku Staf Perancang Perundang-Undangan Pertama Pada Kanwil Kemenkumham Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 4 Desember 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD RI Tahun 1945, diputuskan bahwa Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta 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" dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga Gubernur tidak dapat melakukan pembatalan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota. Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka Gubernur melaporkan kajian dan pencermatan kepada Pemerintah Pusat untuk diberikan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³

Berdasarkan pernyataan tersebut kemudian penulis menelaah dalam pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi, dalam Putusan Mahkamah

¹³ Wawancara dengan Reza Agung Dwi Kurniawan, selaku Kepala Sub. Bagian Klarifikasi Produk Hukum Kabupaten/Kota pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 5 Desember 2017.

Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 sebagai berikut.

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi, dalam mempertimbangkan terhadap Pembatalan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi menerapkan prinsip-prinsip dalam pertimbangannya yaitu terkait dengan prinsip NKRI. Berdasarkan prinsip NKRI ini Mahkamah berpendapat bahwa pembentukan negara Indonesia ini adalah hasil kompromi yang kemudian menjadi kesepakatan yang bersifat nasional. Salah satu dari kesepakatan nasional tersebut adalah memperjuangkan NKRI yang berbentuk republik sebagai bentuk negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan prinsip tersebut dimuat 5 kali dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yakni pada Pasal 1 ayat (1) Pasal 18, Pasal 18B ayat (2), Pasal 25A dan Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Prinsip yang kedua adalah prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, hal ini didasarkan pada Pasal 18 ayat (1), (2) dan (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Berdasarkan ini Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa sejak awal amanah dari Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia menyadari bahwa NKRI memiliki kekuasaan wilayah yang sangat luas, maka tidak mungkin bisa dilaksanakan dengan sepenuhnya oleh pemerintah pusat sehingga diperlukan pemerintah daerah yaitu pemerintah provinsi kabupaten kota, pelaksanaan otonomi daerah tersebut dimaksudkan agar terjadi keutuhan NKRI.

Prinsip yang ketiga adalah kekuasaan kehakiman dan negara hukum, hal ini didasarkan pada Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang : Menguji peraturan di bawah undang-undang, penjelasan terhadap aturan ini lebih menekankan terhadap pengujian terhadap muatan isi undang-undang dari isi ayat terhadap undang-undang yang lebih tinggi. Kemudian terkait dengan negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, terkait dengan hal ini Mahkamah berpendapat bahwa keberadaan *judicial review* dalam suatu negara salah satu syarat tegakannya negara hukum itu sendiri.

Selain itu juga dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan masalah konstitusionalitas terkait kewenangan pembatalan Perda

Kabupaten/Kota sebagaimana yang diatur tentang kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 24A ayat (1).

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut menunjukkan bahwa proses kewenangan tentang pembatalan Peraturan Daerah memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan negara, karena kewenangan gubernur untuk melakukan pembatalan Peraturan Daerah seharusnya dilakukan oleh lembaga peradilan dalam hal ini adalah Mahkamah Agung, maka dengan adanya sistem ketatanegaraan yang ada kewenangan gubernur sebagai kepanjangan pemerintah pusat dalam membatalkan peraturan daerah tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum. Hal serupa juga diutarakan oleh narasumber sebagai berikut:

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kab/Kota sudah tidak mempunyai kekuatan hukum, hal ini dikeranakan kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Kab/Kota sudah tidak ada pasca terbitnya putusan MK.¹⁴

Kedepan pembatalan peraturan daerah dilakukan berdasarkan *Judicial Review*. Melalui putusan Mahkamah Konstitusi, pembatalan peraturan daerah dapat dilakukan pengujian materi di Mahkamah Agung.

Melihat bahwa pembatalan Peraturan Daerah tersebut termasuk wewenang Mahkamah Agung, maka kewenangan pembatalan Peraturan Daerah tersebut dikembalikan ke Mahkamah Agung, sehingga secara kewenangan dapat dikatakan apabila dilakukan pembatalan dengan berpedoman berdasarkan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sah lagi, namun bagaimana dengan Peraturan Daerah yang telah

¹⁴ Wawancara dengan Farid Ario Yulianto, selaku Perancang Perundang-Undangan Pertama Pada Kanwil Kemenkumham Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 4 Desember 2017.

dibatalkan dengan keputusan gubernur sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, maka dapat dikatakan proses pembatalan Peraturan Daerah tersebut tetap berlaku dengan Keputusan Gubernur sepanjang Keputusan Gubernur tersebut belum dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Proses berlakunya Keputusan Gubernur tersebut berlandaskan pada Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah dalam hal ini Gubernur adalah bagian dari pemerintah pusat dan sifatnya adalah bagian dari dekosentrasi dalam menjalankan Pemerintahan Daerah, maka sifat dari Keputusan Gubernur tersebut berlaku untuk umum dengan tujuan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang ada. Artinya keputusan gubernur sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang mencabut kewenangan Gubernur untuk membatalkan peraturan daerah tetap berlaku dan sah menurut hukum, karena proses yang demikian diatur

dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan sifat dari tindakan yang dilakukan oleh gubernur dengan mengeluarkan Keputusan adalah bentuk tindakan administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Indonesia dalam pelaksanaan pembatalan Peraturan Daerah melalui *executive review* menimbulkan polemik, karena dengan *executive review* tersebut dimungkinkan kepentingan politik terasa kental. Adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pembahasan tidak terlepas dari tarik ulur kepentingan yang ada, karena hal ini dapat dilihat dari produk Undang-Undang yang disahkan menunjukkan ada beberapa aturan yang sebenarnya tidak relevan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah muncul kembali, atau ada materi yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, namun dalam pembahasannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berlaku

kembali, maka dapat dikatakan bahwa pembatalan Peraturan Daerah melalui *executive review* adalah langkah politik yang diambil oleh pemerintah agar pelaksanaan otonomi daerah tetap satu tujuan dari kepentingan politik pemerintah pusat.

Pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah dilakukan apabila peraturan daerah tersebut tidak berlandaskan dengan hukum konstitusi tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal ini dilakukan dengan tujuan agar dalam menjalankan pemerintahan, program-program yang dicanangkan pemerintah dapat berjalan dengan sejalan di daerah, yang akhirnya proses ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan setengah-setengah dan lebih mengedepankan kekuatan politik pemerintah pusat. Dalam sistem negara hukum menurut Sri Sumantri unsur-unsur dalam negara hukum ada empat yaitu:¹⁵

- a. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Apabila pemerintah menjalankan tujuan politik pusatnya, pelaksanaan otonomi daerah yang dicanangkan di Indonesia adalah otonomi yang berasaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya pemerintah pusat masih memiliki kewenangan terhadap pemerintahan di daerah walaupun kewenangannya tidak begitu banyak. Untuk mengkondisikan hal tersebut menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, pemerintah pusat atau pemerintah provinsi tidak diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Hal ini senada dikatakan oleh salah satu narasumber sebagai berikut:

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang

¹⁵ Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 29

Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 31A ayat (2) bahwa Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi tidak dapat mengajukan *judicial review*.

Tetapi hal lain sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa pemerintah pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah jika pemerintah pusat berpendapat bahwa Peraturan Daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum yang dilakukan melalui *executive review*.

Executive review memberikan wewenang kepada lembaga eksekutif untuk menguji suatu perundang-undangan dan dapat dibatalkan apabila dipandang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum.¹⁶

Berdasarkan pernyataan tersebut menimbulkan beberapa benturan dalam proses kewenangan pembatalan Peraturan Daerah, karena jika mengacu pada Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan bahwa kewenangan mengadili peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Artinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah bentuk penerapan asas hukum *lex specialis derogate legi generalis* (hukum yang lebih khusus mengalahkan hukum yang bersifat umum jika pembuatnya sama) sehingga proses hukum dalam melakukan *judicial review* terhadap peraturan di bawah Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Artinya dengan adanya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman memberikan kepastian hukum dalam kewenangan penyelesaian pengujian Peraturan Daerah. Hal senada juga diutarakan menurut Agus Surono sebagai berikut:

Asas *specialis derogate legi generalis* menegaskan bahwa hukum dibuat untuk menciptakan keadilan. Tujuan hukum tiada lain

¹⁶Wawancara dengan Farid Yulianto, selaku Perancang Perundang-Undangan yang Pertama Pada Kanwil Kemenkumham Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 4 Desember 2017.

tiada bukan adalah menuju keadilan. asas ini menegaskan bahwa peraturan yang lebih khusus mengecualikan peraturan yang lebih umum. Bahwa ketika telah dibuat suatu peraturan yang lebih khusus dalam suatu bidang tertentu, maka serta merta keberadaan peraturan ini akan mengecualikan peraturan yang sebelumnya yang masih bersifat umum. Keberadaan asas ini kembali menegaskan tidak adanya penafsiran yang berbeda dengan tujuan diciptakannya peraturan itu sendiri sehingga akan memberikan rasa kepastian hukum ditengah masyarakat.¹⁷

Kepastian hukum mengenai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang mengacu pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dalam Pasal 31A ayat (2) menyatakan bahwa pemerintah pusat atau pemerintah provinsi tidak dapat mengajukan *judicial review*. Artinya *judicial review* hanya diperuntukan untuk masyarakat yang dirasa kepentingan

kontitusinya terganggu dan menutup kemungkinan adanya sengketa antar lembaga negara dalam proses di persidangan dihindari. Mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menghapus kewenangan pemerintah provinsi dalam membatalkan Peraturan Daerah, maka berdasarkan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan kewenangan dalam pembatalan Peraturan Daerah menjadi domain Mahkamah Agung, sehingga pemberlakuan Peraturan Daerah dalam pelaksanaan pemerintahan apabila tidak memenuhi kriteria dari pelaksanaan otonomi daerah dapat diajukan gugatan melalui Mahkamah Agung. Proses ini menunjukkan bahwa penyelenggara negara dalam penerapan asas hierarki dalam pembatalan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan. Hal sesuai dengan pernyataan Agus Surono sebagai berikut:

Asas hierarki menegaskan bahwa dalam tata urutan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan koordinasi antara satu peraturan dengan peraturan

¹⁷ Agus Surono, 2013, *Fiksi Hukum dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, Universitas Al-Azhar Indonesia, Jakarta, hlm. 15.

yang lainnya. Antara peraturan di tingkat pusat dan peraturan di tingkat daerah. Dengan adanya asas ini menegaskan bahwa adanya hierarki dalam sistem perundang-undangan dan bersifat sub ordinasi, tidak hanya koordinasi saja. Asas ini menegaskan bahwa adanya taat hukum dan taat asas antara peraturan pusat dan peraturan daerah.¹⁸

Bentuk pengawasan yang dilakukan tersebut merupakan pengawasan represif melalui lembaga peradilan dengan melakukan pengajuan gugatan. Artinya kewenangan gubernur berkaitan dengan pembatalan Peraturan Daerah tidak bisa dilakukan secara sepihak begitu saja, karena dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengenal dengan sistem pembagian kekuasaan yang terdiri dari eksekutif, legislatif, yudikatif.

Berdasarkan hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah dalam sistem demokrasi membentuk pemerintahan yang tidak dikuasai oleh satu orang, golongan ataupun kelompok, akan tetapi melibatkan unsur masyarakat yang diwakili melalui legislatif atau lembaga yudisial, tujuannya agar masyarakat dapat berperan serta dalam menjalankan

pemerintahan yang ada. Peran serta diwujudkan bukan untuk berkuasa akan tetapi menunjukan peran serta masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan, sehingga proses dalam pelaksanaan otonomi daerah dapat mencerminkan suara masyarakat bukan golongan atau kelompok tertentu.

E. PENUTUP

1. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- a. Kedudukan Keputusan Gubernur tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun demikian kedudukan Keputusan Gubernur memiliki kedudukan dan kekuatan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan sifat dan bentuk Keputusan Gubernur lebih menitik beratkan dalam bentuk penjabaran dalam

¹⁸*Ibid*, hlm. 96.

pelaksanaan undang-undang. Maka berdasarkan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Keputusan Gubernur dapat dimaknai sebagai penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual dari Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif dalam proses penyelenggara negara dengan berlandaskan ketentuan perundang-undangan serta bentuk putusan tersebut bersifat final, umum dan berpotensi menimbulkan akibat hukum bagi warga masyarakat.

- b. Keabsahan terkait dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 126/KEP/2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, secara konstitusi tidak melanggar aturan dan dapat dikatakan sah, karena Keputusan Gubernur tersebut dikeluarkan berdasarkan kewenangannya menurut Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun demikian setelah kewenangan tersebut dicabut berdasarkan judicial review terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusannya berisi mengenai mencabut kewenangan Gubernur untuk membatalkan peraturan daerah, maka pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tersebut kewenangan Gubernur sudah tidak ada lagi. Namun demikian terhadap Peraturan Daerah yang telah dibatalkan melalui Keputusan Gubernur sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tetap berlaku, kecuali dilakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang didasarkan pada Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

- c. Konsep ideal pembatalan peraturan daerah dalam telaah konstitusi

menunjukkan bahwa kewenangan untuk membatalkan seharusnya dilakukan uji materi melalui lembaga peradilan dalam hal ini berdasarkan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Mahkamah Agung. Pertimbangannya adalah Pasal 20 ayat (2) Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa Mahkamah Agung salahsatunya mempunyai wewenang untuk menguji peraturan di bawah undang-undang. Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman diartikan domain kewenangan pembatalan Peraturan Daerah harus dikembalikan ke Mahkamah Agung sebagaimana amanat Konstitusi dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan dikuatkan dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta berkaitan dengan

pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang berisi mengenai mencabut kewenangan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah, maka perlu ditindaklanjuti dengan perubahan terhadap Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. SARAN

- a. Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta apabila akan melakukan pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, hendaknya dilakukan pengkajian yang mendalam terkait dengan proses pembatalannya, karena Peraturan Daerah sebagai produk hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan setidaknya pembatalan tidak dengan menggunakan Keputusan Gubernur ataupun Keputusan Menteri, sekalipun Undang-Undang mengamanatkannya.
- b. Hendaknya Pemerintah Kota Yogyakarta lebih selektif lagi dalam membentuk Peraturan

Daerah, agar kedepan tidak ada Peraturan Daerah yang tumpang tindih ataupun menjadikan kekosongan hukum dalam mengatur, hal ini akan menunjukan bahwa ketidak telitian Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menjalankan pemerintahan.

- c. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta selaku kepanjangan dari pemerintah pusat hendaknya tidak menunjukkan sikap arogansi dalam melakukan pembatalan Peraturan Daerah, karena upaya perbaikan dapat dilakukan pada saat penyusunan rancangan peraturan daerah melalui tahapan konsultasi, fasilitasi dan evaluasi. Apabila dalam pelaksanaan Peraturan Daerah berjalan tidak efektif, maka dapat dilakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota berkaitan dengan catatan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Surono, 2013, *Fiksi Hukum dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, Universitas Al-Azhar Indonesia, Jakarta

Bagir Manan, 1993, *Perjalan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta

Iza Rumesten RS, 2009, *Sinkronisasi Materi Muatan Produk hukum Derah*, Aulia Cendikia Press, Palembang

Jimly Asshiddqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta

Maria Farida Indrat Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta

Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta

Ni'matul Huda, 2013, *Ilmu Negara*, Ctk. ke 3 , Rajawali Press, Jakarta

Peter Mahmud Marzuki, 2015, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenadamedia Group, Jakarta

Qomaruddin, 2007, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan perundang-undangan*, BPHN, Jakarta

Reny Rawasita, et.al. 2009, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta.

- Soehino, 1981, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta
- Sri Soemantri, 1992 , *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta
- Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembatalan Peraturan Daerah
- Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 126/KEP/2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015
- Sari Nugraha, *Problematika Dalam Pengujian dan Pembatalan Perda Oleh Pemerintah Pusat*, Jurnal Hukum Bisnis Volume 23 No. 1. 2004
- Rudy Hendra Pakpahan, 2009, *Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif*, Tesis Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan

Jurnal/Penelitian

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14