



PSHK

::: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia :::

## ***LAPORAN KAJIAN IMPLEMENTASI PENGAWASAN PERDA OLEH PEMERINTAH DAN MAHKAMAH AGUNG***

### **Tim Peneliti:**

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

- M Nur Sholikin
- Ronald rofiandri
- Fajri nursyamsi
- Anfidja Mauli P

Partner dari Australia

- Simon butt
- Nicholas c. parson

## Ringkasan Kajian

Pemberian kewenangan membuat perda menunjukkan adanya peluang bagi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan daerahnya. Namun hingga kini, masih muncul masalah akibat perda. Berbagai pemberitaan dan laporan menyebutkan adanya perda-perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri juga telah banyak membatalkan perda bidang retribusi dan pajak daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun begitu, perda menjadi salah satu elemen dasar bagi pelaksanaan desentralisasi. Kewenangan membentuk perda merupakan implementasi dari kemandirian daerah. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan daerah dalam membentuk perda. Pengawasan perda diperlukan dalam menjaga kesesuaian peraturan di tingkat lokal dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional. Review juga diperlukan untuk mengontrol agar peraturan yang dibuat tidak melanggar prinsip-prinsip dasar dalam bernegara seperti perlindungan hak asasi manusia.

Peraturan perundang-undangan mengatur dua mekanisme review atau pengawasan terhadap peraturan daerah, yaitu *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan mengawasi perda yang dimiliki oleh pemerintah (*executive power*), sementara itu *judicial review* merupakan kewenangan mengawasi perda yang dimiliki oleh Mahkamah Agung (*judicative power*). Kedua mekanisme ini dapat berujung pada pembatalan perda. Dalam prakteknya dua mekanisme ini belum dapat berjalan optimal karena dihadapkan pada beberapa permasalahan. Permasalahan dalam lingkup *executive review* antara lain dipengaruhi oleh regulasi yang mengaturnya. Inkonsistensi antara peraturan di tingkat yang lebih tinggi dengan peraturan di tingkat teknis menyebabkan lemahnya implementasi sistem yang telah dibuat. Seperti pengaturan kewenangan pembatalan, pelibatan pemerintah propinsi dalam mengawasi perda kabupaten/kota, dan koordinasi dan kerjasama antara kementerian yang mempunyai kewenangan terkait perda. Selain regulasi, masalah dalam *executive review* juga disebabkan oleh inisiatif dari kementerian yang berwenang untuk menjalankan sistem pengawasan secara menyeluruh. Sementara itu, dalam pelaksanaan *judicial review* permasalahan yang dihadapi antara lain terkait dengan mekanisme yang menyulitkan masyarakat dalam menempuh prosedur untuk mengajukan *judicial review* perda. Seperti pembatasan waktu pengajuan perda, pembebanan biaya pendaftaran dan penanganan perkara, jangka waktu pemeriksaan dan transparansi dalam pemeriksaan permohonan.

Pemerintah selama ini hanya fokus pada pengawasan terhadap perda yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah. Selama 2004-2009, pemerintah membatalkan 1691 perda. Sebanyak 1066 perda atau 63% merupakan perda retribusi, 224 atau sekitar 13% adalah perda pajak dan 179 atau 11% merupakan perda perijinan.

Oleh karena itu diperlukan upaya untuk memperbaiki mekanisme review perda. Perbaikan mekanisme review tersebut merupakan syarat bagi peningkatan kualitas pelaksanaan

desentralisasi di Indonesia. Peningkatan kualitas perda yang dibentuk oleh tiap-tiap daerah dapat berdampak positif bagi kemajuan daerah tersebut. Upaya perbaikan mekanisme review perda meliputi: revisi peraturan mengenai pengawasan perda di wilayah eksekutif, mensinergikan kegiatan atau program pada unit-unit kerja yang terdapat di kementerian yang memiliki kewenangan terkait perda, dan membenahi struktur organisasi di tingkat daerah (propinsi) untuk menjalankan perannya dalam mengawasi perda. Sementara itu terkait dengan *judicial review*, upaya perbaikan dilakukan dengan merevisi peraturan MA yang mengatur mengenai pelaksanaan uji materiil untuk memudahkan masyarakat dalam mengajukan permohonan *judicial review*. Selain itu, kewenangan *judicial review* perda ini juga perlu diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

--00--

### Daftar Singkatan

ADEKSI	Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Seluruh Indonesia
ADKASI	Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Seluruh Indonesia
APBD	Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah
Balegda	Badan Legislasi Daerah
Balitbang	Balai Penelitian dan Pengembangan
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKPRD	Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah
BKTRN	Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional
BPHN	Badan Pembinaan Hukum Nasional
DAPP	Direktorat Analisis Peraturan Perundang-undangan
Dirjen	Direktur Jenderal
DKI	Daerah Khusus Ibukota
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FKRD	Forum Komunikasi Regulasi Daerah
HAM	Hak Asasi Manusia
Kanwil	Kantor Wilayah
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemenhukham	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kemenkeu	Kementerian Keuangan
Kepmendagri	Keputusan Menteri Dalam Negeri
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KPPOD	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
Legislasi	Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	Mahkamah Agung
MAPP	Model Analisis Peraturan Perundang-undangan
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
Menkeu	Menteri Keuangan
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
PAD	Penghasilan Asli Daerah
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Perma	Peraturan Mahkamah Agung
Perpres	Peraturan Presiden
PP	Peraturan Pemerintah
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
Regeling	peraturan yang bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus
Representasi	perwakilan
RTR	Rencana Tata Ruang
RTRN	Rencana Tata Ruang Nasional
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah

RTRWK/K  
UU

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/kota  
Undang-undang

## Daftar isi

A. Pengantar .....	7
B. Kerangka Teori Pengawasan Peraturan Daerah .....	9
C. Dua Model Pengawasan Peraturan Daerah.....	12
Pengawasan Eksekutif.....	13
Pengawasan Yudikatif .....	34
D. Identifikasi Permasalahan Pengawasan Perda .....	38
Situasi Pengawasan Perda oleh Kemendagri .....	39
Situasi <i>Judicial Review</i> Perda oleh MA.....	42
Identifikasi Aktor.....	44
E. Analisis dan Temuan dalam <i>Executive Review</i> .....	48
Permasalahan Regulasi <i>Executive Review</i> Perda .....	48
Efektifitas Pengawasan Antar Kementerian .....	52
Kewenangan dan Instrumen Hukum Pembatalan Perda.....	53
Ketepatan Waktu dalam Pelaksanaan <i>Executive Review</i> Perda .....	57
F. Analisis dan Temuan Dalam <i>Judicial Review</i> Perda .....	59
Relasi Antara <i>Judicial Review</i> dengan <i>Executive Review</i> .....	59
Pembatasan Waktu Pengajuan <i>Judicial Review</i> Perda.....	60
Jangka Waktu Pemeriksaan Permohonan .....	62
Pemeriksaan Tanpa Mendengarkan Keterangan Para Pihak (Pemohon, Termohon, Saksi dan Ahli) .....	66
Beban Biaya dalam Mengajukan <i>Judicial Review</i> Perda .....	66
G. Perkembangan Regulasi Terkait Perda .....	67
H. Kesimpulan dan Rekomendasi.....	68
Lampiran Keempat : Tabel Informasi Beberapa Permohonan <i>Judicial Review</i> Perda .....	72

## A. Pengantar

Tema mengenai pengawasan atau *review* peraturan daerah (perda) semakin relevan di antara isu desentralisasi dan penguatan kewenangan legislasi daerah. Perda menjadi salah satu instrumen yang strategis untuk mewujudkan tujuan desentralisasi. Sejak diberlakukannya desentralisasi di Indonesia, daerah-daerah memperoleh kewenangan yang cukup luas untuk membentuk peraturan-peraturan daerah secara otonom, baik yang berkaitan dengan kebijakan fiskal maupun tatanan hidup masyarakat lokal. Di sisi lain, keberadaan perda juga merupakan implementasi sistem representasi dalam perumusan kebijakan di tingkat pemerintahan daerah. Penguatan makna representasi melalui pengaturan dalam UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memberi peluang kepada daerah untuk lebih berperan dalam membentuk regulasi di tingkat lokal.

Namun dalam prakteknya, beragam permasalahan muncul dalam pelaksanaan kewenangan pembentukan perda. Benturan ketentuan perda dengan peraturan perundang-undangan kerap terjadi. Bahkan beberapa kajian menyebutkan bahwa perda yang dihasilkan daerah bertentangan dengan hak asasi manusia. Kajian yang dilakukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menemukan ada sekitar 3200 perda di Indonesia bermasalah, karena bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM).<sup>1</sup> Temuan ini merangkum beragam fakta muatan perda yang cenderung mengabaikan hak-hak minoritas dan diskriminasi.

Temuan Komnas HAM diperkuat oleh hasil kajian Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) HAM Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), yang menyatakan sebagian besar perda yang dihasilkan pemerintah daerah dan DPRD, tidak berperspektif HAM. Jumlah perda yang berpihak pada masyarakat kecil hanya lima persen dari keseluruhan perda yang sudah ada.<sup>2</sup>

Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi yang diselenggarakan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) pada Februari 2010 mengungkap fakta serupa.<sup>3</sup> Komnas Perempuan menemukan praktek desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah tidak hanya menciptakan ruang-ruang baru demokratisasi, tetapi juga memunculkan kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif yang menjauhkan negara dari tanggung jawabnya memenuhi hak-hak konstitusional warga negara<sup>4</sup>, khususnya perempuan.

<sup>1</sup> Bersumber dari <http://www.mediaindonesia.com/read/2010/07/07/158135/3/1/3.200-Perda-di-Indonesia-Bertentangan-dengan-HAM>, diakses pada 7 Januari 2011.

<sup>2</sup> Hanya Lima Persen Perda Berperspektif HAM. Hukumonline.com. 11 Januari 2008 <http://hukumonline.com/berita/baca/hol18319/hanya-lima-persen-perda-berperspektif-ham->, diakses pada 7 Januari 2011.

<sup>3</sup> Mencakup wilayah Kota Banda Aceh, Kabupaten Bireuen, Kota Lhokseumawe, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Indramayu, Kota Mataram, Kota Lombok Timur, Kabupaten Dompu, Kabupaten Banjar, Kabupaten Hulu Sungai Utara, Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Kabupaten Bulukumba, Kabupaten Bantul, Kabupaten Tangerang.

<sup>4</sup> Khususnya yang relevan dengan Pasal 28A hingga Pasal 28J UUD 1945

Sebanyak 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan), dan di tingkat desa (1 kebijakan) antara 1999-2009 menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampaknya. Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan melalui hak kemerdekaan berekspresi (21 kebijakan mengatur cara berpakaian), pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengkriminalkan perempuan (37 kebijakan tentang pemberantasan korupsi), penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum (1 kebijakan tentang larangan *khalwat*), dan pengabaian hak atas perlindungan (4 kebijakan tentang buruh migran). Selebihnya, 82 kebijakan daerah mengatur tentang agama yang sesungguhnya merupakan kewenangan pusat.<sup>5</sup> Kebijakan ini berdampak pada pembatasan kebebasan tiap warga negara untuk beribadah menurut keyakinannya dan mengakibatkan pengucilan kelompok minoritas. Jelas, hal ini berlawanan dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu.

Adanya perda-perda yang kontradiktif terhadap kepentingan memajukan dan memberikan perlindungan HAM disebabkan selama ini peran dan tanggung jawab implementasi HAM di era otonomi daerah seringkali tidak dipahami secara utuh. Para pemimpin daerah seringkali terperangkap formalisme dan sikap-sikap pragmatis, sekedar untuk mengembalikan, mempertahankan, dan mengakumulasi modal ekonomi, sosial, kultural, dan simbolik.

Paradoks sistem otonomi daerah memang tak bisa dipungkiri. Di satu sisi, ia memberi manfaat yang luar biasa bagi proses percepatan pembangunan daerah. Namun di sisi lain, atas nama pembangunan dan peningkatan PAD, otonomi daerah mengandung sejumlah potensi ketidakadilan dan pelanggaran HAM.

Salah satu penyebabnya adalah tingkat sensitivitas pembuat perda, yakni DPRD dan kepala daerah terhadap penempatan perspektif HAM dan proses perancangan perda, yang merupakan payung bagi penyelenggaraan otonomi daerah, rendah. Akibatnya, perda-perda di era otonomi daerah cenderung menjauh dari norma dan prinsip-prinsip HAM dan berpotensi mengeliminasi keadilan substansial di negara demokrasi yang berpihak pada pluralitas dan inklusivitas publik.

Permasalahan yang muncul dari perda menuntut adanya upaya untuk memperbaiki mekanisme *review* perda yang selama ini telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Optimalisasi pengawasan atau *review* perda semakin relevan dengan realita di berbagai daerah yang menunjukkan adanya dinamika dalam memproduksi suatu perda. *Review* diperlukan untuk memastikan tidak adanya penyimpangan regulasi di tingkat lokal dengan regulasi di tingkat nasional dan untuk menjamin penerapan prinsip-prinsip dasar negara hukum.

Kajian ini memaparkan implementasi kewenangan *review* perda oleh pemerintah dan Mahkamah Agung. Penyusunan kajian ini melalui tahapan studi literatur dalam bentuk

<sup>5</sup> Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

peraturan perundang-undangan, kajian ilmiah, berita media, dan berbagai bentuk artikel lainnya. Selanjutnya, penggalian data dan informasi juga dilakukan melalui metode wawancara dengan berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan *review* perda, antara lain Mahkamah Agung, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, anggota DPRD, akademisi, praktisi dan lembaga swadaya masyarakat.

Proses penelitian, baik penelusuran literatur maupun wawancara juga dilakukan melalui kunjungan ke daerah yaitu Surabaya dan Makassar. Kegiatan di tiap-tiap daerah melibatkan mitra lokal yang selama ini terlibat dalam kegiatan pemantauan dan advokasi perda. Penelitian di Surabaya melibatkan LBH Surabaya, sedangkan di Makassar melibatkan Komite Pemantau Legislative (Kopel). Penelitian di daerah ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran mengenai respon masyarakat di daerah terhadap mekanisme *review* perda yang cenderung bersifat sentralistik. Selain itu, dilakukan juga penggalian informasi terkait dengan hambatan atau masalah dalam *review* perda dari perspektif institusi di daerah.

Selanjutnya, proses penulisan dilakukan oleh peneliti PSHK dengan dibantu oleh Nicholas C Parson yang merupakan mitra peneliti dari Australia dan Dr. Simon Butt sebagai supervisor dalam proses penelitian ini.

Proses menggali masukan sebagai upaya penyempurnaan laporan ini ditempuh melalui penyelenggaraan *roundtable discussion* pada 23 Maret 2011. Acara tersebut diikuti oleh beberapa peserta dari organisasi maupun institusi pemerintah yang selama ini berhubungan dengan pelaksanaan *review* perda yaitu Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri, Direktorat Fasilitas Perancangan Perda Kementerian Hukum dan HAM, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Komisi Nasional Perempuan, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia, dan Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. Laporan penelitian ini juga mendapat masukan dari hakim agung.

Berbagai masukan dari peserta dalam acara *roundtable discussion* tersebut diolah untuk menghasilkan laporan akhir yang terbagi dalam tiga bagian besar. Bagian pertama memaparkan mengenai permasalahan dalam pelaksanaan *review* perda. Identifikasi masalah dituangkan pada bagian ini, termasuk identifikasi terhadap para pihak yang relevan dengan tema *review* perda. Bagian kedua, berisi mengenai temuan dan analisis yang menjelaskan mengenai permasalahan *review* perda. Bagian akhir atau ketiga berisi tentang rekomendasi bagi upaya perbaikan *review* perda berdasarkan temuan dan analisis yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

## **B. Kerangka Teori Pengawasan Peraturan Daerah**

Dalam hubungan ketatanegaraan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, “pengawasan” memiliki peran yang penting dan strategis dalam menjaga kesatuan tata

pemerintahan pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. “Pengawasan” dalam konteks tersebut merupakan “pengikat” kesatuan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah agar pergerakan bandul otonomi yang memberikan kebebasan bagi Pemerintah Daerah dalam mengelola daerahnya tidak bergerak jauh melebihi garis edar sehingga dapat mengancam tatanan kesatuan (*unitary*) dalam pengelolaan Negara. Dalam pandangan yang lain Soejito (1990) mengutip pendapat Oppenheim menyatakan bahwa “kebebasan bagian-bagian negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran negara. Di dalam pengawasan tertinggi terdapat jaminan bahwa selalu terdapat keserasian antara pelaksanaan bebas dari tugas Pemerintah Daerah dan kebebasan tugas Negara oleh penguasa Negara itu. Soejito (1990) kemudian juga mengutip pandangan Van Kempen yang menyatakan “.....bahwa otonomi mempunyai arti lain daripada kedaulatan (*souveriniteit*), dimana otonomi merupakan atribut dari Negara dan bukan atribut dari bagian-bagian Negara seperti *Gemeente*, *Provincie* dan sebagainya. Bagian-bagian Negara ini hanya dapat memiliki hak-hak yang berasal dari Negara untuk dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*) namun tetap tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onafhankelijk*), lepas dari ataupun sejajar dengan Negara. Karena itu kinerja pengawasan selalu bergerak dinamis mencari kesetimbangan hubungan yang tepat antara “kebebasan yang diberikan kepada daerah melalui otonomi” dengan “batasan yang dibuat pusat dalam menjaga keutuhan dan kesatuan tata pemerintahan pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pengawasan yang terlalu ketat dilakukan Pemerintah Pusat tentunya dapat mengurangi kebebasan dalam konteks pelaksanaan otonomi. Pemerintah Daerah akan merasa terbelenggu dan terbatasnya ruang kerja desentralisasi untuk bekerja secara optimal memberdayakan para pemangku kepentingan di daerah dalam mengelola potensi melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan disisi yang lain, bila pengawasan tidak dilakukan secara tepat dan proporsional oleh Pemerintah Pusat, daerah dapat untuk bergerak melebihi batas kewenangannya sehingga berpotensi mengancam tata pemerintahan dalam bingkai sistem Negara Kesatuan. Untuk itu, ruang kerja pengawasan ini harus memiliki batasan-batasan yang jelas, berupa tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan (Huda, 2010).

Jenis pengawasan, Lotulung (1993) mengungkapkan bahwa pengawasan atau kontrol ini dapat dibedakan atas *pertama* kontrol yang bersifat intern dan kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern disini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri.<sup>6</sup> Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau disebut pula *built-in control*. Dan jenis kontrol yang *kedua* adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah.

---

<sup>6</sup>Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh tim/ panitia verifikasi yang dibentuk secara insidentil.

Lotulung (1993) sebagaimana dikutip dari Huda (2010) juga membedakan pengawasan dari sisi saat/waktu pelaksanaan dan pengawasan dari sisi obyek. Pengawasan dari sisi saat/waktu terdiri dua jenis yaitu *kontrol priori* dan *kontrol a-posteriori*. *Kontrol priori* dilakukan bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Sedangkan dalam *kontrol a-posteriori* dilakukan bilamana pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Sementara itu, pengawasan dari sisi objek terdiri atas dua jenis kontrol yaitu *pertama* kontrol dari sisi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol dari sisi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Kontrol dari sisi hukum ini pada prinsipnya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol dari sisi kemanfaatan disini ialah pada prinsipnya menilai perbuatan pemerintah berdasarkan benar tidaknya perbuatan tersebut dari segi pertimbangan kemanfaatannya, khususnya dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Khusus terkait dengan pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, Bagir Manan sebagaimana dikutip dari Huda (2010) menyatakan ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif.

Bila dikaitkan dengan model pengawasan di atas dengan implementasi pengawasan peraturan daerah sebagai salah satu produk penyelenggaraan pemerintahan otonomi, maka model pengawasan preventif ini dilakukan dengan memberikan pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan Peraturan Daerah yang disusun oleh Pemerintah Daerah. Dimana dalam pengawasan preventif ini, suatu Peraturan Daerah yang dihasilkan hanya dapat berlaku apabila telah terlebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan<sup>7</sup>.

Model pengawasan preventif ini pada prinsipnya hanya dilakukan terhadap Peraturan Daerah yang mengatur sejumlah materi-materi tertentu yang ditetapkan sebelumnya melalui peraturan perundang-undangan. Materi pengaturan tertentu yang perlu mendapat pengawasan preventif ini pada umumnya adalah materi-materi yang dianggap penting menyangkut kepentingan-kepentingan besar bagi daerah dan penduduknya, sehingga melalui pengawasan ini kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan dapat dicegah sebelum Peraturan Daerah tersebut diundangkan dan berlaku secara umum.

Berbeda dengan model pengawasan preventif, pengawasan represif dilaksanakan dalam dua bentuk, yaitu menanggukkan berlakunya suatu peraturan daerah atau membatalkan suatu

<sup>7</sup>Dalam pelaksanaannya pengawasan preventif ini dilakukan sesudah suatu Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD, namun sebelum Peraturan Daerah tersebut diundangkan.

Peraturan Daerah. Model pengawasan represif ini dapat dijalankan terhadap semua peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum. Khusus untuk penangguhan, sebenarnya instrumen ini merupakan suatu usaha persiapan dari proses pembatalan, dimana penangguhan suatu aturan terjadi karena sedang dilakukan pertimbangan untuk membatalkan Peraturan Daerah dimaksud. Namun demikian tidak semua pembatalan harus melalui proses penangguhan, dimungkinkan pejabat yang memiliki kewenangan ini dapat langsung membatalkan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Model pengawasan represif dan preventif ini diterapkan di Belanda. Pengawasan represif disebut juga sebagai *executive review*, sedangkan pengawasan preventif disebut sebagai *executive preview*. Pengawasan yudikatif melalui mekanisme *judicial review* tidak dikenal di Belanda karena menganut ajaran bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Model pengawasan melalui mekanisme *judicial review* diterapkan di Austria dengan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk me-review peraturan yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian.

### C. Dua Model Pengawasan Peraturan Daerah

Peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan pengawasan atau *review* Perda kepada dua lembaga Negara yaitu Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Mahkamah Agung. *Review* yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri disebut dengan *executive review* sedangkan *review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung disebut dengan *judicial review*. Dua mekanisme tersebut dapat berujung pada pembatalan suatu peraturan daerah.

Menteri Dalam Negeri mendapatkan kewenangan dalam melakukan *review* atas dasar kewenangan yang diberikan Undang-Undang Pemerintah Daerah dan peraturan perundang-undangan turunannya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah.<sup>8</sup> Sedangkan kewenangan Mahkamah Agung berdasar atas kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang dapat menguji peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini juga diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Untuk menjabarkan secara lebih mendalam sekaligus menganalisis kondisi dan dinamika yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah dan hubungan antara pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan pengawasan peraturan daerah, maka dibawah ini diulas secara mendalam dua model pengawasan perda meliputi pengawasan eksekutif dan pengawasan yudikatif. Kedua model pengawasan tersebut dielaborasi berikut ulasan mengenai landasan yuridis serta kerangka kerja dari pengawasan Perda dimaksud.

<sup>8</sup> Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## Pengawasan Eksekutif

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberi kewenangan kepada pemerintah untuk mengawasi perda provinsi maupun perda kabupaten/kota. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 218 Ayat (1) huruf b.<sup>9</sup> Ketentuan tentang pengawasan ini diperinci dalam Pasal 145 undang-undang itu. Pasal ini mengatur tata cara pengawasan perda. Selain itu, undang-undang ini juga mengatur pengawasan atas raperda yang terkait dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD)/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang yang diatur dalam Pasal 185 dan Pasal 186.

Undang-undang itu memberi batasan bahwa pengaturan tentang pajak daerah dan retribusi diatur dengan undang-undang dan pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan perda.<sup>10</sup> Untuk itu, Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur secara khusus dua hal dimaksud perlu diperhatikan. Undang-undang ini memberikan dasar hukum bagi kewenangan pemerintah untuk melakukan pengawasan perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah. keberadaan UU No. 34/2000 telah digantikan dengan UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Namun, ketentuan dalam UU No. 28/2009 belum sepenuhnya berlaku karena peraturan teknis yang diperintahkan belum dibentuk. Bagian ini akan menjelaskan mekanisme yang diatur dalam dua undang-undang tersebut.

Pemerintah menindaklanjuti kewenangan pengawasan yang diatur dalam UU No. 32/2004 dengan menetapkan peraturan yang mengatur secara teknis pelaksanaan pengawasan perda. Peraturan tersebut yaitu: (i) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (PP No. 79 Tahun 2005); (ii) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Perda dan Peraturan Kepala Daerah. (Permendagri No. 53 Tahun 2007).

Sementara itu, pengaturan kewenangan pengawasan terhadap perda pajak daerah dan retribusi daerah juga diturunkan dalam bentuk peraturan pemerintah yaitu, Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Kewenangan pengawasan perda yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut merupakan turunan dari kewenangan pengawasan yang dimiliki pemerintah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di sini dimaksudkan sebagai proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Rumusan Pasal 218 ayat (1) adalah sebagai berikut pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi: a. pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, b. pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

<sup>10</sup> Pasal 158 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Ada dua tolak ukur pengawasan perda yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu apabila perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>12</sup> Undang-Undang Pemerintahan Daerah mendefinisikan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.<sup>13</sup> Sementara itu, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah apabila muatan perda menyimpang dari ketentuan yang lebih tinggi hierarkinya.

Di lingkungan pemerintah, kewenangan pengawasan ini merupakan tugas Mendagri. Pasal 37 Ayat (3) PP No. 53 Tahun 2007 mengatur bahwa pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh menteri. PP No. 53 Tahun 2007 mendefinisikan menteri adalah menteri yang menangani urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri.<sup>14</sup> Untuk perda terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah kewenangan pembatalan tetap dimiliki oleh Mendagri, namun harus disertai dengan pertimbangan Menteri Keuangan (Menkeu).<sup>15</sup> Hal yang sama juga berlaku terhadap pembatalan perda terkait dengan rencana tata ruang dimana untuk pembatalan harus memperhatikan pertimbangan Menteri Pekerjaan Umum.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

<sup>13</sup> Penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

<sup>14</sup> Pasal 1 angka 5 PP. No. 53 Tahun 2007.

<sup>15</sup> Pasal 80 ayat (2) PP. No. 65 Tahun 2001 dan Pasal 17 ayat (2) PP. No. 66 Tahun 2001.

<sup>16</sup> Pasal 15 Permendagri No. 53 Tahun 2007.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dibedakan menjadi dua bentuk. Pertama, pengawasan yang dilakukan sesudah perda disahkan. Dalam hal ini pemerintah melakukan klarifikasi. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap perda dan peraturan kepala daerah untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>17</sup> Bentuk pengawasan ini juga biasa disebut dengan pengawasan represif. Kedua, pengawasan yang dilakukan sebelum perda disahkan atau masih dalam bentuk raperda. Di sini pemerintah melakukan evaluasi terhadap raperda. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap raperda dan rancangan peraturan kepala daerah untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>18</sup> Bentuk pengawasan terhadap raperda ini disebut pengawasan preventif.<sup>19</sup>

Pengawasan yang dilakukan pun diatur secara bertingkat. Terhadap perda/raperda kabupaten/kota, klarifikasi dan evaluasi merupakan wewenang gubernur. Sementara itu, terhadap perda/raperda provinsi kewenangan pengawasannya ada pada Mendagri. Jenjang pengawasan ini juga terjadi terhadap kewenangan pembatalannya. Pembatalan terhadap perda provinsi merupakan kewenangan presiden dengan menetapkan Dalam hal ini kewenangan Mendagri sebatas pada pengusulan. Sedangkan untuk perda kabupaten/kota, kewenangan pembatalannya ada pada Mendagri sedangkan gubernur mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pembatalan.

Evaluasi atau **pengawasan represif** dilakukan hanya terhadap empat jenis **rancangan perda** yaitu: a. APBD/perubahan APBD; b. pajak daerah; c. retribusi daerah; dan d. rencana tata ruang. Sementara itu, klarifikasi atau **pengawasan preventif** dilakukan terhadap seluruh **perda** di luar empat jenis raperda di atas.

#### i. Pengawasan represif perda provinsi

Tata cara pengawasan represif yang dilakukan oleh Kemendagri adalah sebagai berikut:

##### a) Penyerahan

Gubernur menyerahkan perda kepada Mendagri. Penyerahan ini harus dilakukan paling lambat tujuh hari setelah perda ditetapkan.

##### b) Pengkajian

Mendagri membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Kemendagri sesuai kebutuhan. Tim klarifikasi ini dibentuk melalui Keputusan Mendagri. Dalam melakukan kajian, tim ini dapat berkoordinasi dengan departemen yang terkait dengan substansi pengaturan perda. Tim klarifikasi menyampaikan hasil klarifikasi kepada Mendagri dalam

<sup>17</sup> Pasal 1 Angka 5 Permendagri No. 53 Tahun 2007.

<sup>18</sup> Pasal 1 Angka 6 Permendagri No. 53 Tahun 2007.

<sup>19</sup> Pengaturan dua model pengawasan ini merupakan perubahan dari mekanisme pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 hanya mengatur mekanisme pengawasan setelah Perda disahkan atau mekanisme yang saat ini dikenal dengan pengawasan represif. Lihat Pasal 113 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

bentuk berita acara. Mendagri mengusulkan pembatalan kepada presiden apabila atas hasil klarifikasi dinyatakan bahwa perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

c) Pembatalan

- Mendagri menyiapkan rancangan peraturan presiden tentang Pembatalan perda dan diserahkan kepada sekretaris kabinet.
- Sekretaris kabinet akan mengundang unsur Kemendagri dan Dephukham untuk membahas.
- Sekretaris kabinet mengajukan ke presiden rancangan perpres untuk ditandatangani.

d) Tindak lanjut putusan

Dalam tahap ini, ada dua aktifitas yang dapat dilakukan gubernur atas perpres pembatalan perda, yaitu:

a. menerima pembatalan

- Gubernur menghentikan pelaksanaan perda paling lama tujuh hari setelah perpres pembatalan diterima
- DPRD bersama kepala daerah mencabut perda;

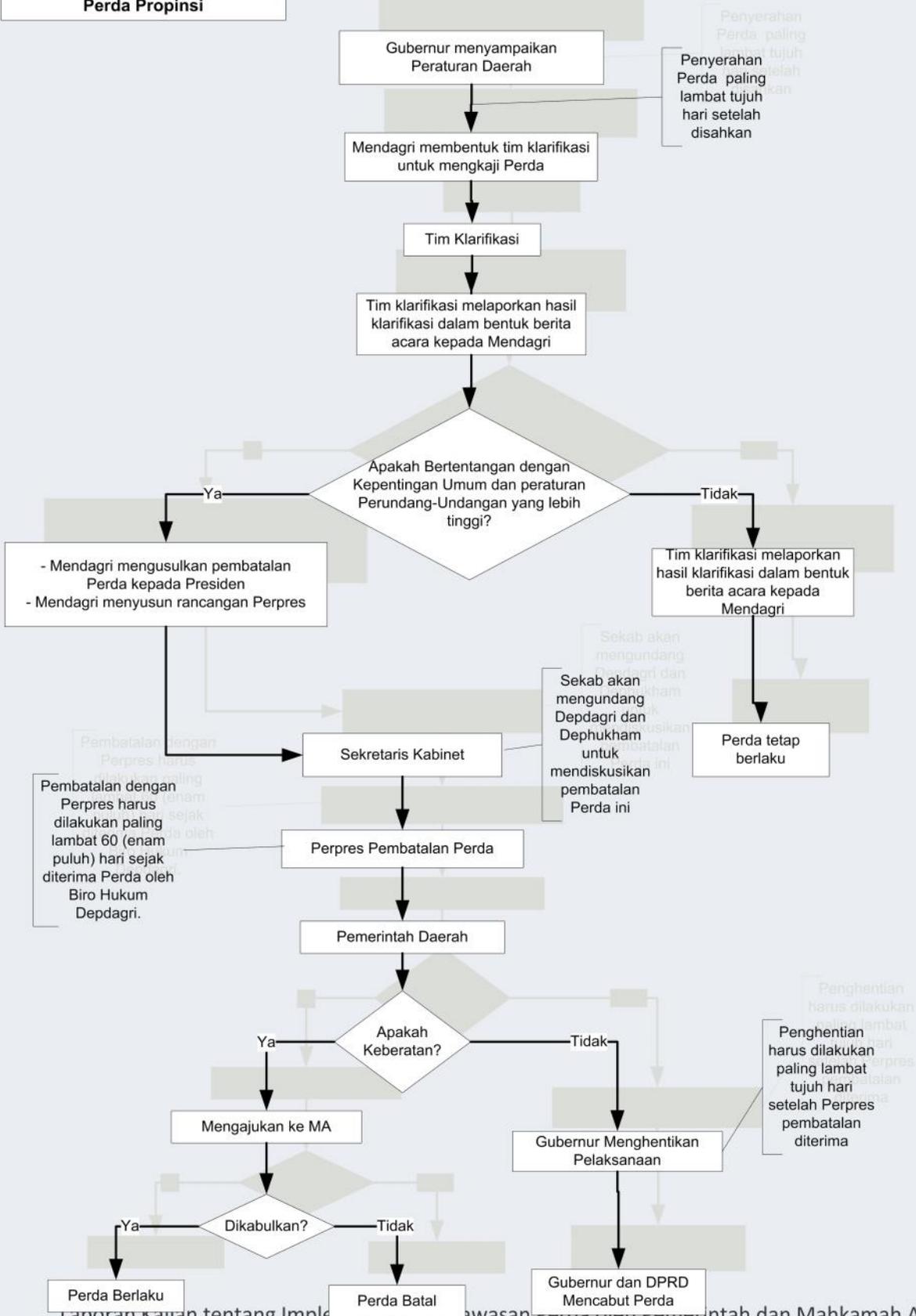
b. mengajukan keberatan

- Gubernur dapat mengajukan pembatalan kepada MA apabila tidak dapat menerima pembatalan perda. Pengajuan pembatalan ini harus disertai alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan.
- MA menyatakan peraturan tentang pembatalan perda menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum apabila MA mengabulkan keberatan baik sebagian atau seluruhnya.

e) Pemantauan

Mendagri melakukan pemantauan atas tindak lanjut hasil klarifikasi dengan membentuk tim pemantuan. Tim pemantauan ini terdiri atas komponen di lingkungan Kemendagri dan dibentuk melalui Keputusan Mendagri.

**Tata Cara Pengawasan Represif Perda Propinsi**



## ii. Pengawasan Represif Perda Kabupaten/Kota

### a) Penyerahan

Bupati/walikota menyampaikan perda kepada gubernur dengan tembusan kepada Mendagri. Penyampaian perda ini harus dilakukan paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan.

### b) Pengkajian

- Gubernur membentuk tim klarifikasi melalui keputusan gubernur.
- Tim klarifikasi menyampaikan hasil klarifikasi kepada gubernur dalam bentuk berita acara.
- Gubernur mengusulkan pembatalan kepada Mendagri apabila berdasarkan hasil klarifikasi perda dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### b) Pembatalan

- Mendagri berdasarkan usulan gubernur mengeluarkan Keputusan Mendagri yang membatalkan perda.

### c) Tindak lanjut putusan

Dalam tahap ini ada dua aktifitas yang dapat dilakukan oleh bupati atas Keputusan Mendagri tentang pembatalan perda, yaitu

#### a. menerima pembatalan

- Bupati/walikota menghentikan pelaksanaan perda paling lama tujuh hari setelah keputusan pembatalan diterima.
- DPRD bersama kepala daerah mencabut perda;

#### b. mengajukan keberatan

- Bupati/walikota dapat mengajukan pembatalan kepada MA apabila tidak dapat menerima pembatalan perda. Pengajuan pembatalan ini harus disertai alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan.
- MA menyatakan peraturan tentang pembatalan perda menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum apabila MA mengabulkan keberatan baik sebagian atau seluruhnya.

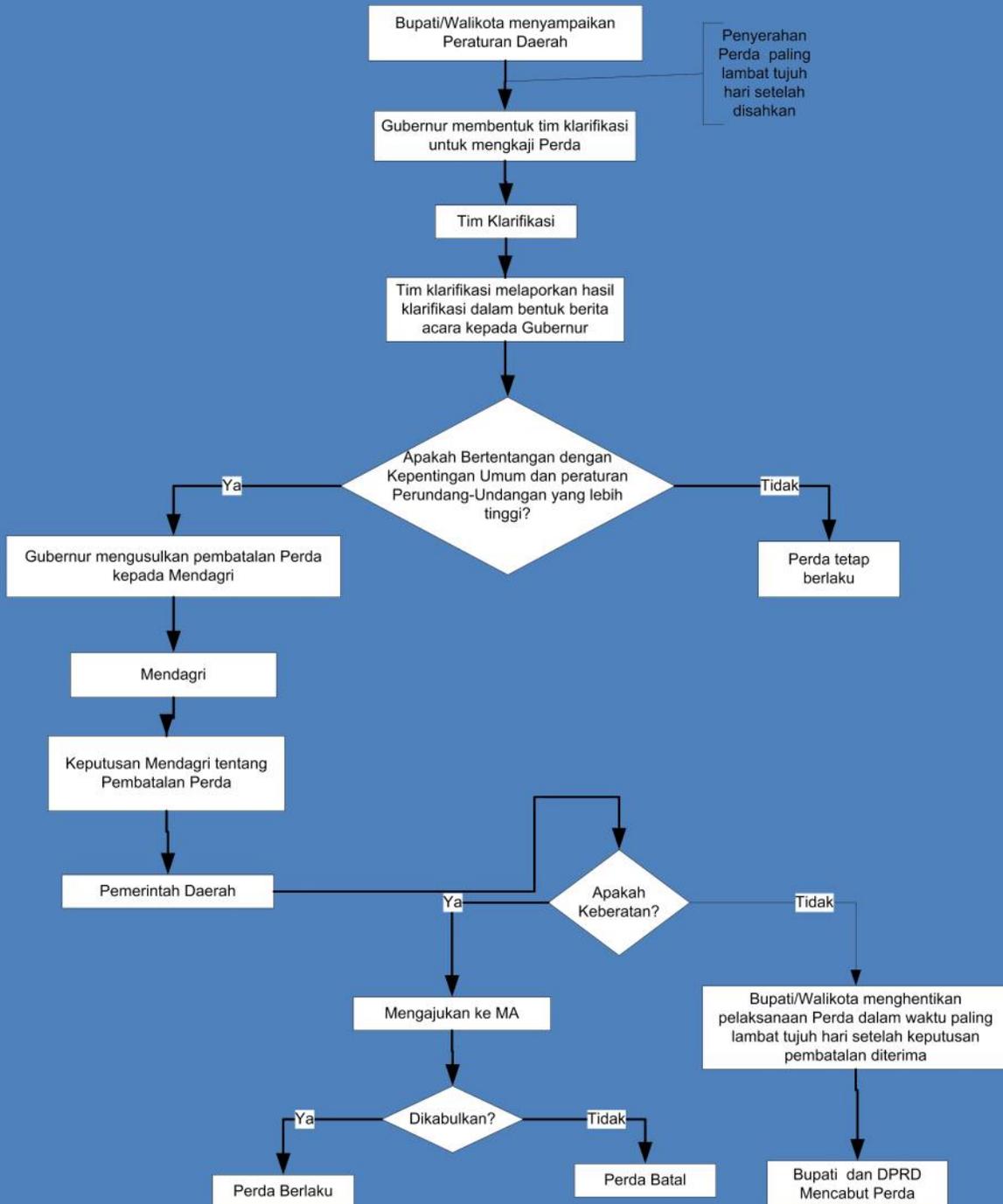
### d) Pemantauan

Gubernur melakukan pemantauan atas tindak lanjut hasil klarifikasi dengan membentuk tim pemantuan. Tim pemantauan ini terdiri atas satuan kerja perangkat daerah dan dibentuk melalui Keputusan Mendagri.

### e) Pelaporan

Gubernur menyampaikan laporan hasil karifikasi dan pemantauan perda kepada Mendagri. Laporan ini harus disampaikan secara berkala setiap tiga bulan atau sewaktu-waktu apabila diperlukan.

### Tata Cara Pengawasan Represif Perda Kabupaten/Kota



### iii. Pengawasan Preventif Raperda Propinsi (APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah)

#### 1) Penyerahan kepada Mendagri

Pemerintah daerah menyampaikan raperda provinsi kepada Mendagri untuk dievaluasi. Penyerahan harus dilakukan paling lambat tiga hari setelah raperda mendapatkan persetujuan bersama antara gubernur dengan DPRD. Untuk raperda terkait retribusi daerah dan pajak daerah, raperda juga diserahkan kepada Menteri Keuangan. ;

#### 2) Pengkajian

- Mendagri membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen dalam lingkungan Kemendagri. Pembentukan tim ini dilakukan dengan mengeluarkan Keputusan Mendagri
- Tim evaluasi melaporkan hasilnya kepada Mendagri dalam bentuk berita acara.
- Mendagri berkoordinasi dengan Menkeu untuk raperda terkait dengan pajak daerah atau retribusi daerah atau koordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum untuk raperda terkait dengan rencana tata ruang.
- Pada tahap ini, dibentuk juga tim bersama. Tim ini merupakan tim lintas departemen. Misalnya, Departemen Perhubungan akan dilibatkan dalam tim bersama apabila membahas retribusi yang terkait dengan materi perhubungan.

#### 3) Penyerahan kepada gubernur

Mendagri menyerahkan hasil evaluasi kepada gubernur paling lambat lima belas hari sejak diterima rancangan peraturan.

##### a. Tindak lanjut evaluasi

##### i. Raperda sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Gubernur menetapkan raperda apabila hasil evaluasi menyatakan sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

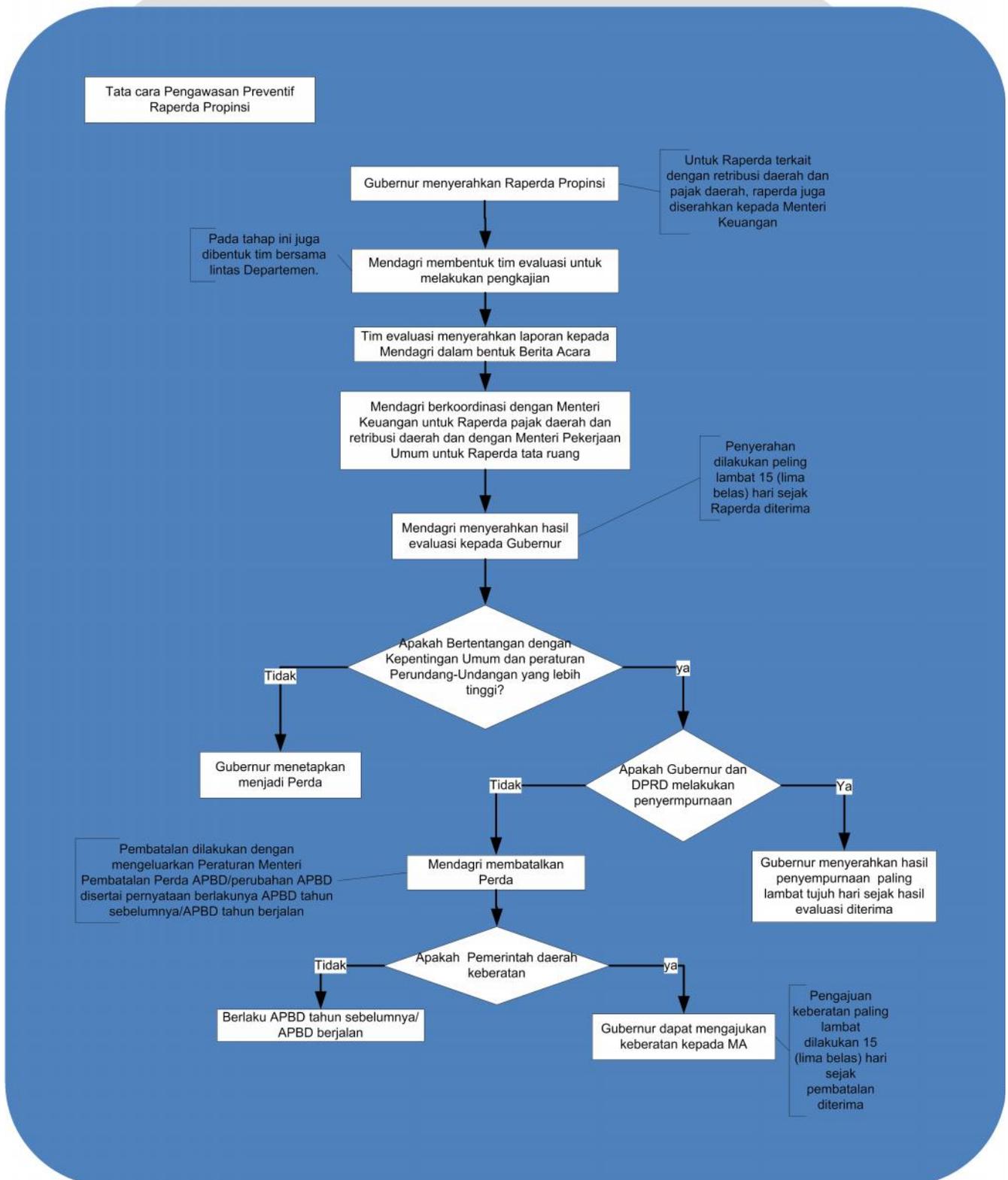
##### ii. Raperda bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

- Gubernur dan DPRD melakukan penyempurnaan apabila hasil evaluasi menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyempurnaan dilakukan paling lambat tujuh hari sejak hasil evaluasi diterima;
- Apabila dalam jangka waktu tersebut gubernur tidak melakukan penyempurnaan, Mendagri membatalkan perda. Pembatalan dilakukan dengan mengeluarkan peraturan menteri.

Sedangkan, pembatalan perda tentang APBD/perubahan APBD sekaligus menyatakan berlakunya APBD tahun sebelumnya/APBD tahun berjalan.

##### b. Pengajuan Keberatan

Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada MA apabila gubernur tidak dapat menerima putusan pembatalan dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan. Pengajuan keberatan dilaksanakan paling lambat lima belas hari kerja sejak pembatalan diterima.



#### iv. Pengawasan Preventif Raperda Kabupaten/Kota (APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah)

##### i. Penyerahan kepada gubernur

Pemerintah daerah menyampaikan raperda kabupaten/kota kepada gubernur untuk dievaluasi. Penyerahan harus dilakukan paling lambat tiga hari setelah raperda mendapatkan persetujuan bersama antara bupati/walikota dengan DPRD;

##### ii. Pengkajian

- Gubernur membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah. Pembentukan tim ini dilakukan dengan mengeluarkan keputusan gubernur.
- Tim evaluasi melaporkan hasilnya kepada gubernur dalam bentuk berita acara.
- Gubernur melalui Mendagri berkoordinasi dengan Menkeu untuk raperda terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah dan koordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum untuk raperda terkait dengan rencana tata ruang.

##### iii. Penyerahan kepada Bupati/Walikota

Gubernur menyerahkan hasil evaluasi kepada bupati/walikota paling lambat lima belas hari sejak diterima raperda;

##### iv. Tindak lanjut evaluasi

###### a. Raperda sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

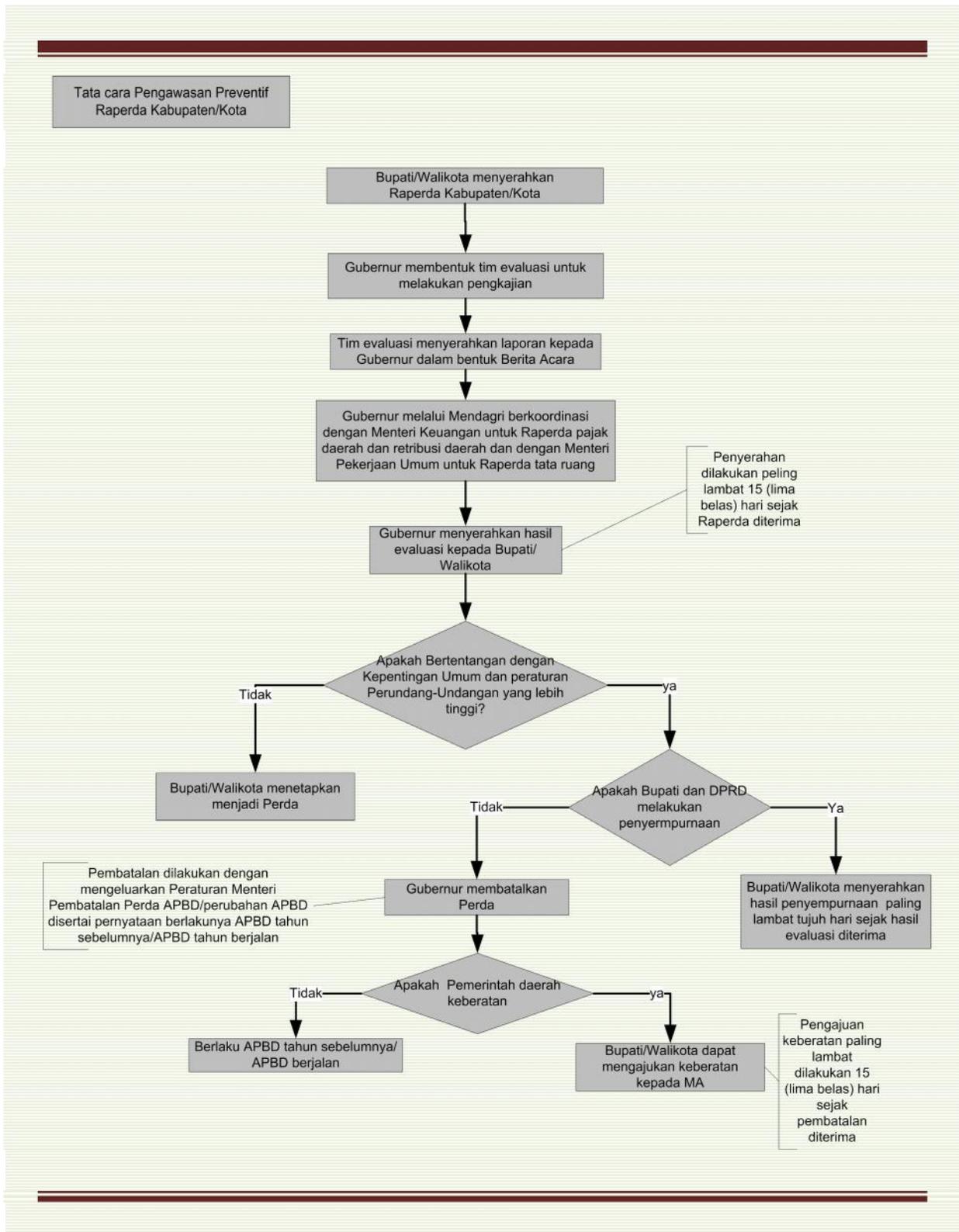
Bupati/walikota menetapkan raperda apabila hasil evaluasi menyatakan sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

###### b. Raperda bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

- Bupati/walikota melakukan penyempurnaan apabila hasil evaluasi menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyempurnaan dilakukan paling lambat tujuh hari sejak hasil evaluasi diterima;
- Apabila dalam jangka waktu tersebut bupati/walikota tidak melakukan penyempurnaan dan tetap menetapkan raperda menjadi perda, gubernur membatalkan perda. Pembatalan dilakukan melalui peraturan gubernur.
- Pembatalan perda tentang APBD/perubahan APBD sekaligus menyatakan berlakunya APBD tahun sebelumnya/APBD tahun berjalan.

##### v. Pengajuan Keberatan

Bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada MA, apabila bupati/walikota tidak dapat menerima putusan pembatalan dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan. Pengajuan keberatan dilaksanakan paling lambat lima belas hari kerja sejak pembatalan diterima.



Dalam prakteknya, mekanisme yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak ditaati. Beberapa tahapan tidak dilakukan, misalkan pelibatan mekanisme pengawasan berjenjang yang melibatkan pemerintah propinsi. Tahapan pengawasan yang selama ini dijalankan adalah sebagai berikut:

**i. Penyerahan**

Pemerintah daerah menyerahkan perda/raperda. Pada penyerahan ini, daerah bisa menyerahkan perda kepada Pemerintah Propinsi, Kemenkeu, atau Kemendagri. Kadang penyerahan juga dilakukan langsung kepada Kemendagri dan/atau Kemenkeu. Jadi dalam tahap ini tidak ada keseragaman penyerahan perda/raperda. Pemerintah Propinsi yang menerima penyerahan akan diteruskan kepada Kementerian Keuangan atau Kemendagri. Tanpa melakukan pengakajian terlebih dahulu.

**ii. Pengkajian dan Pengambilan Keputusan**

Evaluasi atas Raperda/perda yang terkait dengan Retribusi dan Pajak akan dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Kemendagri akan menyerahkan perda/raperda Retribusi dan Pajak yang diterimanya kepada Kemenkeu untuk dikaji lebih lanjut.

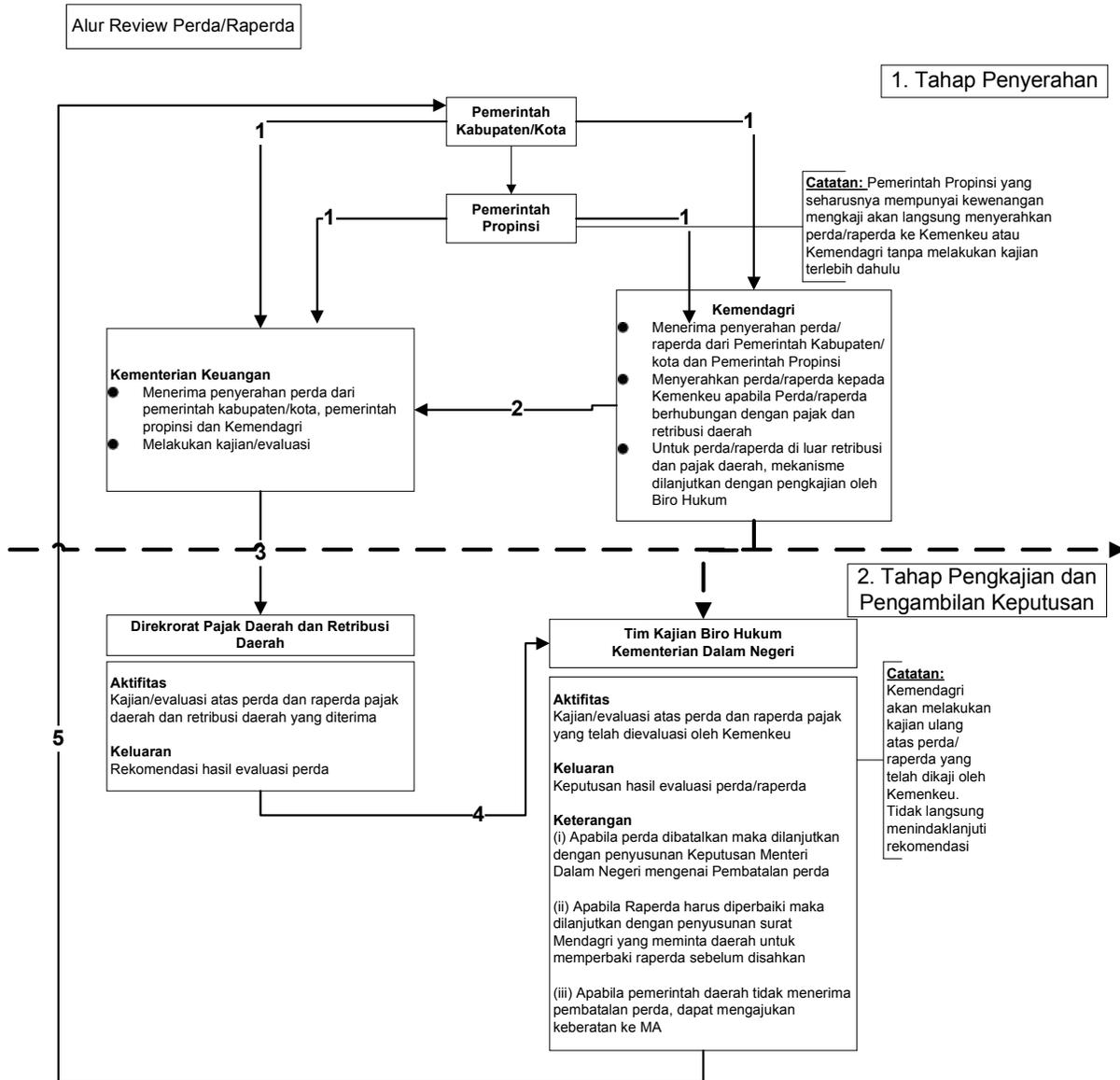
Untuk perda di luar pajak dan retribusi pengkajiannya langsung dilakukan oleh Kemendagri melalui Biro Hukum.

Apabila Kemenkeu telah menyelesaikan pengkajiannya maka Kemenkeu akan menyerahkan rekomendasi kepada Kemendagri atas hasil kajian yang telah dilakukan. Terhadap rekomendasi ini, Kemendagri melalui Biro Hukum melakukan pengkajian ulang. Selanjutnya atas hasil kajian ini, Kemendagri akan mengeluarkan keputusan:

- pembatalan, apabila yang dikaji adalah Perda
- permintaan daerah untuk melakukan revisi, apabila yang diserahkan adalah raperda.

**iii. Pengajuan Keberatan**

Apabila pemerintah daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda dapat mengajukan keberatan kepada MA.



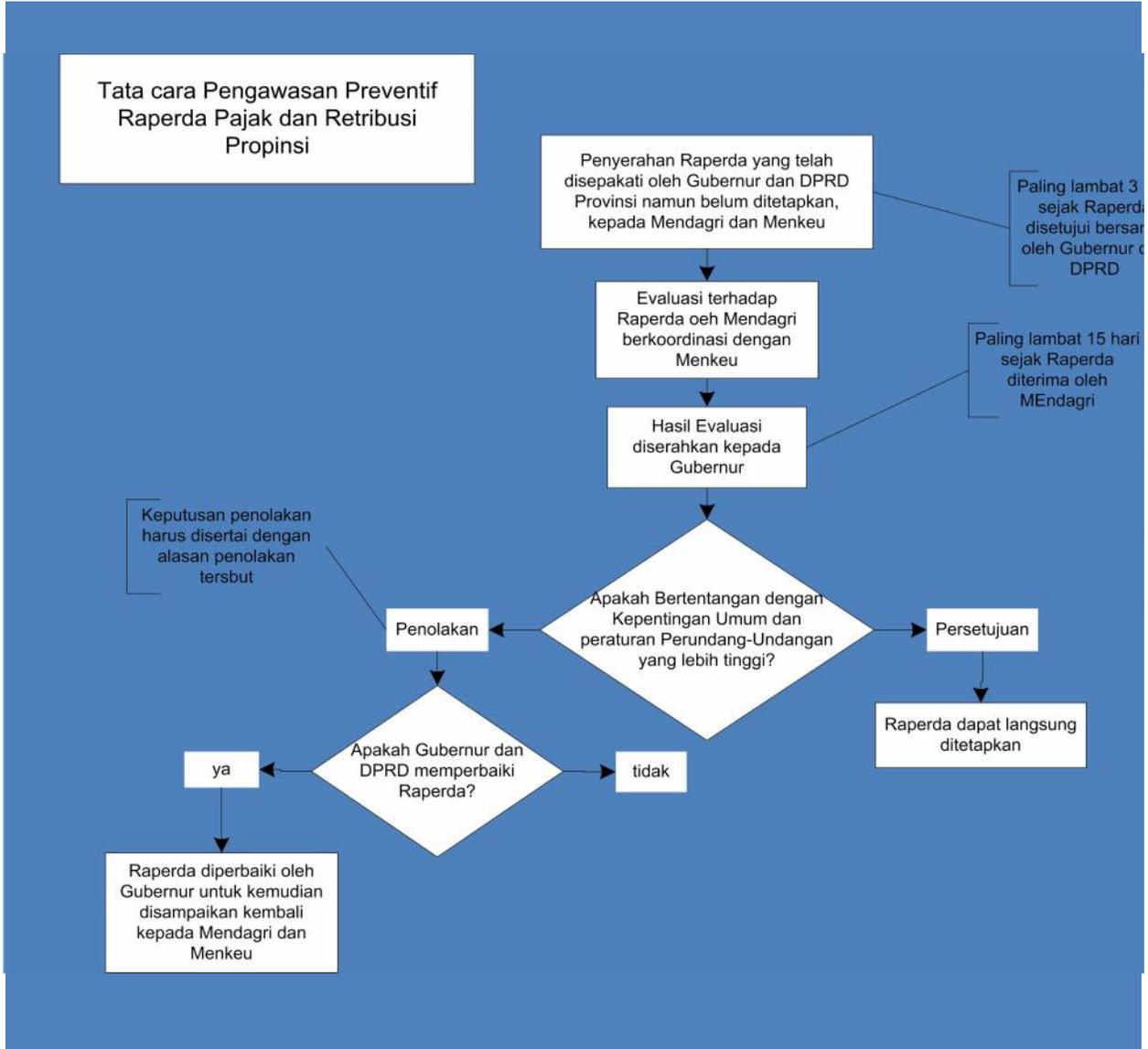
## V. Pengawasan Terhadap Raperda Retribusi dan Pajak Daerah berdasarkan UU No. 28/2009

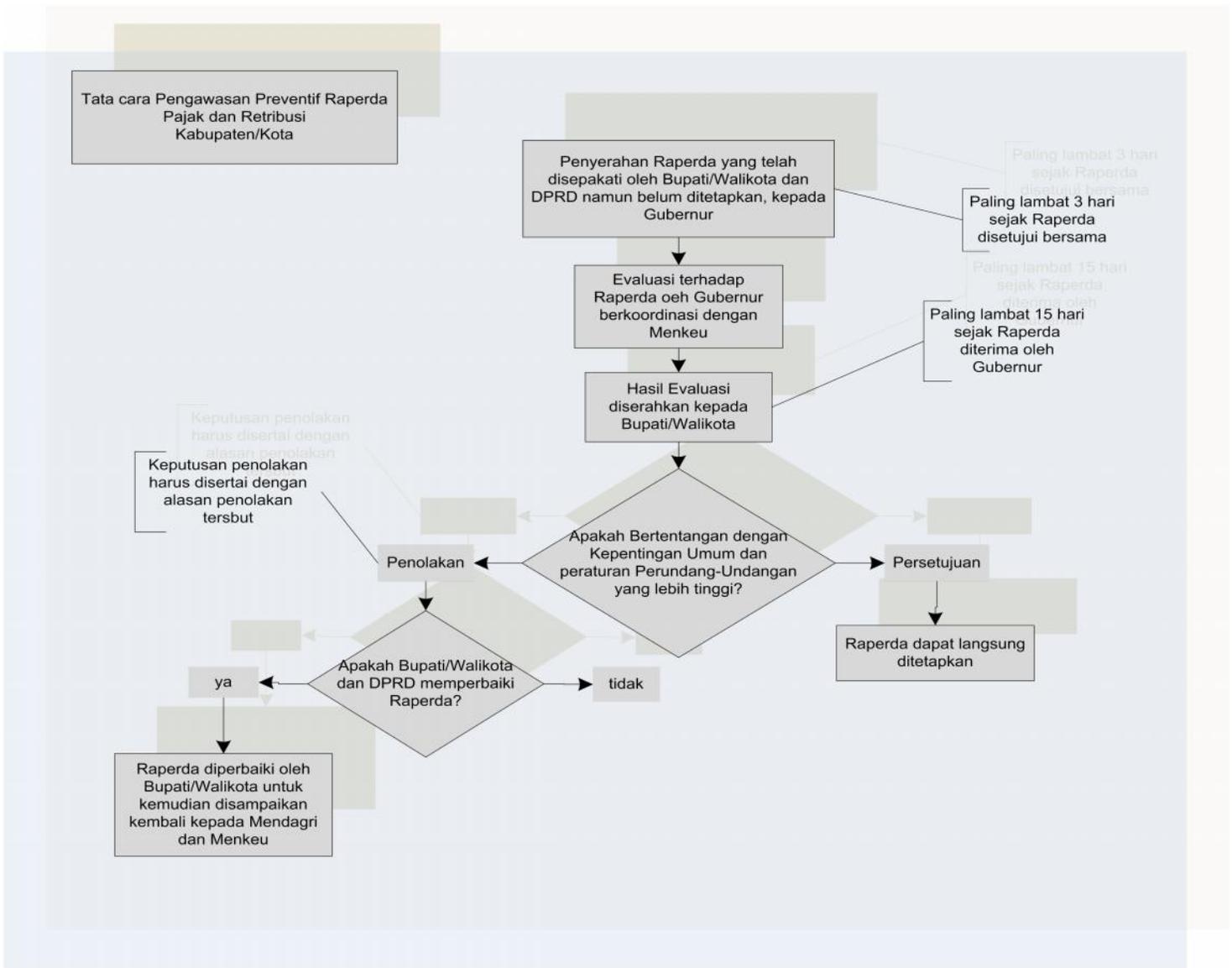
Pada Tahun 2009, DPR dan pemerintah menyepakati UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam UU tersebut juga diatur mengenai mekanisme pembatalan raperda dan perda retribusi dan pajak daerah. Perbedaan dengan mekanisme pengawasan berdasarkan undang-undang sebelumnya terletak pada pembatalan Perda yang harus dilakukan oleh Presiden dengan mengeluarkan Perpres baik terhadap Perda Kabupaten/Kota maupun Perda Propinsi. UU No. 28/2009 juga mengatur model pengawasan preventif berjenjang dimana Gubernur melakukan pengawasan raperda kabupaten/kota sedangkan Mendagri melakukan pengawasan raperda propinsi.

Mekanisme pengawasan raperda dan perda retribusi dan pajak daerah diatur dalam pasal 157-159 UU No. 28/2009. Di dalam ketentuan pasal 157 disebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah provinsi tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan, disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud. Sedangkan untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota sebelum ditetapkan, disampaikan kepada gubernur dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud.

Dalam hal pelaksanaan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah ini, Menteri Dalam Negeri kemudian melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dimaksud untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Gubernur melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan UU No. 28 tahun 2009, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Baik Menteri Dalam Negeri maupun gubernur dalam melakukan evaluasi berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Hasil evaluasi yang telah dikordinasikan dengan Menteri Keuangan dapat berupa persetujuan atau penolakan.

Hasil evaluasi yang telah dihasilkan kemudian disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan oleh gubernur kepada bupati/walikota untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Daerah dimaksud. Hasil evaluasi berupa penolakan disampaikan dengan disertai alasan penolakan. Bila hasil evaluasi menyatakan persetujuan maka Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat langsung ditetapkan. Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan, Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur, bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan kepada gubernur dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota.



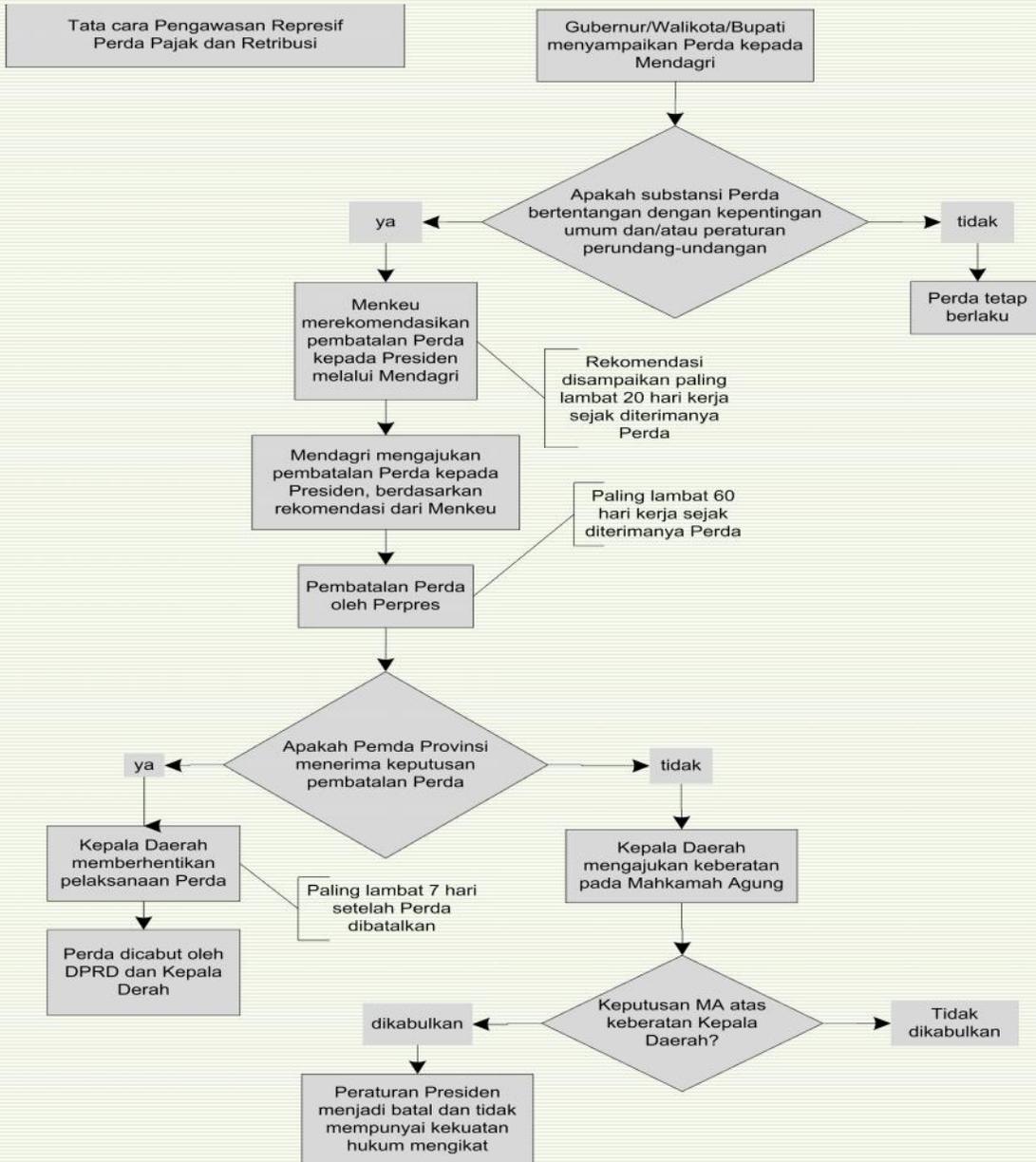


Selanjutnya, perda yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota ini kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan. Dalam hal ternyata Peraturan Daerah yang telah ditetapkan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, maka Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Penyampaian rekomendasi pembatalan oleh Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri dilakukan paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya Peraturan Daerah dimaksud. Berdasarkan rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan ini, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah kemudian ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60

(enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Peraturan Daerah dimaksud. Paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah keputusan pembatalan disampaikan, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Jika keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Jika Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah maka, Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Pasal 158 UU No. 28 tahun 2009



Pelanggaran terhadap batas waktu penyampaian Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota mengenai Pajak dan Retribusi Daerah, dikenakan sanksi berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi. Tata cara pelaksanaan penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan<sup>21</sup>.

## **VI. Pengawasan Terhadap Raperda Tata Ruang Daerah**

Selain mekanisme khusus yang berlaku terhadap pengawasan preventif Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah, mekanisme khusus lainnya berlaku pula dalam pelaksanaan pengawasan preventif terhadap Raperda Tata Ruang Daerah. Hal ini terlihat pada ketentuan pasal 18 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyebutkan bahwa sebelum Raperda tentang Rencana Tata Ruang Daerah baik Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan menjadi Perda harus dilakukan persetujuan substansi teknis dari Menteri dan khusus untuk Kabupaten/Kota perlu mendapat rekomendasi dari Gubernur. Kemudian dalam pasal 78 ayat (4) huruf b UU yang sama menyebutkan pula bahwa “semua peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah provinsi disusun atau disesuaikan paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diberlakukan” dan pada huruf c disebutkan bahwa “semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diberlakukan”.

Berdasarkan pertimbangan atas dan sejalan dengan ketentuan PP No. 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan PP No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota maka disusunlah pedoman mekanisme “Konsultasi” dan “Evaluasi” dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Daerah melalui “Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 tahun 2008 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah”.

Permendagri Nomor 28 tahun 2008 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah ini mengatur mengenai perencanaan tata ruang daerah, konsultasi raperda serta evaluasi raperda. Berdasarkan Permendagri tersebut, dibentuk BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) Provinsi dan Kabupaten/Kota. BKPRD Provinsi mempunyai fungsi membantu Gubernur untuk mengkoordinasikan penyusunan rancangan perda RTRW Provinsi dan RTR Kawasan Strategis Provinsi dengan memperhatikan RTRWP yang berbatasan, RTR Pulau/Kepulauan, dan RTRWN<sup>22</sup>. Sedangkan BKPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi membantu Bupati/Walikota untuk mengkoordinasikan penyusunan rancangan perda RTRWKabupaten/Kota, RTR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota, dan RDTR Kabupaten/Kota, dengan memperhatikan RTRWKabupaten/Kota yang berbatasan, RTRWP, RTR Pulau/Kepulauan, dan RTRWN<sup>23</sup>.

<sup>21</sup>Pasal 159 UU No. 28 tahun 2009

<sup>22</sup>Pasal 5 ayat (1) Permendagri No. 28 tahun 2008

<sup>23</sup>Pasal 5 ayat (2) Permendagri No. 28 tahun 2008

Dalam melakukan proses penyusunan rancangan peraturan daerah tentang rencana tata ruang ini terdapat dua tahap yang harus dilalui yaitu tahap “Konsultasi” dan tahap “Evaluasi”. Dalam tahap “konsultasi” Gubernur dibantu BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) mengkonsultasikan rancangan perda tentang RTRWP dan RTR Kawasan Strategis Provinsi kepada instansi pusat yang membidangi urusan tata ruang, yang dikoordinasikan oleh BKTRN (Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional) guna mendapatkan persetujuan substansi teknis. Rancangan perda tentang RTRWP atau RTR Kawasan Strategis Provinsi harus disertai lampiran berupa dokumen RTR Provinsi dan album peta. “Persetujuan substansi teknis” dari instansi pusat yang membidangi urusan tata ruang melalui BKTRN (Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional) menjadi bahan Menteri Dalam Negeri dalam melakukan “evaluasi” terhadap rancangan perda tentang RTRWP dan rancangan perda tentang RTR Kawasan Strategis Provinsi dan klarifikasi terhadap perda tentang RTRWP dan perda tentang RTR Kawasan Strategis Provinsi yang telah ditetapkan. Langkah selanjutnya raperda yang telah mendapatkan persetujuan substansi teknis, oleh Gubernur agar dimintakan persetujuan bersama dengan DPRD Provinsi.

Indikator yang digunakan oleh Menteri Dalam Negeri dalam mengevaluasi rancangan peraturan daerah tata ruang provinsi ini terdiri atas (1) tersedianya Raperda beserta lampirannya, (2) terpenuhinya prosedur penyusunan Raperda beserta lampirannya, dan (3) terwujudnya sinkronisasi dan harmonisasi dengan RTRWN, RTR Pulau dan Kepulauan, RTRWP yang berbatasan, dan RTRWK/K dalam wilayah Provinsi.

Mekanisme evaluasi serupa juga berlaku untuk Raperda Tata Ruang Kabupaten/Kota, dimana pemerintah Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat berperan sentral dalam pelaksanaan proses evaluasi ini. Mekanisme penyusunan raperda tentang rencana tata ruang kabupaten/kota secara garis besar dilakukan melalui dua tahap yaitu tahap “Konsultasi” dan tahap “Evaluasi”.

Pada tahap “konsultasi” Bupati/Walikota dibantu BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) Kabupaten/Kota mengkonsultasikan rancangan perda tentang RTRWK/K, RTR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota, dan RDTRK/K kepada instansi pusat yang membidangi urusan tata ruang yang dikoordinasikan oleh BKTRN guna mendapatkan persetujuan substansi teknis. Rancangan perda harus dilampiri dokumen RTR Kabupaten/Kota dan album peta. Pengajuan permintaan persetujuan substansi teknis ke pemerintah pusat dilakukan setelah rancangan perda dibahas di BKPRD Provinsi dan mendapatkan rekomendasi dari Gubernur. Setelah keluar Surat Persetujuan Substansi Teknis dari instansi pusat yang membidangi urusan tata ruang, dilanjutkan oleh Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama dengan DPRD. Kedua bahan tersebut yaitu Surat Persetujuan Substansi Teknis dari Menteri yang membidangi urusan penataan ruang dan Surat Persetujuan Bersama dengan DPRD menjadi bahan Gubernur dalam melakukan “evaluasi” terhadap rancangan perda tentang RTRWK/K, rancangan perda tentang RTR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota, dan rancangan perda tentang RDTR Kabupaten/Kota

serta klarifikasi terhadap Perda tentang RTRWK/K, Perda tentang RTR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota, dan Perda tentang RDTR Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan.

Indikator yang digunakan oleh Gubernur dalam mengevaluasi rancangan peraturan daerah tata ruang Kabupaten/Kota terdiri atas (1) tersedianya Raperda beserta lampirannya, (2) terpenuhinya prosedur penyusunan Raperda beserta lampirannya, dan (3) terwujudnya sinkronisasi dan harmonisasi dengan RTRWN, RTR Pulau dan Kepulauan, RTRWP dan RTRWK/K yang berbatasan.

Terkait dengan provinsi pemekaran yang belum memiliki DPRD sehingga belum dapat membentuk perda, maka berdasarkan ketentuan pasal 28 ayat (1), pengaturan tata ruang daerah di dasarkan kepada Perda Tata Ruang Provinsi induk. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota pemekaran yang belum memiliki DPRD sehingga belum dapat membentuk perda, berdasarkan pasal 28 ayat (2), pengaturan tata ruang daerahnya didasarkan kepada Perda Kabupaten/Kota induk. Untuk tata cara evaluasi terhadap perubahan Perda tentang RTRWP, Perda tentang RTR Kawasan Strategis Provinsi, Perda tentang RTRWKabupaten/Kota, Perda tentang RTR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota, dan Perda tentang RDTR Kabupaten/Kota, maka berdasarkan pasal 29 Permendagri ini berlaku secara mutatis mutandis.

### **Pengawasan Yudikatif**

Mahkamah Agung merupakan lembaga yang memegang kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dapat diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung.

Kewenangan pengujian Peraturan Perundang-Undangian dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang (*Judicial review*) yang dimiliki oleh Mahkamah Agung ini diatur dalam sejumlah ketentuan yaitu pasal 24A ayat (1) UUD 1945 jo pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 31 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2004, pasal 31A UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, dan pasal 20 ayat (2) b UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Untuk melaksanakan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan ini, Mahkamah Agung juga telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materil yang sudah diganti dengan Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil. Di dalam Perma No. 1 tahun 2004 tersebut, Mahkamah Agung mempersempit kewenangan pengujian yang dimilikinya dengan hanya terbatas melakukan pengujian materil terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti, Mahkamah Agung tidak memeriksa atau menguji aspek formil penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung  
Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia - 2011

Mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan proses uji materiil yang dilakukan Mahkamah Agung, disebutkan pada pasal 1 c Perma No.1 tahun 2004 bahwa “permohonan keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan”. Permohonan keberatan ini diajukan pemohon kepada Mahkamah Agung dengan cara langsung diajukan ke Mahkamah Agung; atau dapat melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon<sup>24</sup>. Pemohon keberatan berdasarkan pasal 1 ayat (4) adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dari undang-undang. Permohonan ini diajukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Pengajuan permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak ditetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan<sup>25</sup>.

Terkait dengan pemeriksaan dalam persidangan sebagaimana diatur dalam pasal 5, disebutkan bahwa Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung menetapkan Majelis Hakim Agung yang akan memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materiil yang diajukan. Majelis Hakim Agung kemudian memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materiil tersebut dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.

Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan yang diajukan ini beralasan karena peraturan daerah yang diajukan bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, maka Mahkamah Agung akan mengabulkan gugatan atau permohonan keberatan tersebut. Dalam putusan yang mengabulkan Permohonan keberatan tersebut, maka Mahkamah Agung akan dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut, sebagai tidak sah dan tidak berlaku dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya<sup>26</sup>. Namun bila Mahkamah Agung berpendapat bahwa gugatan atau permohonan keberatan yang diajukan tersebut tidak beralasan, maka Mahkamah Agung akan menolak gugatan atau permohonan keberatan tersebut<sup>27</sup>.

Sedangkan mekanisme pemberitahuan putusan berdasarkan pasal 7 Perma No.1 tahun 2004, salinan putusan Mahkamah Agung akan diserahkan atau dikirimkan dengan surat tercatat kepada para pihak dan dalam hal diajukan melalui Pengadilan Negeri setempat, penyerahan

---

<sup>24</sup>Pasal 2 Perma No. 1 tahun 2004

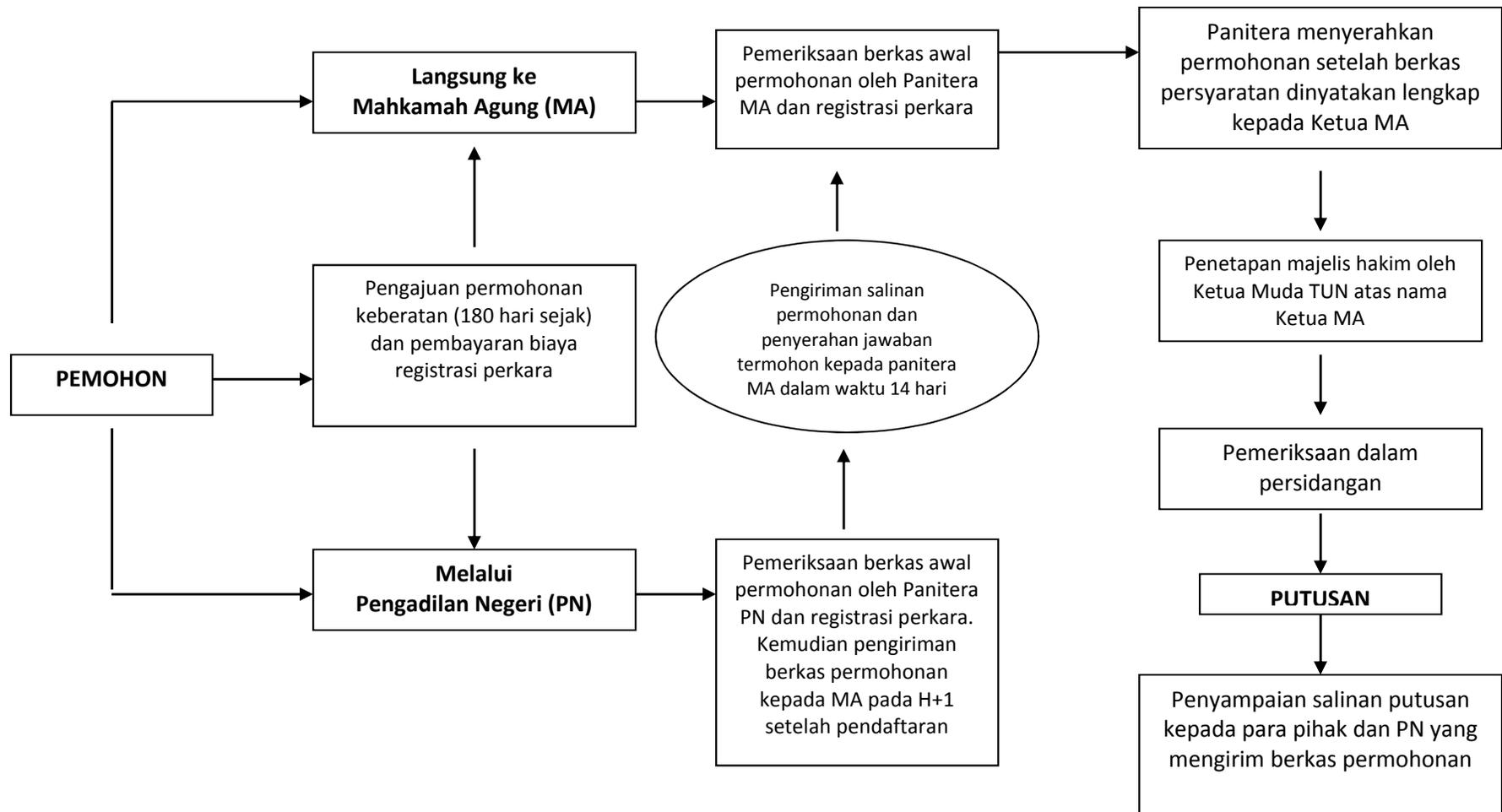
<sup>25</sup>Pasal 2 ayat (4) Perma No. 1 tahun 2004

<sup>26</sup>Pasal 6 ayat (2) Perma No.1 tahun 2004

<sup>27</sup>Pasal 6 ayat (3) Perma No.1 tahun 2004.

atau pengiriman atau salinan putusan Mahkamah Agung disampaikan juga kepada Pengadilan Negeri yang mengirim.

### ALUR MEKANISME HAK UJI MATERIIL OLEH MAHKAMAH AGUNG



Mengenai pelaksanaan putusan permohonan keberatan hak uji materiil oleh Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan pasal 8, Panitera Mahkamah Agung mencantumkan petikan putusan dalam Berita Negara dan dipublikasikan atas biaya Negara. Dalam hal 90 (sembilan puluh) hari putusan Mahkamah Agung tersebut dikirim kepada Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, ternyata pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Terhadap upaya peninjauan kembali, berdasarkan pasal 9, putusan mengenai permohonan keberatan hak uji materiil yang telah dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak dapat diajukan peninjauan kembali. Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa putusan Mahkamah Agung, baik mengenai gugatan maupun permohonan keberatan hak uji materiil adalah bersifat mengikat dan final. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa putusan Mahkamah Agung tentang Uji Materiil mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final dan mengikat, selain itu juga terhadap badan atau pejabat yang bersangkutan dalam perkara Uji Materiil ini tidak melaksanakan kewajibannya dalam waktu 90 hari, maka dengan sendirinya atas nama hukum, peraturan perundang-undangan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

#### **D. Identifikasi Permasalahan Pengawasan Perda**

Munculnya kewenangan pembatalan perda melalui mekanisme *executive review* merupakan diskursus yang hingga kini belum selesai. Sebuah dilemma di era desentralisasi. Keputusan memberlakukan desentralisasi adalah pilihan untuk memfokuskan pemberdayaan daerah diiringi dengan pemberian kewenangan yang luas termasuk kewenangan dalam membentuk peraturan daerah. Namun, keputusan tersebut menimbulkan akibat yang serius terhadap kesiapan pemerintahan daerah dalam menggunakan kewenangannya membentuk perda secara baik untuk mencapai tujuan pemberdayaan daerah. Kecenderungan pemerintah daerah lebih fokus pada urusan internal seperti organisasi pemerintahan dan peningkatan pendapatan asli daerah mempengaruhi pada jenis perda yang dibentuk suatu daerah. Sebagai contoh, Pemerintahan Kota Makassar periode 2004-2009 lebih banyak membentuk perda di bidang organisasi pemerintahan. Dari 82 perda yang dihasilkan selama periode tersebut, sejumlah 43 perda merupakan perda yang mengatur mengenai organisasi pemerintahan. Jumlah terbanyak berikutnya adalah perda bidang keuangan yang meliputi APBD, pajak daerah dan retribusi daerah sebanyak 24 perda. Sementara itu, perda yang mengatur urusan masyarakat seperti kesehatan, perdangangan dan pelayanan umum hanya sejumlah tujuh perda. Permasalahan lain yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya adalah adanya perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau kepentingan umum. Pada kondisi seperti ini, peran pemerintah untuk mengatasi permasalahan dalam pembentukan perda nampaknya sangat diperlukan. Sebagai upaya untuk mengarahkan dan mengevaluasi pembentukan perda. Salah satu upaya yang telah dilakukan selama ini adalah pengawasan oleh pemerintah melalui mekanisme *executive review*. Namun, sebagian pihak menilai bahwa kewenangan ini telah melampaui batas. Kedudukan pemerintahan daerah sebagai legislator

lokal telah diabaikan oleh pemerintah pusat melalui mekanisme pembatalan perda yang diatur dengan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, campur tangan pemerintah pusat ini dapat dinilai sebagai salah satu hambatan dalam mewujudkan desentralisasi.

#### Situasi Pengawasan Perda oleh Kemendagri

Perbedaan pendapat mengenai perlunya peran pemerintah dalam mengawasi perda tidak menghalangi implementasi kewenangan pemerintah yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selama kurun waktu 2004-2009, Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan sebanyak 1691 perda.



#### **Grafik Pembatalan Perda per Tahun Periode 2004-2009 oleh Kemendagri**

Grafik tersebut menunjukkan adanya *trend* pembatalan perda yang terus meningkat tiap tahun. Walaupun pada tahun 2005 jumlah perda yang dibatalkan turun apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun sejak 2006 *trend* pembatalan perda selalu naik dan mencapai jumlah terbesar pada tahun 2009. Lonjakan yang paling besar terjadi antara tahun 2008 ke tahun 2009. Peningkatan yang drastis ini disebabkan adanya pembatalan perda yang merupakan salah satu target 100 hari pemerintahan SBY-Boediono periode 2009-2010. Jumlah perda yang dibatalkan hanya dalam waktu 100 hari tersebut adalah 405 perda. Jumlah ini melebihi capaian kerja Kementerian Dalam Negeri dalam membatalkan perda setiap tahunnya sejak 2004-2008.

Data lain yang menarik untuk diketahui dalam pembatalan perda adalah jenis perda yang dibatalkan. Pengolahan data yang dilakukan dalam riset ini menunjukkan ada 121 jenis perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri dalam kurun waktu 2004-2009.<sup>28</sup> Penelusuran berdasarkan judul perda menunjukkan bahwa sebagian besar adalah Perda di bidang retribusi. Walaupun tidak tertutup kemungkinan bahwa jenis perda yang lain juga merupakan perda pungutan. Dari 1691 perda yang dibatalkan selama kurun waktu 2004-2009, sebanyak 1066 adalah perda retribusi. Posisi terbanyak kedua adalah perda bidang pajak daerah dengan jumlah 224 perda. Sedangkan, posisi ketiga adalah perda perijinan dengan jumlah 179 perda. Permasalahan pembatalan ini muncul karena masih tingginya tingkat kesalahan dari pemerintahan daerah dalam membuat perda pungutan baik retribusi maupun pajak sehingga dibatalkan oleh Kemendagri.<sup>29</sup>

Selanjutnya perda yang dibatalkan juga bukan merupakan perda yang dibentuk pada tahun yang sama atau berdekatan dengan tahun dikeluarkannya keputusan Menteri Dalam Negeri. Sebagai contoh, pada 2009 Perda yang dibatalkan oleh Kemendagri juga termasuk perda yang dikeluarkan tahun 1990an. Bahkan pada data pembatalan tahun 2009 tersebut hanya terdapat 3 (tiga) perda yang dibentuk daerah pada 2009. Padahal jangka waktu penyerahan perda untuk direview dan pembatalan diatur dalam peraturan perundang-undangan dimana perda harus diserahkan tujuh hari setelah ditetapkan dan pembatalannya harus dilakukan dalam jangka waktu enam puluh hari setelah perda diterima. Data tersebut menunjukkan bahwa banyak pembatalan perda yang melanggar ketentuan waktu.

Hasil penelusuran jenis perda juga menunjukkan bahwa perda yang dibatalkan oleh Kemendagri selama ini adalah perda yang terkait dengan keuangan daerah. Sementara jenis perda yang lain, misalkan perda yang materi muatannya bersinggungan dengan hak asasi manusia, aspek sosial dan pelayanan publik

#### Jumlah Perda yang dibatalkan Tahun 2009

Tahun Perda	Jumlah Perda yang Dibatalkan
1990	1
1991	1
1992	1
1993	1
1994	1
1995	2
1996	3
1997	6
1998	54
1999	9
2000	62
2001	116
2002	175
2003	112
2004	90
2005	81
2006	40
2007	44
2008	28
2009	3

*Pembatalan Perda Tahun 2009*

<sup>28</sup> Penentuan jenis ini didasarkan pada judul yang ada dalam Perda. Dari pengklasifikasian jenis perda tersebut kemungkinan besar perda-perda yang lainnya juga merupakan perda pungutan atau sejenis retribusi. Hanya saja pemberian judulnya menggunakan berbagai macam penamaan tanpa menggunakan istilah retribusi.

<sup>29</sup> Permasalahan perda pada awal masa otonomi dapat dibedakan menjadi dua kategori. Kategori pertama adalah Perda-perda sebenarnya melaksanakan UU Pajak dan Retribusi Daerah tapi perda-perda tersebut memberikan penafsiran yang salah terhadap undang-undang. Kategori kedua adalah perda-perda yang dibuat untuk menciptakan pajak dan retribusi yang baru yang tidak ada dalam undang-undang yang baru. Kategori kedua dampaknya lebih besar daripada kategori pertama. Bambang PS Brodjonegoro, Menciptakan Perekonomian Daerah yang Kompetitif, Kompas, 1 April 2006.

tidak tersentuh oleh Kemendagri. Padahal kewenangan yang dimiliki oleh Kemendagri selain pengawasan bersifat preventif untuk raperda retribusi, pajak, tata ruang dan APBD, juga berwenang melakukan pengawasan yang bersifat represif yaitu untuk perda di luar empat jenis perda tersebut. Jenis perda di luar retribusi dan pajak daerah berpotensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, mengganggu kepentingan umum, dan bahkan bertentangan dengan konstitusi. Namun *review* perda dalam bentuk pembatalan perda jenis ini jarang dilakukan oleh Kemendagri.

Selanjutnya, terkait dengan kewenangan pembatalan perda pajak dan retribusi daerah berdasarkan UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pembatalan perda harus dilakukan oleh Presiden dengan membentuk Peraturan Presiden. Namun, pada tahun 2009 Kemendagri tetap melakukan pembatalan perda bidang pajak dan retribusi daerah dengan alasan peraturan pemerintah yang dimandatkan oleh UU No. 28/2009 belum dibentuk oleh pemerintah sehingga Mendagri masih berwenang untuk melakukan pembatalan perda.<sup>30</sup> Kewenangan pembatalan Perda oleh Presiden sebenarnya juga sudah diatur dalam UU NO. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun pembatalan ini dalam prakteknya hanya dilakukan melalui Keputusan Mendagri. Hasil wawancara dengan Biro Hukum Kemendagri menyatakan bahwa Kemendagri membatasi agar masalah perda ini tidak sampai di tangan Presiden. Jumlah perda yang dibatalkan cukup banyak sehingga apabila pelaksanaan pembatalan perda dilakukan oleh Presiden maka tugas ini dianggap terlalu memberatkan.

### ***Identifikasi Permasalahan dalam Pengawasan Eksekutif***

Proses evaluasi perda oleh pemerintah pusat, membutuhkan waktu yang lama, meskipun UU No. 32 tahun 2004 telah menyatakan bahwa pembatalan perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh hari) sejak diterimanya perda oleh pemerintah pusat, dalam prakteknya evaluasi perda oleh pemerintah pusat memakan waktu yang lama. Lamanya proses evaluasi perda oleh pemerintah berimplikasi pada kepastian hukum penerapan perda di daerah.

Faktor yang menyebabkan lamanya proses evaluasi ini disinyalir terjadi karena sejumlah factor, yaitu:

1. Lambatnya Penyerahan Perda oleh Pemerintah Daerah untuk di Evaluasi.
2. Masih adanya ketidaktahuan Pemerintah Daerah terkait dengan kewajiban menyerahkan Perda kepada Pemerintah Pusat.<sup>31</sup>
3. Adanya perbedaan persepsi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam lingkup *review*

---

<sup>30</sup> Ibid

<sup>31</sup> Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM bekerjasama dengan United National Development Programme, 2008.

Perda<sup>32</sup>.

4. Tidak konsistennya sikap Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah yang telah berkonsultasi sebelumnya dalam penyusunan perda namun perdanya tetap dinilai bermasalah<sup>33</sup>.

5. Keengganan Pemerintah Daerah menyerahkan Perda kepada pemerintah Pusat karena tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyerahkannya, sekaligus upaya menghindari pembatalan perda yang dibuat<sup>34</sup>.

Selain itu, dari hasil pemantauan dan penelitian terkait dengan evaluasi perda setidaknya salah satu benang merah yang berhasil diidentifikasi adalah masalah koordinasi antar kementerian. Dalam proses klarifikasi sejumlah raperda pajak diketahui terdapat beberapa perda pajak daerah dan retribusi daerah yang ternyata tidak direkomendasikan dibatalkan oleh Kementerian Keuangan, karena dianggap tidak bermasalah justru malah dibatalkan oleh kementerian Dalam Negeri. Hal ini setidaknya menunjukkan masih lemahnya koordinasi antar Kementerian Negara dalam melaksanakan fungsi mengevaluasi perda-perda yang ada.

Banyak pihak masih mempertanyakan bentuk hukum pembatalan perda. Dalam Pasal 145 ayat 4) UU No 32/2004, disebutkan bentuk hukum untuk membatalkan perda ialah menggunakan Peraturan Presiden (selanjutnya disingkat Perpres). Namun pada prakteknya, pembatalan perda dilakukan dengan menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri). Dengan demikian, pembatalan Perda melalui (Kepmendagri) merupakan sebuah kekeliruan hukum. Kekeliruan itu terjadi karena instrumen hukum untuk membatalkan perda seharusnya dalam bentuk Perpres bukan Kepmendagri. Penggunaan instrument hukum dalam bentuk keputusan (Kepmendagri) juga dianggap tidak tepat karena keputusan merupakan bentuk *beschikking*, sedangkan peraturan perda merupakan bentuk *regeling*.

#### **Situasi *Judicial Review* Perda oleh MA**

Banyaknya jumlah perda yang dibatalkan oleh Kemendagri setiap tahunnya tidak sebanding dengan jumlah perda yang direview oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*. Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2010 yang dipublikasikan pada Februari 2011 menyebutkan bahwa jumlah permohonan *judicial review* pada 2010 mencapai 61 permohonan. Dari jumlah tersebut, hanya terdapat 12 permohonan *judicial review* perda. Jenis peraturan yang paling banyak diajukan permohonan *judicial review* adalah peraturan menteri.

#### **Identifikasi Permasalahan dalam Pengawasan Yudikatif**

<sup>32</sup>Satriyo, H., dkk., 2003. Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA): Laporan Ketiga. The Asia Foundation.

<sup>33</sup>ibid

<sup>34</sup>Panduan, op.cit.

Pembatasan waktu yang di atur dalam Pasal 2 Ayat (4) PERMA No.1 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak ditetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, menjadi persoalan utama dalam mekanisme ini. Dimana permohonan yang diajukan setelah melewati tenggang waktu tersebut, maka permohonan tersebut sudah tidak dapat lagi di terima. Hal ini sebenarnya telah membatasi bahkan menghilangkan hak masyarakat yang merasa dirugikan atas berlakunya suatu Perda untuk mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung. Padahal, bisa saja ada pihak/masyarakat yang ingin mengajukan permohonan pengujian suatu Perda ke Mahkamah Agung, namun sudah melewati batas waktu yang sudah di tentukan.

No.	Jenis Peraturan	Jumlah
1	Peraturan Pemerintah	9
2	Keputusan Presiden	3
3	Peraturan Daerah	12
4	Peraturan Menteri	14
5	Keputusan Menteri	6
6	Keputusan KPU	2
7	Peraturan KPU	9
8	Peraturan Bawaslu	1
9	Peraturan Dirjen	1
10	Peraturan Walikota	1
11	Keputusan Gubernur	1
12	Keputusan Direksi	1
13	Surat Edaran	1
	Jumlah	61

**Jenis Peraturan Yang Di Uji oleh MA  
Selama 2010**

Permasalahan lainnya dalam implementasi *judicial review* adalah tidak diatur lamanya waktu proses pemeriksaan pengujian perda oleh MA. Ketiadaan pengaturan batas waktu proses itu sangat ironis mengingat dalam PERMA tersebut MA malah membatasi waktu hak warga negara untuk menyampaikan permohonan *judicial review*. Ketiadaan batas waktu pengujian oleh MA, apalagi di tengah menumpuknya perkara kasasi di MA, berpotensi membuat perda yang tengah diuji terkatung-katung pelaksanaannya di daerah karena proses pengujian yang lama. PERMA No. 1 Tahun 2004 juga tidak merumuskan ruang bagi masyarakat untuk dapat mengawasi jalannya proses pengujian oleh MA. Dari rumusan PERMA No 1 Tahun 2004 sendiri sudah nampak bahwa MA masih bersifat tertutup. Padahal, obyek yang sedang disengketakan adalah terkait dengan kepentingan publik, yaitu suatu peraturan yang berlaku umum di masyarakat (daerah).

Selain itu, proses pemeriksaan yang berlangsung secara tertutup juga menjadi masalah dalam pemeriksaan permohonan *judicial review*. Dalam persidangan pun, pemohon yaitu masyarakat dan termohon yaitu pemerintah daerah tidak didengar keterangannya dalam suatu persidangan. Hubungan pemohon hanya sebatas pada pengajuan permohonan, setelah itu proses pemeriksaan mutlak menjadi wilayah MA.

## Identifikasi Aktor

### *Pemetaan Lembaga Negara*

Kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan kepada lembaga negara dan institusi pemerintahan terkait dengan perda sangat besar. Terutama dalam hal pengawasan perda. Mahkamah Agung atas dasar permohonan yang diberikan berwenang melakukan pengujian terhadap perda. Sedangkan Presiden berwenang untuk melakukan pengawasan atas Perda melalui bentuk pengawasan yang dijalankan dalam pemerintahannya. Kewenangan Presiden ini kemudian diatur melalui peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan oleh para menteri yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri melalui bentuk kewenangannya melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap peraturan daerah.

Pada institusi pemerintahan, terdapat dua kementerian yang mempunyai kewenangan berhubungan dengan Perda berdasarkan lingkup pengaturan perda sebagai instrument pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam desentralisasi yang harus diawasi oleh pemerintah pusat dan perda sebagai instrument peraturan perundang-undangan. Hal ini juga berhubungan dengan penempatan pengaturan perda dalam undang-undang. Apakah Perda masuk dalam rejim undang-undang pemerintahan daerah (UU No. 32/2004) atau rejim undang-undang yang mengatur mengenai peraturan perundang-undangan (UU No. 10/2004)? Apabila perda ditempatkan pada rejim pemerintahan daerah maka kementerian yang paling erat kewenangannya adalah Kementerian Dalam Negeri dengan argumentasi bahwa pembinaan pemerintahan daerah menjadi tanggung jawab kementerian ini. Sementara apabila perda ditempatkan pada rejim peraturan perundang-undangan maka pelaksanaannya berada di bawah kewenangan Kementerian Hukum dan HAM. Sampai dengan saat ini, sinergi atas kewenangan dua kementerian tersebut terkait dengan Perda belum selesai. Peraturan Presiden yang dimandatkan oleh UU No. 10/2004 untuk mengatur perda, sampai dengan enam tahun sejak undang-undang tersebut disahkan belum juga terbentuk.<sup>35</sup> Bahkan saat ini DPR sudah membentuk RUU Perubahan atas UU No. 10/2004.<sup>36</sup>

Dalam prakteknya, dua kementerian tersebut bekerja pada wilayah masing-masing. Walaupun dalam beberapa hal masih beririsan. Kementerian Dalam Negeri menjalankan kewenangannya dengan melakukan pembatalan Perda sejak tahun 2002 sampai dengan 2009. Sementara itu, Kementerian Hukum dan HAM menjalankan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pembinaan perancangan peraturan perundang-undangan. Bahkan pada tanggal 8 Januari 2004, pada struktur Kementerian Hukum dan HAM dibentuk suatu direktorat yang khusus menangani perda yaitu Direktorat Fasilitas Perancangan Perda. Direktorat tersebut dibentuk dengan keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.04.PR.07.10 Tahun 2004. Dua kementerian ini juga menjalankan fungsi konsultasi. Aparat pemerintahan daerah dapat berkonsultasi terkait dengan penyusunan Perda. Walaupun tidak

<sup>35</sup> Informasi yang diperoleh adalah pengesahan Perpres tersebut masih terkendala dengan pengaturan kewenangan antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM.

<sup>36</sup> RUU Perubahan UU No. 10/2004 telah resmi menjadi usul inisiatif DPR dan saat ini RUU tersebut telah diserahkan kepada Presiden untuk dibahas bersama dengan DPR.

ada data yang dapat menunjukkan berapa jumlah tamu dari daerah yang berkonsultasi ke Kemendagri, namun staf biro hukum dalam sebuah wawancara menyatakan bahwa mereka sampai kesulitan dalam melayani tamu untuk beronsultasi karena jumlah tamu setiap harinya sangat banyak. Layanan konsultasi ini juga dijalankan oleh Direktorat Fasilitasi Perancangan Perda pada Kementerian Hukum dan HAM. Sejak tahun 2006 hingga 2009, jumlah konsultasi yang telah dilakukan adalah 104 yang dilakukan dengan kalangan DPRD, biro hukum pemerintah daerah, Universitas dan LSM. Walaupun jumlahnya tidak sebanyak Kemendagri, namun data tiap tahunnya menunjukkan adanya peningkatan pihak yang berkonsultasi terutama dari DPRD.<sup>37</sup>

Selain Direktur Fasilitasi Perancangan Perda, di lingkungan Kemhukham juga dilaksanakan kegiatan yang diberi nama Forum Komunikasi Regulasi Daerah (FKRD). Forum ini diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada 2010. Dalam struktur organisasi BPHN, FKRD berada di bawah bidang Perencanaan Legislasi pada Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional BPHN. Sehingga kegiatan yang dilakukan terbatas pada proses perencanaan pembentukan perda dengan produk Program Legislasi Daerah. Ada pembagian peran antara kegiatan yang dilakukan oleh BPHN melalui FKRD dengan Direktorat Fasilitasi Perancangan Perda. BPHN berperan mendampingi daerah dalam menyusun Program Legislasi Daerah sedangkan Direktorat Fasilitasi Perancangan Perda mempunyai peran dalam memfasilitasi daerah merancang naskah perda.

Kegiatan FKRD yang sudah dilaksanakan adalah Lokakarya di beberapa kota antara lain Aceh, Palembang, Manado dan Banjarmasin. Lokakarya tersebut diikuti oleh biro hukum pemerintah daerah, staf sekretariat DPRD, anggota DPRD, akademisi, Kanwil Kemhukham dan unsur masyarakat. Kegiatan FKRD pada tahun pertama berupa pelaksanaan lokakarya atau diskusi publik.<sup>38</sup> Namun, BPHN berkeinginan untuk lebih mengintensifkan komunikasi FKRD ini dalam berbagai bentuk kegiatan. Kegiatan FKRD diselenggarakan oleh BPHN yang bekerjasama dengan Kanwil Kemhukham yang berada di kota tempat diadakannya FKRD.

Struktur Kemhukham yang mempunyai kantor wilayah di tiap-tiap propinsi memudahkan Kemhukham menjalankan kegiatannya di daerah. Secara rutin, sejak 2005 Kanwil Kemhukham menyelenggarakan rapat tahunan yang diikuti oleh pejabat terkait dengan pembentukan Perda. Selain itu, sejak 2010 Kanwil Kumham juga berfungsi sebagai *law center* yang salah satu tujuannya untuk melakukan koordinasi pembuatan perda dan harmonisasi penyusunan ranperda. *Law center* yang rencanya akan berada di 33 Propinsi diresmikan oleh Menteri Hukum dan HAM. Peresmian *law center* ini juga diikuti dengan penandatanganan kerjasama Kanwil Kumham dengan pemerintah daerah dalam melakukan harmonisasi dan perancangan perda. Sampai dengan Mei 2011, Menhukham telah meresmikan 24 *law center* dan ditargetkan

<sup>37</sup> Dr. Wahidudin Adams, Direktur Fasilitasi Perancangan Perda. *Pemetaan Permasalahan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Upaya Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah*. <http://djpp.info/htn-dan-puu/323-peta-permasalahan-dalam-pembentukan-peraturan-daerah-dan-upaya-fasilitasi-perancangan-perda.html>

<sup>38</sup> Topik diskusi yang dilaksanakan FKRD pada 2010 adalah Optimalisasi Fungsi Program Legislasi Daerah dalam rangka Efektifitas Peraturan Daerah untuk Indonesia yang Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan.

sampai dengan akhir 2011 *law center* telah berada di seluruh Kanwil Kemenhukham. Selain berperan dalam penyusunan perda, *law center* juga difungsikan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam hal pelayanan hak kekayaan intelektual, pelayanan keimigrasian, pelayanan kemasyarakatan dan pemberian konsultasi hukum dan hak asasi manusia.

Kementerian lainnya yang mempunyai kewenangan terkait dengan pengawasan terhadap Perda adalah Kementerian Keuangan dan Kementerian Pekerjaan Umum. Kementerian Keuangan mempunyai kewenangan untuk merekomendasikan kepada Kemendagri untuk membatalkan Perda bidang retribusi dan pajak daerah. Sedangkan, Kementerian Pekerjaan Umum berwenang untuk merekomendasikan pembatalan Perda yang mengatur tentang tata ruang.

Sementara itu, di dalam struktur Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sejak tahun 2008 juga terdapat direktorat yaitu Direktorat Analisis Peraturan Perundang-undangan (DAPP). Direktorat ini berada di bawah Deputi Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan. Salah satu program yang dilakukan direktorat ini adalah pembenahan regulasi baik di tingkat pusat maupun daerah. Pada 2010, direktorat ini melakukan kegiatan penyusunan Model Analisis Peraturan Perundang-undangan (MAPP). Model ini akan digunakan sebagai alat uji kelayakan suatu raperda dibahas dan masuk dalam rencana kerja pemerintah daerah. Di tingkat daerah, kegiatan ini akan dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).<sup>39</sup> Model analisis lainnya yang dikembangkan oleh DAPP adalah model analisis untuk perda. Model ini digunakan untuk mengevaluasi perda yang sudah disahkan dan diberlakukan.

Program kerja DAPP tahun 2011 merencanakan kegiatan sosialisasi model analisis untuk perda dan asistensi penggunaannya di beberapa daerah. Pada tahap awal ini, DAPP akan memfokuskan pada evaluasi perda untuk mendukung program kerjasama pemerintah dan swasta dalam penyediaan infrastruktur. Hasil akhirnya adalah rekomendasi status perda masih dapat berlaku atau perlu dicabut dan direvisi.

Selanjutnya, rincian kewenangan dan kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara/pemerintah terkait dengan perda dapat dilihat pada tabel di bawah. Data mengenai alamat dan kontak masing-masing lembaga dapat dilihat pada lampiran.

Nama Lembaga	Kewenangan	Kegiatan yang dilakukan
Mahkamah Agung	<i>Judicial review</i> perda Pemeriksaan permohonan keberatan dari pemerintah daerah atas pembatalan yang dilakukan oleh pemerintah	Menyusun peraturan Mahkamah Agung tentang hukum acara pemeriksaan permohonan <i>judicial review</i> Memeriksa dan memutus permohonan <i>judicial review</i>
Presiden	Pembatalan perda	Mengeluarkan Perpres pembatalan perda Aceh

<sup>39</sup> Prosedur yang sama juga diberlakukan untuk undang-undang, dan pada 2011 DAPP telah melakukan uji coba model analisis ini terhadap usulan rancangan undang-undang dari kementerian/lembaga yang akan dimasukkan dalam Rencana Kerja Pemerintah 2012.

		Menyerahkan kewenangan pembatalan perda ke Mendagri
Kementerian Dalam Negeri	Pengawasan terhadap Perda melalui pengawasan preventif dan represif	Pembatalan Perda sejak 2002 – 2009  Layanan konsultasi dari pemerintah daerah dalam merancang perda
BPHN (Kementerian Hukum dan HAM)	Pembinaan Hukum	Membentuk Forum Komunikasi Regulasi Daerah  Menyelenggarakan diskusi melalui Forum Komunikasi Regulasi Daerah yang diikuti biro hukum pemerintah daerah, anggota DPRD. diskusi dilaksanakan pada 2010 antara lain di Aceh, Banjarmasin, Palembang.
Direktorat Fasilitas Perancangan (Kementerian Hukum dan HAM)	Penyiapan koordinasi dengan pemerintah daerah dan DPRD Provinsi, atau Kabupaten/Kota;  Pelaksanaan pembinaan teknis perancangan peraturan daerah.	Menyusun Buku Pedoman Praktis Penyusunan Peraturan Daerah yang bernuansa Hak Asasi Manusia, Gender, dan pembangunan yang berkelanjutan.  Pelatihan tenaga perancang peraturan daerah yang dilaksanakan di 29 Propinsi  Penyelenggaraan <i>training of trainers</i> yang diikuti oleh biro hukum propinsi, sekretariat DPRD Propinsi dan Kadiv Pelayanan Hukum Kanwil Kemhukham  Mengikutsertakan biro hukum propinsi dan staf Kanwil kemhukham dalam pelatihan tenaga fungsional perancangan yang diadakan oleh Badan Pengembangan SDM  Melakukan Mediasi dan Konsultasi dalam pembentukan Perda  Pengumpulan kajian dan Pengolaha Data.
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM	Melakukan harmonisasi dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah	Melakukan rapat kerja tahunan sejak 2005, yang diikuti oleh para pejabat yang berwenang dalam pembentukan peraturan daerah, baik dari dalam lingkungan Kanwil Dephukham maupun di luar antara lain biro hukum pemerintahan dan panitia legislasi DPRD.
Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Kementerian	Pengawasan Perda terkait dengan retribusi dan pajak daerah	Memberikan rekomendasi kepada Mendagri untuk membatalkan Perda terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah

Kemampuan)		
Kementerian Pekerjaan Umum	Pengawasan Perda terkait dengan tata ruang	Koordinasi dengan Mendagri dalam rangka pelaksanaan pengawasan perda terkait dengan tata ruang
Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan	Analisis rancangan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan.  Menguji kelayakan rancangan peraturan perundang-undangan untuk masuk dalam RKP	Menyusun model analisis peraturan perundang-undangan (MAPP)  Melakukan sosialisasi dan asistensi penggunaan MAPP
Komnas HAM	Riset dan advokasi	Koordinasi dengan Kemendagri terkait dengan Perda yang bertentangan dengan HAM
Komnas Perempuan	Riset dan advokasi	Kajian pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan di 16 Kabupaten/Kota

**Tabel Pemetaan Lembaga Negara dan Institusi Pemerintah**

## E. Analisis dan Temuan dalam Executive Review

### Permasalahan Regulasi *Executive Review* Perda

Dalam rangka menjaga agar pengaturan Perda selaras dengan hukum nasional dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, serta sebagai bentuk upaya mencegah mengarahnya pelaksanaan prinsip desentralisasi kepada kedaulatan,<sup>40</sup> maka diatur mekanisme pengawasan dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU 32/2004). Mekanisme pengawasan ini dilakukan terhadap seluruh Perda, yang dibagi menjadi dua kelompok, yaitu Perda yang diawasi dengan cara preventif dan perda yang diawasi dengan cara represif.

Walaupun mekanisme pengawasan dilakukan terhadap seluruh Perda, namun dari data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) terlihat bahwa Perda mengenai Pajak dan Retribusi Daerah mendominasi Perda yang dibatalkan oleh Kemendagri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri). Banyaknya Perda Pajak dan Retribusi Daerah yang dibatalkan oleh Kemendagri sangat dipengaruhi oleh mekanisme pengawasan yang dilakukan. Menurut Kepala Biro Hukum Kemendagri, Prof. Zudan Arif Fakhrulloh, hal tersebut terjadi karena Menteri Dalam Negeri tidak memiliki wewenang untuk membatalkan Perda selain Perda tentang APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah (pengawasan dengan cara represif).<sup>41</sup> Pernyataan itu didasari dengan pengaturan dalam Pasal 145 ayat (3) UU 32/2004 yang menyebutkan bahwa Perda yang termasuk dalam pengawasan represif dibatalkan melalui Peraturan Presiden. Secara lengkap ketentuan dalam pasal tersebut sebagai berikut:

<sup>40</sup> M. Nur Sholikin. dkk, *Awasi Perda Berdayakan Daerah* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan), 2009, hlm. 79

<sup>41</sup> Wawancara di Jakarta 18 Januari 2011

Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Instrument pembatalan melalui Peraturan Presiden tersebut harus dibentuk oleh Presiden. Sehingga Kemendagri tidak mempunyai wewenang untuk membatalkan perda selain APBD, Pajak, Retribusi dan Tata Ruang. Kewenangan Kemendagri hanya memberikan usulan kepada Presiden untuk membatalkan Perda-Perda di luar Perda APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah, yang dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Pemberian usul tersebut dimaksudkan untuk dijadikan dasar dari Perpres yang akan dikeluarkan oleh Presiden untuk membatalkan Perda. Sejak berlakunya ketentuan dalam UU No. 32/2004, pembatalan perda melalui Perpres baru satu kali digunakan.

Pada 18 Oktober 2006, Presiden mengeluarkan Perpres No. 87 Tahun 2006 tentang Pembatalan Ketentuan Pasal 33 Ayat (2) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Ketentuan pembatalan Perda yang diserahkan kepada Presiden melalui pembentukan Perpres menimbulkan masalah baru terkait dengan rutinitas pekerjaan Presiden dalam membatalkan Perda. Tantangan mekanisme pembatalan oleh Presiden adalah banyaknya Perda yang harus *direview* dan apabila ada pembatalan maka Presiden perlu menandatangani Perpres pembatalan Perda yang jumlahnya sangat banyak.

Kemendagri berinisiatif untuk menyelesaikan masalah ini dengan mengubah mekanisme *review* perda dimana Kemendagri memilih menerapkan mekanisme evaluasi terhadap Perda yang dianggap bermasalah. Hasil evaluasi tidak berakibat pada pembatalan oleh Presiden melainkan diserahkan kepada daerah yang bersangkutan dan disampaikan melalui bentuk surat Menteri Dalam Negeri.<sup>42</sup> Surat tersebut memerintahkan kepada daerah agar melakukan perubahan atau pencabutan perda. Namun, mekanisme ini terkendala karena insiatif perubahan atau pencabutan tetap berada di tangan pemerintah daerah. Sehingga bisa jadi instruksi Mendagri ini tidak dilaksanakan oleh pemerintahan daerah.

Pilihan untuk memberikan Surat Menteri Dalam Negeri kepada pemerintah daerah sebagai hasil klarifikasi terhadap Perda yang bermasalah, tidak terlepas juga dari resiko politik yang dapat timbul apabila Presiden aktif dalam menggunakan kewenangannya dalam membatalkan Perda menggunakan Perpres.<sup>43</sup> Kondisi itu terjadi karena adanya mekanisme keberatan yang diatur dalam Pasal 145 ayat (5) UU 32/2004. Dalam Pasal tersebut diatur bahwa pemerintah daerah dapat mengajukan keberatan atas pembatalan suatu Perda, sehingga memungkinkan banyak Perda yang digugat dan bahkan dibatalkan.

---

<sup>42</sup> Wawancara di Jakarta 18 Januari 2011

<sup>43</sup> Wawancara di Jakarta 19 Januari 2011

Fokus Kemendagri selama ini yang hanya membatalkan Perda bidang Pajak dan Retribusi daerah, berdasarkan wawancara karena tidak adanya kewenangan Kemendagri untuk membatalkan perda selain empat Perda. Namun, Permendagri No. 53 Tahun 2007 sebenarnya mengatur kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda di luar empat jenis Perda. Pasal 8 Ayat (3) Permendagri No. 53 Tahun 2007 mengatur bahwa Hasil klarifikasi peraturan daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan. Mekanisme selama ini yang dilakukan hanya memberikan masukan kepada pemerintahan daerah untuk merevisi atau mencabut perda yang berdasarkan kajian Kemendagri dianggap bermasalah.

Permasalahan tidak berjalannya ketentuan dalam pengawasan perda juga terdapat pada pelaksanaan pengawasan berjenjang. Peraturan perundang-undangan mengatur mekanisme pengawasan preventif secara berjenjang. Gubernur atau pemerintah provinsi terlibat dalam melakukan evaluasi Raperda APBD Kabupaten/Kota. Sedangkan pemerintah pusat, Kemendagri melakukan pengawasan atas perda propinsi. Kewenangan pembatalan perda pun dibuat secara berjenjang, dimana Presiden mempunyai kewenangan untuk membatalkan Perda Propinsi atas dasar usulan Gubernur. Ketentuan ini diatur dalam pasal 6 ayat (4) Permendagri No. 53 tahun 2007. yang berbunyi:

Hasil Klarifikasi Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Menteri Dalam Negeri kepada Presiden untuk pembatalan.

Sedangkan terkait dengan perda kabupaten/kota kewenangan pembatalan berada pada Menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari Gubernur. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 8 ayat (3) Permendagri No. 53/2007. Secara lebih lengkap ketentuan tersebut sebagai berikut:

Hasil Klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.

Pengawasan berjenjang ini juga berlaku bagi jenis perda APBD, retribusi, pajak, dan tata ruang. Namun untuk empat jenis perda memiliki perbedaan pejabat yang memiliki kewenangan pembatalan. Perda kabupaten/kota dievaluasi oleh Gubernur dan kewenangan pembatalannya juga berada pada Gubernur. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 21 ayat (3) Permendagri No. 53/2007. Sedangkan, kewenangan evaluasi dan pembatalan Perda propinsi untuk empat jenis perda tersebut berada di Mendagri. Hal ini diatur dalam pasal 16 ayat (3) Permendagri No. 53/2007. Namun, sampai dengan saat ini pengawasan berjenjang baru efektif bagi perda APBD. Pemerintah Provinsi atau Gubernur menjalankan kewenangannya dalam mengevaluasi raperda

APBD Kabupaten/Kota. Tindaklanjut pengawasannya pun lebih baik, karena ada sanksi bagi daerah yang tidak menindaklanjuti hasil evaluasi yang diberikan yaitu daerah harus memberlakukan anggaran tahun sebelumnya.

Evaluasi terhadap perda pajak dan retribusi memang ada perbedaan apabila dibandingkan dengan evaluasi perda APBD. Jumlah perda pajak dan retribusi yang dihasilkan oleh suatu daerah bisa tinggi. Tergantung inisiatif dari tiap-tiap daerah. Selain itu, sinkronisasi pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah harus dilakukan terhadap regulasi di tingkat pusat sehingga membutuhkan pendukung yang mempunyai kapasitas penguasaan regulasi atau kebijakan di bidang pajak dan retribusi daerah. Kapasitas penguasaan regulasi ini yang menjadi salah satu kendala bagi daerah propinsi sehingga tidak dapat menjalankan fungsi pengawasannya terhadap perda pajak dan retribusi daerah. Walaupun ketentuan dalam peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa Kabupaten/Kota menyerahkan perda kepada Gubernur, pada prakteknya daerah langsung menyerahkan perda tersebut ke Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri. Apabila ada daerah yang menyerahkan ke pemerintah propinsi, perda tersebut akan diteruskan kepada Kemenkeu. Tanpa melakukan kajian atau evaluasi terlebih dahulu. Tidak efektifnya pengawasan berjenjang ini juga disebabkan pada terbatasnya staf pada bagian hukum pemerintah propinsi. Hal ini diakui oleh salah seorang narasumber yang menambahkan informasi bahwa bagian hukum propinsi juga memiliki beberapa tugas lainnya di pemerintahan, misalkan mempersiapkan raperda, menangani permasalahan-permasalahan hukum di pemerintahan.<sup>44</sup> Sehingga tugas untuk melakukan pengawasan atas perda ini menjadi terhambat.

Uraian pada bagian sebelumnya menunjukkan adanya permasalahan pada tidak diterapkannya kewenangan dan mekanisme pengawasan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan pada suatu institusi atau lembaga namun dalam prakteknya terbukti bahwa pengaturan tersebut menghadapi kendala. Hal ini terjadi juga pada pengaturan mengenai pengawasan berjenjang yang melibatkan pemerintah propinsi untuk raperda yang terkait pajak dan retribusi daerah. Pemerintah propinsi tidak siap melaksanakan kewenangan tersebut. Di sisi lain, pengaturan agar pemerintah propinsi melakukan koordinasi dengan Kementerian yang berada di pusat juga menambah prosedur yang panjang dan memakan waktu. Pemerintah propinsi dapat berpandangan daripada melakukan evaluasi dan konsultasi maka lebih baik mereka menyerahkan tugas pengawasan tersebut langsung ke kementerian di tingkat pusat.

Model pengawasan berjenjang bisa menjadi salah satu upaya menyederhanakan proses pengawasan perda. Prosedur dan jalur koordinasi antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah propinsi dalam mengawasi perda juga dapat berjalan lebih mudah dan singkat. Selain itu dalam konsep pemerintahan daerah di Indonesia, pemerintah Propinsi merupakan wakil pemerintah pusat dalam menjalankan fungsinya di tingkat daerah. Di sisi lain, proses pengawasannya pun tidak akan menumpuk di kementerian.

Implementasi pengawasan ini memerlukan peran aktif pemerintah untuk mengalihkan peran yang selama ini dijalankan oleh Kemendagri dalam membatalkan perda melalui pengembangan

---

<sup>44</sup> Wawancara di Jakarta 19 Januari 2011

sistem pengawasan berjenjang di tingkat propinsi sebagaimana sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Upaya ini meliputi pembenahan struktur bagian hukum pemerintah propinsi untuk menyesuaikan dengan penambahan tugas terkait dengan pengawasan perda, peningkatan kapasitas aparat di tingkat daerah dan pengembangan kerjasama dengan kementerian yang mempunyai kewenangan di bidang perundang-undangan dan mempunyai kantor perwakilan di tingkat propinsi yaitu Kanwil Kemenhukham.

#### **Efektifitas Pengawasan Antar Kementerian**

Pengawasan Perda tidak hanya menjadi tugas Kemendagri. Undang-undang mengatur keterlibatan beberapa kementerian yang berhubungan dengan materi pengaturan perda. Sehingga kegiatan pengawasan Perda ini sering dilakukan secara lintas kementerian. Pelibatan kementerian teknis bersifat konsultatif. Kementerian teknis yang mengetahui perkembangan pengaturan atau kebijakan terkait dengan materi yang diatur perda. Dalam melakukan pengawasan Perda bidang Retribusi dan Pajak, undang-undang memberi kewenangan Kementerian Keuangan. Sedangkan terkait dengan tata ruang, undang-undang memberi kewenangan kepada Kementerian Pekerjaan Umum. Namun, kewenangan utama pengawasan tetap berada di tangan Kemendagri yang dalam kegiatan lintas kementerian ini bertindak sebagai koordinator. Kementerian teknis dalam prakteknya memberikan rekomendasi berdasarkan kajian yang telah dilakukan terhadap perda atau raperda terkait.

Kegiatan yang bersifat koordinatif menuntut adanya pengaturan peran yang jelas antar masing-masing kementerian. Kegiatan pengawasan yang bersifat lintas kementerian ini dalam prakteknya menghadapi kendala. Kendala dalam koordinasi antar Kementerian sangat terasa dalam pengawasan Perda Pajak dan Retribusi Daerah. Dalam Pasal 80 Peraturan Pemerintah No.65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah menyebutkan bahwa Perda dapat dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendapatkan pertimbangan dari Menteri Keuangan. Pasal-pasal tersebut menegaskan bahwa sebelum dibatalkan oleh Mendagri, harus ada usulan terlebih dahulu dari Menkeu.

Dalam praktiknya, sebelum memberikan usulan atau pertimbangan kepada Mendagri, Menkeu terlebih dahulu melakukan kajian terhadap Perda yang bersangkutan. Kajian dilakukan pada Direktorat Pajak dan Retribusi Daerah. Pembagian pengerjaan kajian dilakukan dalam empat tim yang masing-masing tim dipimpin oleh Kepala Sub Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan rata-rata tiap tim beranggotakan sepuluh orang. Pembagian empat Kepala Sub Direktorat ini sekaligus membagi wilayah kerja masing-masing. Keseluruhan wilayah Indonesia dibagi dalam empat region yaitu (i) Sumatra, (ii) Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, (iii) Kalimantan dan Sulawesi, (iv) Maluku dan Papua. Masing-masing Kepala sub direktorat bertanggung jawab melakukan kajian perda kabupaten/kota sesuai pembagian region tersebut. Secara rutin, keempat kepala sub direktorat ini menyelenggarakan rapat untuk membahas kajian dan sinkronisasi perda yang sudah dikaji antar tim. Selain mempersiapkan bahan yang akan diserahkan kepada Menteri Keuangan melalui Dirjen Perimbangan Keuangan, rapat ini juga bertujuan untuk menyamakan hasil akhir atau rekomendasi atas perda di tiap kabupaten/kota yang memiliki pengaturan yang sama. Proses ini untuk menghindari adanya rekomendasi yang

berbeda untuk daerah yang memiliki perda pajak maupun retribusi yang pengaturannya ternyata sama.

Hasil kajian Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juga didiskusikan dengan Kementerian lain yang secara teknis berkaitan dengan materi yang akan diatur dalam perda. Rapat yang secara rutin diselenggarakan di Kementerian Keuangan juga melibatkan Kementerian Dalam Negeri. Hasil akhir kajian kemudian menjadi bahan rekomendasi yang disampaikan oleh Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan tindaklanjut terhadap status perda sesuai dengan rekomendasi hasil kajian.

Namun, di Kemendagri usulan tersebut tidak lantas ditindaklanjuti dengan pembatalan. Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri akan melakukan kajian ulang atas rekomendasi dari Kementerian Keuangan.<sup>45</sup> Mekanisme ini menimbulkan permasalahan adanya perbedaan keputusan terhadap suatu perda. Dalam prakteknya, terdapat perbedaan antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Keuangan dalam pengawasan perda pajak dan retribusi. Tidak semua perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan oleh Kementerian Keuangan kemudian dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dari tahun 2001 sampai Desember 2010, ada 13.252 Perda yang dikaji oleh Kemenkeu. 4.885 Perda atau 36% diantaranya diusulkan kepada Kemendagri untuk dibatalkan. Namun, dari jumlah tersebut baru 1.843 Perda yang resmi dibatalkan. Sebaliknya, ada juga Perda Pajak atau retribusi Daerah yang tidak direkomendasikan oleh Kemenkeu, namun dibatalkan oleh Kemendagri.<sup>46</sup>

Permasalahan mekanisme pengawasan antara Kementerian Keuangan dengan Kementerian Dalam Negeri dipengaruhi oleh ketentuan yang mengatur relasi dua kementerian tersebut dalam pengawasan perda. Ketentuan dalam undang-undang hanya menyebutkan bahwa kedudukan Kementerian Keuangan dan Kementerian Pekerjaan Umum dalam melakukan pengawasan perda yang sesuai dengan bidang masing-masing kementerian hanya bersifat koordinatif. Ketentuan ini dapat ditafsirkan bahwa hasil kajian atau rekomendasi dari Kementerian Keuangan bersifat tidak mengikat. Sehingga Kementerian Dalam Negeri dapat mengambil tindakan untuk melakukan kajian ulang atas rekomendasi Kementerian Keuangan atau tidak menindaklanjuti pembatalan yang sesuai dengan rekomendasi Kementerian Keuangan.

#### **Kewenangan dan Instrumen Hukum Pembatalan Perda**

UU 32/2004 telah mengatur dua hal terkait dengan pembatalan Perda, yaitu (i) wewenang pembatalan perda, (ii) jenis peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk membatalkan perda. Pasal 145 ayat (2) mengatur tentang kewenangan pemerintah untuk membatalkan perda apabila perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan ini menunjuk pada struktur tapi tidak menyebutkan secara jelas pejabat yang berwenang untuk membatalkan perda. Pada ketentuan berikutnya, Pasal 145 ayat (3) mengatur bahwa pembatalan perda dilakukan melalui peraturan presiden. Rumusan kedua ketentuan tersebut selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 145 ayat (2) dan (3) UU 32/2004:

<sup>45</sup> Wawancara di Jakarta 19 Januari 2011

<sup>46</sup> Ni'matul Huda, Op. Cit. Hal. 333

(2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

(3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Ketidajelasan penunjukan pejabat yang berwenang dalam membatalkan perda menimbulkan permasalahan dalam praktek. Pembatalan perda selama ini tidak melalui peraturan presiden. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian awal bahwa pembatalan perda melalui perpres baru digunakan satu kali. Pembatalan perda selama ini menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri dengan menggunakan instrument Keputusan Menteri Dalam Negeri. Penggunaan istilah “pemerintah” ditafsirkan bahwa kewenangan pembatalan ini bisa dilakukan pejabat tertentu dalam lingkup pemerintahan dan bukan presiden. Padahal apabila ketentuan dalam Pasal 145 ayat (2) UU 32/2004 dikaitkan dengan pasal 145 ayat (3), maka jelas bahwa pejabat yang dimaksud adalah Presiden. Ketentuan yang mengatur bahwa pembatalan perda merupakan kewenangan pemerintah juga terdapat dalam UU 34/2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pasal 25A ayat (2) mengatur bahwa:

Dalam hal peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dimaksud.

UU 34/2000 tidak mengatur instrument hukum yang dapat digunakan dalam membatalkan perda.

Pengaturan kewenangan pengawasan perda oleh pemerintah dalam UU No. 32/2004 ditindaklanjuti dengan pembentukan PP No. 79/2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah satu bagian pengaturan dalam PP tersebut mengenai pengawasan perda. Pengaturan dalam PP ini mulai membedakan pengawasan perda APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang dengan perda di luar empat jenis perda tersebut. Perbedaan pengawasan perda ini juga berimplikasi pada kewenangan pejabat yang membatalkan. Pengawasan dan pembatalan perda APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang dilakukan secara berjenjang oleh Gubernur untuk perda kabupaten/kota dan oleh Mendagri untuk perda propinsi. Gubernur dapat membatalkan empat jenis perda tersebut melalui Peraturan Gubernur.<sup>47</sup> Sedangkan Mendagri dapat membatalkan perda melalui Peraturan Menteri.<sup>48</sup> Sementara untuk perda selain empat jenis perda tersebut pembatalannya dilakukan melalui Peraturan Presiden berdasarkan usulan Mendagri.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Pasal 40 ayat (3) PP 79/2005

<sup>48</sup> Pasal 40 ayat (2) PP 79/2005

<sup>49</sup> Pasal 37 ayat (4) PP 79/2005

Ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Mendagri untuk membatalkan perda juga terdapat dalam PP No. 65/2001 tentang Pajak Daerah dan PP No. 66/2001 tentang Retribusi Daerah. Pasal 80 ayat (2) PP No. 65/2001 mengatur:

Dalam hal peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan peraturan daerah dimaksud.

Ketentuan serupa juga terdapat pada pasal 17 ayat (2) PP No. 66/2001 yang mengatur:

Dalam hal peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan peraturan daerah dimaksud.

Dari beberapa ketentuan tersebut terlihat bahwa pemberian kewenangan dan perubahan instrument pembatalan perda terletak pada pengaturan oleh tiga peraturan pemerintah tersebut. Pengaturan ini tidak sinkron dengan pengaturan dalam UU No. 32/2004. Sementara pembatalan Perda melalui peraturan presiden tetap diatur, namun terbatas pada perda di luar empat jenis perda.

Ketentuan lebih lanjut dan lebih rinci terkait dengan pengawasan atau pembatalan perda diatur dalam Permendagri No. 53/2007. Pembentukan Permendagri ini merupakan delegasian dari UU 32/2004 dan PP 79/2005. Permendagri mengatur dua model pengawasan yaitu klarifikasi untuk perda dan evaluasi untuk raperda. Evaluasi dilakukan untuk empat jenis perda. Ketentuan yang mengatur tentang pengawasan berjenjang dan pejabat yang membatalkan perda APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang tidak banyak berbeda dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan pemerintah. Namun untuk pengawasan perda di luar empat jenis perda, Permendagri melakukan pengaturan lebih rinci terkait dengan mekanisme pengawasan dan pejabat yang berwenang membatalkan. Beberapa hal yang perlu dicermati dari permendagri tersebut, yaitu:

- pembatalan perda propinsi oleh Presiden berdasarkan usulan Mendagri<sup>50</sup>
- pembatalan perda kab/kota oleh Mendagri berdasarkan usulan Gubernur<sup>51</sup>
- pembatalan perda propinsi untuk APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang melalui Permendagri<sup>52</sup>
- pembatalan perda kabupaten/kota untuk APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang melalui Peraturan Gubernur<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Pasal 6 ayat (4) Permendagri No. 53/2007

<sup>51</sup> Pasal 8 ayat (3) Permendagri No. 53/2007

<sup>52</sup> Pasal 16 ayat (3) Permendagri No. 53/2007

<sup>53</sup> Pasal 21 ayat (3) Permendagri No. 53/2007

Peraturan	Pembatalan		
	Jenis Perda	Pejabat yang Berwenang	Instrumen Hukum
UU No. 32/2004	-	Pemerintah	Perpres
UU No. 28/2009	Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Presiden	Perpres
UU No. 34/2000	Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Pemerintah	-
PP No. 79/2005	Perda Pajak APBD Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Propinsi	Mendagri	Permendagri
	Perda Pajak APBD Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Kabupaten/Kota	Gubernur	Pergub
	Perda di luar Perda Pajak APBD Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang	Presiden	Perpres
PP No. 65/2001	Perda Pajak Daerah	Mendagri	-
	Perda Retribusi Daerah	Mendagri	-
Permendagri 53/2007	Perda Pajak APBD Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Propinsi	Mendagri	Permendagri
	Perda Pajak APBD Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Kabupaten/Kota	Gubernur	Pergub
	Perda Propinsi di luar Perda Pajak APBD Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang	Presiden	Perpres
	Perda Kabupaten/Kota di luar Perda Pajak APBD Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang	Mendagri	Permendagri

#### Tabel Identifikasi Ketentuan tentang Pembatalan Perda

Dalam prakteknya, ketentuan dalam permendagri tersebut tidak berlaku. Pembatalan perda yang selama ini dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selama ini pembatalan perda APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang dilakukan oleh Mendagri dengan mengeluarkan Permendagri. Kondisi ini terjadi baik terhadap perda

kabupaten/kota maupun perda propinsi. Selain itu, pengawasan perda secara keseluruhan dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah propinsi atau Gubernur tidak menjalankan kewenangannya untuk melakukan evaluasi dan pembatalan perda, kecuali evaluasi Raperda APBD. Permasalahan kapasitas menjadi hambatan pemerintah provinsi dalam melakukan evaluasi. Seperti yang sudah diuraikan pada bagian pemetaan masalah bahwa bagian hukum pemerintah propinsi menghadapi kendala kurangnya tenaga pendukung untuk melakukan fungsi tersebut. Selama ini aktifitas bagian hukum lebih difokuskan pada perencanaan perda dan aturan hukum lainnya yang menjadi kewenangan pemerintah propinsi. Selain itu, juga melakukan penanganan permasalahan hukum yang terjadi di wilayah propinsi. Di sisi lain, tidak terjadi upaya pemerintah pusat untuk benar-benar merealisasikan kewenangan propinsi dalam mengawasi perda kabupaten/kota. Sehingga sampai dengan saat ini, Gubernur hanya menjadi salah satu pintu masuk perda dan kemudian diteruskan ke Kementerian Keuangan. Padahal kewenangan evaluasi ada pada Gubernur dan relasi dengan Kementerian Keuangan sebatas pada hubungan konsultatif.<sup>54</sup>

Jadi ada dua bentuk permasalahan dalam praktek pembatalan perda selama ini, yaitu:

- pengaturan instrumen hukum dan pejabat yang dapat membatalkan perda tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 32/2004
- mekanisme pengawasan perda dalam Permendagri yang tidak sesuai dengan UU No. 32/2004.

Dua hal tersebut menimbulkan kompleksitas dalam pengawasan perda yang sebenarnya berdampak pada ketidakpastian hukum. Permasalahan ini bersumber pada tidak jelasnya pengaturan dalam UU No. 32/2004 tentang pejabat yang dapat mengawasi dan membatalkan perda. Permasalahan juga terletak pada sinkronisasi undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah dan undang-undang yang mengatur pajak dan retribusi daerah. Selain itu, pengaturan turunan dalam bentuk peraturan pemerintah juga mempunyai permasalahan dalam hal sinkronisasi ketentuan. Sehingga permasalahan regulasi ini berakibat pada kelemahan mekanisme pengawasan perda baik terhadap perda APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang maupun perda di luar empat jenis perda tersebut.

Apabila dilihat dari sisi legalitas, instrumen hukum pembatalan perda yang selama ini digunakan oleh Kemendagri dapat diajukan pengujian. UU 32/2004 hanya memberikan peluang pembatalan perda melalui Perpres. Penyebutan perpres dalam undang-undang tersebut sebenarnya telah membatasi pemerintah pusat untuk menggunakan instrument hukum lainnya.

#### **Ketepatan Waktu dalam Pelaksanaan Executive Review Perda**

Peraturan perundang-undangan menetapkan jangka waktu tertentu dalam proses pelaksanaan *review*. Penetapan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian bagi status raperda atau perda yang diajukan. Status raperda dan perda dalam pelaksanaan *review* terkait dengan

---

<sup>54</sup> Pemerintah Provinsi akan menggunakan secara keseluruhan hasil evaluasi perda oleh Kementerian Keuangan untuk diteruskan kepada pemerintah Kabupaten/Kota. Praktek seperti ini kemungkinan masih akan terus terjadi, mengingat tidak adanya perubahan regulasi maupun upaya untuk memperkuat sistem di pemerintahan provinsi agar dapat melakukan evaluasi secara mandiri terhadap perda kabupaten/kota di wilayah mereka masing-masing.

kepastian hukum. Sehingga semakin lama proses *review* membutuhkan waktu maka semakin lama pula kepastian hukum terhadap suatu aturan menggantung. Penentuan jangka waktu *review* berbeda antara pengawasan yang bersifat evaluasi dengan pengawasan yang bersifat klarifikasi. Pengaturan waktu pengawasan yang bersifat evaluasi yaitu terhadap raperda APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang lebih singkat dibandingkan jangka waktu untuk pengawasan klarifikasi.

Jenis Raperda/Perda	Tahapan	Jangka waktu
Raperda APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang ( <i>pengawasan evaluasi</i> )	Pengajuan	3 hari setelah disetujui bersama Gubernur dan DPRD
	Hasil <i>Review</i>	15 hari sejak raperda diterima
Perda selain APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang ( <i>pengawasan klarifikasi</i> )	Pengajuan	7 hari setelah ditetapkan
	Hasil <i>review</i>	60 hari sejak perda diterima

**Tabel Jangka Waktu Pembatalan Perda**

Namun, apabila melihat data pembatalan perda menunjukkan bahwa pembatalan tidak dilakukan sesuai jangka waktu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Misal, data pembatalan perda pada tahun 2009 menunjukkan hanya tiga perda bentukan tahun 2009 dari 876 perda yang dibatalkan pemerintah. Sisanya adalah perda-perda yang dihasilkan antara tahun 1990-1998. Jumlah terbanyak perda yang dibatalkan tahun 2009 adalah perda yang dibentuk pada tahun 2002 yaitu sejumlah 175 perda. Selisih waktu yang besar antara tahun pembatalan perda dengan tahun pembentukan perda menunjukkan bahwa proses pembatalan atau *review* tidak sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Padahal pembatalan perda harus dilakukan paling lambat 60 hari sejak perda diserahkan. Sedangkan penyerahan perda paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan. Kondisi ini juga terjadi pada pembatalan perda tiap tahun selama 2004-2008. Bahkan jumlah perda yang dibatalkan pada tahun yang sama antara pembentukan dan pembatalan hanya ada pada tahun 2004 dan 2009. Jumlahnya pun sangat sedikit.

Permasalahan tidak dapat terpenuhinya jangka waktu *review* disebabkan oleh kebutuhan waktu untuk koordinasi antar kementerian.<sup>55</sup> Proses ini dapat mengakibatkan pelaksanaan *review* melebihi jangka waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. *Review* perda seringkali membutuhkan koordinasi antara Kementerian Dalam Negeri dengan kementerian teknis lainnya yang terkait dengan materi pengaturan perda. Masing-masing kementerian akan melakukan kajian untuk menghasilkan rekomendasi atas pengaturan dalam suatu perda. Proses ini tentunya membutuhkan waktu. Kebutuhan waktu juga muncul untuk melakukan proses administrasi penyerahan dan penerimaan surat atau berkas yang sehubungan dengan *review* perda antar kementerian. Oleh karena itu, pembagian kewenangan

<sup>55</sup> Wawancara di Jakarta 19 Januari 2011

yang jelas antara Kemendagri dengan Kemenkeu perlu dilakukan untuk mempercepat proses pengawasan perda di tingkat kementerian. Proses review dapat dilakukan oleh Kemenkeu dengan menghasilkan sebuah rekomendasi, sedangkan Kemendagri hanya perlu menindaklanjuti dengan mengeluarkan instrument pembatalan tanpa terlebih dahulu mengulangi proses kajian yang telah dilakukan oleh Kemenkeu.

## F. Analisis dan Temuan Dalam *Judicial Review* Perda

### Relasi Antara *Judicial Review* dengan *Executive Review*

Pandangan yang beragam muncul dalam melihat kewenangan *judicial review* perda oleh Mahkamah Agung. Prof Maria Farida, pakar perundang-undangan dari Fakultas Hukum UI berpendapat bahwa pengaturan kewenangan pembatalan perda oleh pemerintah dalam UU 32/2004 dipandang telah menghapuskan kewenangan MA untuk melakukan *judicial review* perda.<sup>56</sup> Pasal 145 ayat (2) UU No. 32/2004 telah membatasi kewenangan pembatalan hanya dimiliki oleh Pemerintah melalui instrument Perpres. Kewenangan pembatalan oleh pemerintah sekaligus merupakan kewenangan pengujian. Sementara, UU 32/2004 memberi kewenangan kepada MA hanya untuk memutus keberatan yang diajukan oleh Pemerintah daerah apabila tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda oleh pemerintah. Dalam hal ini, MA tetap memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Menteri, Keputusan Bupati/Walikota dan jenis peraturan lainnya di bawah undang-undang kecuali perda. Prof Bagir Manan memiliki pendapat yang berbeda, menurutnya MA tetap memiliki kewenangan untuk menguji perda. Kewenangan ini muncul dari undang-undang yang mengatur mengenai MA.

Perbedaan pendapat ini sebenarnya merepresentasikan adanya perbedaan teoritis dalam melihat perda sebagai instrumen hukum. Pendapat pertama melihat perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh lembaga legislative sehingga kontrolnya harus diberikan kepada lembaga yudikatif atau pemegang kekuasaan kehakiman. Pendapat ini diperkuat lagi dengan pandangan dimana kekuasaan legislatif di tingkat lokal yang dipegang oleh DPRD dan pemerintah daerah merupakan implementasi konsep representasi. Sehingga kewenangan tersebut tidak dapat dicampuri oleh pemerintah pusat melalui pengawasan perda. Pengujian perda menjadi kewenangan kekuasaan yudikatif. Pendapat kedua, melihat perda sebagai instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan secara nasional. Sehingga kewenangan pengawasan perda berada pada pemerintah karena pemerintahan daerah termasuk DPRD merupakan bagian dari pemerintahan sehingga wajar apabila pemerintah pusat mempunyai peran pengawasan dalam pembentukan hukum di tingkat lokal.

<sup>56</sup> Berangkat dari Pembatalan Perda Privatisasi Rumah Sakit, hukumonline.com, <http://hukumonline.com/berita/baca/hol15044/berangkat-dari-pembatalan-perda-privatisasi-rumah-sakit> diakses 22 Februari 2011

Dalam prakteknya, dua mekanisme *review* tersebut berjalan. Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri melakukan *review* terhadap perda. Sementara itu, MA juga menjalankan kewenangannya untuk memproses pengajuan keberatan dari pemerintah daerah atas pembatalan perda oleh pemerintah dan pengajuan *judicial review* perda. Kewenangan *executive review* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004. Sedangkan kewenangan MA menguji perda diatur dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 dan UU No. 5 Tahun 2004. Memang, sebagian kalangan melihat bahwa dua mekanisme tersebut dapat berjalan dan tidak menimbulkan permasalahan dalam sistem ketatanegaraan. Pemerintah mempunyai kewenangan dalam melakukan *executive review*, sedangkan MA memiliki kewenangan dalam *judicial review*. Walaupun objek yang diuji sama, namun inisiatif untuk melakukan pengujian berbeda. *Executive review* memberi kewenangan pengawasan dari sisi internal pemerintahan, sedangkan *judicial review* memberi peluang dari sisi eksternal yaitu masyarakat sebagai pemohon. Jadi dalam *executive review* pemerintah yang aktif dalam menjalankan sistem tersebut, sedangkan dalam *judicial review* pengajuan permohonan bergantung pada masyarakat.

Namun, adanya dua mekanisme *review* melalui *executive review* dan *judicial review* ini membuka peluang adanya terjadinya pengujian ganda terhadap perda yaitu dari masyarakat yang melakukan *judicial review* ke MA dan Pemerintah pusat melakukan *executive review* terhadap perda. Konsekuensi dari hal tersebut adalah:

1. Jika *executive review* dan *judicial review* sama-sama membatalkan maka dengan sendirinya perda batal.
2. Jika diantara keduanya berbeda dalam menguji perda, maka yang berlaku adalah pihak mana yang mengeluarkan keputusan atau putusan lebih dulu:
  - a. Jika *executive review* membatalkan lebih dulu, sedangkan *judicial review* menolak permohonan yang diajukan masyarakat atau tidak membatalkan perda, maka yang berlaku adalah keputusan pemerintah karena MA menguji perda yang sudah dibatalkan.
  - b. Jika *judicial review* yang diajukan masyarakat membatalkan perda terlebih dulu, maka dengan sendirinya keputusan *executive review* tidak diperlukan.

Konsekuensi dari dua bentuk pengujian perda ini yang perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk mensinkronisasikan antara pengujian melalui *judicial review* dan *executive review*. Agar tidak terjadi dua putusan yang berbeda terhadap satu perda yang diuji.

### **Pembatasan Waktu Pengajuan *Judicial Review* Perda**

Perma No. 1/2004 mengatur bahwa pengajuan *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, salah satunya Perda, harus dilakukan dalam jangka waktu 180 hari setelah perda disahkan. Pengaturan mengenai batas waktu ini tidak ada dalam peraturan yang mengatur hak uji materiil sebelumnya yaitu Perma No. 1/1993. Batasan waktu ini tentu berimplikasi terhadap terbatasnya hak warga negara untuk mengajukan permohonan pengujian peraturan yang dianggap bermasalah di kemudian hari setelah 180 hari. Bila syarat untuk mengajukan permohonan *judicial review* terhadap berlakunya suatu perda adalah anggapan

kerugian publik atau terganggunya kepentingan umum, maka potensi kerugian itu bisa saja terjadi setelah 180 hari. Memang tidak ditemukan alasan penentuan 180 hari tersebut. Seorang narasumber memberikan keterangan bahwa ketika proses penyusunan Perma No. 1/2004 terjadi pembahasan mengenai pembatasan waktu pengajuan *judicial review* dan dalam pembahasannya muncul jangka waktu 180 hari yang hanya didasarkan pada pertimbangan bahwa jangka waktunya harus lebih lama dari sengketa tata usaha negara yang diberi batas pengajuan selama 90 hari. Sehingga batasan pengajuan *judicial review* dibatasi dengan jangka waktu dua kali dari batasan waktu pengajuan sengketa tata usaha negara atau 180 hari.

Selain itu, batasan waktu 180 hari juga dihadapkan pada permasalahan lain, yaitu terkait dengan pemahaman masyarakat terhadap peraturan daerah yang baru disahkan. Sosialisasi pelaksanaan perda belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Sehingga warga negara yang tidak mempunyai akses informasi mengenai legislasi daerah tidak memperoleh cukup waktu untuk dapat mempertahankan hak dan kepentingan atas perda yang dikeluarkan. Belum tentu selama enam bulan setelah disahkan, perda tersebut sudah tersosialisasikan dengan baik di masyarakat.<sup>57</sup> Keterbatasan dalam sosialisasi ini tentunya berpengaruh pada pelaksanaan hak masyarakat dalam mengajukan *judicial review* dan hal ini perlu menjadi salah satu pertimbangan dalam merumuskan jangka waktu yang tepat untuk membatasi pengajuan *judicial review*.

Pada aspek beracara di pengadilan, masih terkait dengan ketentuan waktu pengajuan *judicial review* kepada MA paling lambat sebelum 180 hari, penerapannya sempat menimbulkan permasalahan, ketika seorang pemohon mendaftarkan permohonannya melalui pengadilan negeri. Berdasarkan pengalaman responden yang disampaikan pada kesempatan sebuah diskusi<sup>58</sup>, hakim akhirnya menolak permohonan *judicial review* tersebut karena telah lewat batas waktu yang ditentukan. Rupanya ada perbedaan cara menghitung ketentuan waktu pendaftaran permohonan *judicial review*.

Hakim menentukan jangka waktu pengajuan sejak pendaftaran di MA, bukan pengadilan negeri. Ini menjadi masalah bagi pemohon. Padahal apabila menggunakan pendaftaran melalui pengadilan negeri (sesuai tanggal pengajuan), maka permohonan tersebut tidak melewati batas

<sup>57</sup> Sosialisasi peraturan daerah ini menjadi masalah dalam proses legislasi daerah. Sebagai contoh, dari penelitian yang dilakukan oleh PSHK menunjukkan bahwa praktek sosialisasi perda selama ini dipahami sebagai proses distribusi dokumen perda kepada perangkat pemerintah di level paling bawah yaitu desa atau kelurahan. Ada perda yang didistribusikan sampai tingkat RW. Namun, sosialisasi yang hanya sebatas penyebaran naskah ini menjadi beban bagi masyarakat. Pemahaman masyarakat terhadap peraturan yang akan mengikatnya bisa jadi kurang optimal. Permasalahan lainnya, dalam hal sosialisasi perda adalah mengenai pilihan forum yang akan digunakan. Pada wilayah dimana masyarakat telah memiliki akses yang luas terhadap informasi, misalkan di kota besar, maka permasalahan pilihan forum sangat minim dibandingkan pada wilayah yang akses masyarakat terhadap informasi sangat terbatas. Keterbatasan media massa baik cetak maupun elektronik di suatu daerah juga menjadi kendala dalam penyebaran informasi mengenai peraturan daerah. Keterbatasan akses informasi ini masih diperburuk dengan tingkat pendidikan masyarakat. Reny Rawasita, dkk. Menilai Tanggungjawab Sosial Perda. PSHK Jakarta. 2009.

<sup>58</sup> Diskusi diselenggarakan oleh LBH Surabaya pada 29 Desember 2010 dalam rangka mematangkan hasil resume wawancara.

waktu. Kalaupun kemudian setelah permohonan masuk, pengadilan negeri memberitahunya ke pihak terkait, misalkan Pemerintah Daerah untuk memberikan tanggapan, maka konsekuensi waktu yang telah dihabiskan sebenarnya tidak mengurangi rentang waktu permohonan.<sup>59</sup>

Pembatasan waktu pengajuan *judicial review* memang diperlukan untuk memberi kepastian hukum terhadap status peraturan perundang-undangan. Apabila tidak diberi batas pengajuan maka kepastian hukum terhadap perda tersebut menggantung. Namun, diperlukan batasan waktu yang wajar. Batasan waktu 180 hari yang diatur dalam Perma No. 1/2004 terbilang singkat.<sup>60</sup> Penentuan batas waktu pengajuan *judicial review* perda perlu mempertimbangkan beberapa hal:

- Rentang waktu yang memungkinkan untuk menilai munculnya implikasi atau dampak di masyarakat dari suatu pemberlakuan perda;
- Pemberian jangka waktu yang cukup luang bagi pemerintah daerah untuk mensosialisasikan perda kepada masyarakat;
- Jangka waktu yang diperlukan bagi masyarakat untuk mengakses atau menjalani prosedur pengajuan *judicial review* perda.

Batasan waktu 180 hari tidak akan mencukupi untuk tercapainya kondisi tersebut. Batas waktu yang wajar untuk mengajukan *judicial review* menurut salah seorang narasumber setidaknya satu tahun. Dalam rentang waktu selama satu tahun tersebut, kerugian publik terhadap penegakan perda dapat dirasakan secara signifikan. Selain itu, jangka waktu satu tahun juga memungkinkan pemerintah daerah melakukan sosialisasi yang cukup untuk memberikan pemahaman bagi masyarakat terhadap suatu perda.

Oleh karena itu, untuk memberikan menjamin hak masyarakat dalam mengajukan *judicial review* perda perlu menambah batas waktu pengajuan yang diatur dalam Perma No. 1/2004. Batas waktu yang wajar dengan mempertimbangkan faktor efektifitas implementasi perda dan menjaga kepastian hukum terhadap keberadaan suatu perda adalah satu tahun. Selanjutnya, proses perubahan jangka waktu ini memerlukan revisi terhadap Perma No. 1/2004. MA sendiri melalui pernyataan Ketua MA di media mengindikasikan rencana untuk merevisi Perma No.1/2004 terkait dengan jangka waktu. Hakim Agung yang menjadi narasumber dalam penelitian ini juga memberikan informasi yang sama. Namun, rencana tersebut masih merupakan gagasan awal. Perencanaan aktifitas untuk melakukan revisi belum dirumuskan di internal MA.

### **Jangka Waktu Pemeriksaan Permohonan**

Pasal 5 ayat (2) Perma No. 1/2004 mengatur bahwa proses pemeriksaan atau persidangan untuk permohonan *judicial review* dilakukan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai

<sup>59</sup> Terkait dengan penolakan terhadap permohonan *judicial review* perda karena melewati batas waktu, sudah ada yurisprudensi MA putusan No. 04/P/HUM/2003 dan No. 04/P/HUM/2005.

<sup>60</sup> Wawancara di Jakarta, 24 Desember 2010.

dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan. Namun, Perma No. 1/2004 tidak mengatur batasan waktu yang pasti untuk tahapan pemeriksaan pengajuan *judicial review* perda. Pengaturan waktu hanya terdapat dalam pelaksanaan administrasi perkara atau kepaniteraan, seperti registrasi perkara, pemberitahuan dan penyampaian jawaban dari termohon dan penyampaian berkas ke Ketua MA untuk penunjukan majelis.

Dalam penelitian ini kami melakukan perbandingan penanganan permohonan untuk mengetahui rentang waktu yang dibutuhkan dalam pemeriksaan permohonan *judicial review* perda. Ada enam putusan *judicial review* perda yang kami gunakan sebagai perbandingan. Dari enam permohonan, sebanyak lima permohonan diproses selama satu tahun atau lebih. Bahkan ada satu perda yang diproses selama lebih dari empat tahun. Penghitungan proses ini dilakukan dengan menghitung selisih antara tanggal pengajuan permohonan dengan tanggal putusan.

No dan Judul Perda	Jenis Perda	Putusan	Tanggal Diajukan	Tanggal Putusan	Durasi
Perda Kota Jambi No. 3 tentang Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol	Larangan Pengedaran dan penjualan minuman beralkohol	Dikabulkan	4-Mar-08	3-Mar-09	12 bulan
Perda Kabupaten Deli Serdang No. 21 tahun 2003 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Retribusi Pengawasan Mutu Bibit Ayam Ras Niaga Umum Sehari	Retribusi	Tolak	16-Jan-04	21-Feb-08	50 bulan
Perda Kota DKI Jakarta No. 13 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Yayasan Rumah Sakit Haji Jakarta	Pelayanan publik	Dikabulkan	7-Feb-05	21-Feb-06	12 bulan
Perda Kota Surabaya No. 2 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.	administrasi kependudukan	Tolak	14-Agus-07	21-Feb-08	6 bulan
Perda Kotamadya Tingkat II Surabaya No. 1 tentang Ijin	Perijinan	Tolak	28-Feb-07	13-Feb-08	12 bulan

No dan Judul Perda	Jenis Perda	Putusan	Tanggal Diajukan	Tanggal Putusan	Durasi
Pemakaian Tanah & Peraturan Daerah Kota Surabaya No.21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah					
Perda Kabupaten Tangerang No. 3 tentang Pembentukan 77 Kelurahan Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang Tanggal 16 September 2005	Organisasi pemerintahan	Tolak	8-Mar-06	30-May-07	14 bulan

**Table Jangka Waktu Penanganan Permohonan *Judicial Review* Perda**

Seorang narasumber menjelaskan bahwa selama ini penanganan administrasi perkara *judicial review* tidak menjadi masalah. Proses registrasi perkara tidak memerlukan waktu yang lama. Sedangkan waktu yang lama diperlukan saat pemeriksaan permohonan oleh majelis hakim.<sup>61</sup> Durasi pemeriksaan permohonan oleh majelis hakim ini juga tergantung dengan tingkat kesulitan permohonan yang diajukan.<sup>62</sup> Lamanya proses pemeriksaan ini dikeluhkan oleh LBH Jakarta yang pernah mengajukan permohonan *judicial review perda*. Bahkan karena prosesnya lama dan tidak ada perkembangan yang bisa diinformasikan, responden akhirnya berinisiatif setiap dua bulan sekali, mengirimkan surat kepada MA untuk menanyakan status perkara. Surat dijawab oleh MA dengan memberikan keterangan bahwa proses pemeriksaan masih berjalan dan dimohon bersabar.

Selain proses pemeriksaan yang berlangsung lama, ternyata proses minutasasi atau penyusunan salinan putusan membutuhkan waktu yang lama.<sup>63</sup> Proses yang lama ini menyebabkan penyampaian putusan kepada para pihak yaitu pemohon dan termohon dilakukan setelah beberapa bulan permohonan diputuskan oleh majelis hakim. Tabel berikut menggambarkan salah satu contoh penanganan permohonan *judicial review perda* dan perpres dari pendaftaran, putusan dan pemberitahuan putusan.

Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum	Pendaftaran permohonan	: 18 Maret 2008
	Putusan	: 30 Desember 2008
	Pemberitahuan ke pemohon	: 27 Juli 2009
Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern	Pendaftaran permohonan	25 Juni 2008
	Putusan	14 Desember 2009
	Pemberitahuan ke pemohon	21 Juni 2010

Tabel tersebut menunjukkan adanya selisih waktu yang lama antara putusan permohonan dari majelis hakim dengan penyampaian putusan kepada pemohon. Kondisi ini menimbulkan permasalahan hukum terkait dengan status peraturan perundang-undangan dan juga kepastian hukum bagi pemohon. Pemberitahuan dua putusan permohonan tersebut dilakukan dalam waktu kurang lebih tujuh bulan setelah permohonan diputus oleh majelis hakim. Padahal Perma No. 1/2004 memberi jangka waktu selama 90 hari setelah putusan diberikan untuk melaksanakan putusan permohonan *judicial review*.

Proses pemeriksaan permohonan *judicial review* seharusnya dapat dilakukan dalam waktu yang cepat. Hal ini terkait dengan implementasi perda dan kepastian hukumnya dalam mengatur masyarakat. Ketika suatu peraturan diajukan pengujiannya maka akan menimbulkan status yang menggantung bagi implementasinya. Hal ini juga akan berkaitan dengan dampak yang ditimbulkan dalam implementasi perda selama proses pengujian berlangsung. Oleh karena itu, dalam hukum acara pengujian perda perlu diatur jangka waktu tertentu dalam memeriksa suatu permohonan sampai dengan pemberitahuan putusan kepada pemohon dan pihak terkait atau pemerintah daerah.

<sup>61</sup> Dalam mekanisme penanganan perkara di MA terbagi dalam delapan tim. Masing-masing tim diketuai oleh Ketua, Wakil Ketua dan para Ketua Muda MA. Delapan tim tersebut adalah Tim A (Alap-alap), Tim B (Buraq), Tim C (Cendrawasih), Tim D (Dadali), Tim E (Elang), Tim F (Falcon), Tim G (Garuda), Tim H (Hantu). Pada tiap-tiap tim dapat dibentuk satu sampai dengan tiga majelis hakim yang akan menangani perkara kasasi, peninjauan kembali dan permohonan grasi. Permohonan *judicial review* ditangani oleh tim C (Cendrawasih). Tim C diketuai oleh Ketua Muda TUN.

<sup>62</sup> Wawancara di Jakarta, 13 Januari 2011

<sup>63</sup> Ibid

### **Pemeriksaan Tanpa Mendengarkan Keterangan Para Pihak (Pemohon, Termohon, Saksi dan Ahli)**

Seorang narasumber yang terlibat dalam proses pengajuan *judicial review* ke MA<sup>64</sup>, mengungkapkan bahwa setelah pemohon menerima pemberitahuan nomor (pendaftaran) perkara, tidak ada proses lain yang harus ditempuh melibatkan pemohon sampai dengan pemberitahuan putusan. Memang, proses pemeriksaan permohonan *judicial review* menggunakan prosedur beracara melalui surat atau tulisan dan tidak melakukan pemeriksaan atau permintaan keterangan dari pemohon maupun termohon.

Pemeriksaan permohonan oleh majelis hakim dilakukan secara tertutup. Masing-masing anggota majelis hakim akan membaca permohonan dan berkas yang disertakan. Proses ini dimulai dari anggota majelis hakim yang disebut sebagai pembaca pertama. Hakim pembaca pertama harus memberikan pendapatnya dalam lembar pendapat yang sudah disediakan dalam berkas. Proses ini dilanjutkan pada anggota majelis hakim kedua untuk membaca berkas dan memberikan pendapatnya. Proses tersebut berlangsung masing-masing paling lambat satu bulan setelah berkas diterima oleh masing-masing hakim. Setelah selesai maka, ketua majelis hakim akan menentukan waktu hari musyawarah yang akan memutuskan permohonan yang diperiksa. Setelah majelis memberi putusannya, maka panitera pengganti akan menyusun konsep-konsep putusan. Konsep putusan ini akan dibaca dan dikoreksi oleh anggota majelis hakim yang merupakan pembaca pertama. Setelah selesai, maka putusan akan dikoreksi oleh ketua majelis atau pembaca ketiga. Dalam jangka waktu paling lambat satu bulan, ketua majelis hakim akan menetapkan hari persidangan untuk ucapan putusan.<sup>65</sup> Dari uraian tersebut nampak bahwa pemeriksaan putusan berlangsung tertutup, tanpa melibatkan para pihak dan memerlukan waktu lama.<sup>66</sup>

Pengujian perda seharusnya dapat dilakukan secara terbuka. Permohonan yang ditangani oleh majelis hakim merupakan pengujian peraturan yang bersifat umum atau mengikat masyarakat secara luas dalam suatu wilayah tertentu. Proses pengujian tersebut seharusnya juga dapat menggali kondisi di daerah dimana perdanya sedang diuji oleh MA sebagai bahan pertimbangan dalam memutus permohonan. Hal ini dapat ditempuh melalui permintaan keterangan secara langsung pemohon dan termohon yaitu pemerintah daerah. Permintaan keterangan juga dapat dilakukan kepada ahli atau elemen masyarakat yang diajukan oleh para pihak. Tentunya, hakim agung yang memeriksa permohonan dan berdomisili di Jakarta dihadapkan pada keterbatasan kondisi dan perkembangan suatu daerah.

Konsekuensi dari pelibatan para pihak dalam pemeriksaan ini adalah beban biaya yang harus ditanggung. Dengan pemeriksaan permohonan saat ini yang dilakukan oleh MA di Jakarta, maka para pihak, harus datang ke Jakarta untuk mengikuti persidangan. Tentu biaya yang dibutuhkan sangat besar. Namun, proses pelibatan para pihak ini dapat dilakukan melalui terobosan dengan mendelegasikan kewenangan pemeriksaan kepada Pengadilan Tinggi/Pengadilan Tata Usaha Negara. Narasumber dari MA menyatakan pemberian kewenangan pengujian perda kepada Pengadilan Tinggi dapat dilakukan. Selama ini proses pengujian perda masuk dalam lingkup peradilan tata usaha negara. Sehingga pendelegasiannya juga harus masih dalam lingkup peradilan tata usaha negara dan Pengadilan TUN berada di tiap-tiap Ibu Kota Propinsi. Proses pemeriksaan yang dilakukan oleh Pengadilan TUN dapat mempermudah akses bagi masyarakat untuk dilibatkan dalam persidangan. Biaya yang dibutuhkan akan jauh lebih kecil daripada para pihak harus mengikuti persidangan di Jakarta.

### **Beban Biaya dalam Mengajukan *Judicial Review* Perda**

Keinginan masyarakat untuk mengajukan *review* perda melalui mekanisme *judicial review* juga dihadapkan pada beberapa hambatan yang menyebabkan masyarakat menjadi enggan untuk mengajukan permohonannya. Penelitian di Makassar menunjukkan bahwa masyarakat masih menganggap bahwa proses pengajuan *judicial review* membutuhkan biaya yang besar.

<sup>64</sup> Wawancara di Surabaya, 23 November 2010.

<sup>65</sup> Pedoman pelaksanaan Tugas dan Administrasi pada Mahkamah Agung. Hal. 131-133.

<sup>66</sup> Apabila menggunakan standar waktu yang ditetapkan dalam pedoman tersebut dimana masing-masing hakim dalam melakukan tugasnya terkait dengan permohonan memperoleh waktu paling lambat satu bulan, maka bisa dipahami apabila permohonan *judicial review* diproses sampai dengan putusan selama kurang lebih enam bulan.

Ketentuan dalam mengajukan permohonan hak uji materiil diatur dalam Perma No. 2/2009 tentang Biaya Proses Pengelolaan Perkara dan Pengelolaannya pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya. Pasal 2 ayat (1) huruf g Perma tersebut mengatur bahwa besar biaya proses untuk permohonan hak uji materiil adalah sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).<sup>67</sup> Jumlah ini berlaku untuk pengajuan permohonan yang melalui MA. Sedangkan untuk pengajuan yang melalui Pengadilan Negeri diatur sendiri oleh masing-masing ketua Pengadilan Negeri. Selain itu, pemohon juga masih akan dibebani pembayaran registrasi sebesar Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah). Sehingga total yang diajukan untuk permohonan hak uji materiil di MA adalah sebesar Rp. 1.050.000,- (satu juta lima puluh ribu rupiah). Besar biaya ini dianggap masih tinggi, terutama untuk masyarakat yang tinggal di daerah dengan tingkat pendapatan yang rendah.

Pengaturan biaya penanganan perkara bagi pengajuan *judicial review* perda perlu ditinjau kembali. Berbeda dengan perkara perdata dimana kepentingan individu yang diperjuangkan dalam pengajuan perkara tersebut. Objek yang diperkarakan dalam *judicial review* adalah menyangkut kepentingan publik bukan semata-mata kepentingan pemohon. Apabila permohonan *judicial review* dikabulkan maka penerima manfaat tidak hanya individu pemohon akan tetapi masyarakat yang diuntungkan dengan tidak timbulnya gangguan kepentingan umum akibat suatu peraturan daerah. Dalam pemahaman yang lebih luas, dengan tidak adanya gangguan kepentingan umum sebagai implikasi dari pembatalan perda juga merupakan keuntungan bagi pemerintah dalam menjaga ketertiban di wilayahnya. Sehingga tidak wajar apabila pengujian instrumen hukum yang bersifat umum ini menjadi beban individu pemohon. Negara dapat mengambil alih beban ini dengan menyediakan anggaran bagi penanganan permohonan sehingga tidak menjadi beban masyarakat. Kebijakan ini juga dapat memperluas akses masyarakat dalam mengajukan pengujian perda. Pembebasan biaya penanganan permohonan *judicial review* ini bukan hal yang baru. MK dalam memproses penanganan permohonan *judicial review* tidak membebaskan biaya penanganan perkara kepada pemohon. Oleh karena itu, untuk memudahkan akses masyarakat dalam mengajukan permohonan *judicial review* perlu dilakukan kebijakan untuk membebaskan biaya penanganan perkara.

## G. Perkembangan Regulasi Terkait Perda

Program Legislasi Nasional 2009-2014 mengagendakan pembahasan dua RUU yang salah satu materi muatannya terkait dengan perda, yaitu revisi UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10/2004) dan revisi UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004). Pembahasan revisi UU No. 10/2004 telah dimulai sejak 2010. Sampai dengan saat dengan penulisan laporan ini dilakukan (Juni 2011), DPR masih membahasnya bersama dengan pemerintah. Sedangkan, status pembahasan revisi UU No. 32/2004 saat ini masih dalam tahap harmonisasi di tingkat pemerintah. Kemdagri menargetkan bahwa pembahasan revisi UU No. 32/2004 dengan DPR akan dimulai pada 2011.<sup>68</sup>

Salah satu perubahan dalam RUU revisi UU No. 10/2004 adalah mengenai kedudukan perda propinsi dan perda kabupaten/kota dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Naskah RUU revisi mengatur kedudukan perda propinsi dalam hirarki peraturan perundang-undangan di atas perda kabupaten/kota. Ketentuan ini berbeda dengan UU No. 10/2004 yang dalam hirarki

<sup>67</sup> Biaya Proses adalah biaya yang dipergunakan untuk proses penyelesaian perkara perdata, perkara tata usaha negara dan hak uji materiil pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di bawahnya yang dibebankan pada kepada pihak atau para pihak yang berperkara. Biaya tersebut akan digunakan untuk pembayaran (i) materai, (ii) biaya redaksi, (iii) leges, (iv) ATK, (v) foto kopi berkas perkara dan surat-surat yang berkaitan, (vi) konsumsi persidangan, (vii) penggandaan salinan putusan, (viii) pengiriman pemberitahuan nomor register ke pengadilan pengaju dan para pihak, salinan putusan, berkas perkara dan surat-surat lainnya yang dipandang perlu, (ix) pemberkasan dan penjilidan berkas perkara yang telah diminutasi, (x) percepatan penyelesaian perkara, (xi) insentif tim pengelola biaya proses, (xii) pengadaan perlengkapan kerja kepaniteraan yang habis dipakai, (xiii) monitoring dan evaluasi pelaksanaan penyelesaian perkara perdata.

<sup>68</sup> Materi pengaturan pemerintahan daerah akan dibagi dalam tiga RUU yaitu (i) RUU Pemerintahan Daerah, (ii) RUU Pemilihan Kepala Daerah dan (iii) RUU Desa. Pembahasan RUU Pemerintahan Daerah dan RUU Pemilihan Kepala Daerah akan diprioritaskan. Sedangkan pembahasan RUU Desa akan dibahas setelah dua RUU tersebut selesai dibahas.

peraturan perundang-undangan hanya menyebutkan perda.<sup>69</sup> Rincian perda diatur dalam ayat berikutnya yang meliputi peraturan daerah propinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa.<sup>70</sup> Ketentuan baru yang menempatkan kedudukan perda kabupaten/kota secara tegas dalam hirarki peraturan perundang-undangan berada di bawah perda propinsi akan berdampak pada hubungan hukum antara keduanya. Perubahan pengaturan ini bertujuan mempertegas hubungan antara perda propinsi dengan perda kabupaten/kota. Sehingga materi pengaturan perda kabupaten/kota akan dibatasi oleh perda propinsi. Dalam pembahasan di DPR, materi ini kemungkinan disepakati mengingat naskah RUU revisi UU No. 10/2004 merupakan usul dari DPR dan usulan ini sejalan dengan rencana pemerintah untuk mengatur materi serupa dalam revisi UU No. 32/2004. Mendagri menyatakan bahwa ketentuan pengaturan secara hirarkis dua perda ini juga akan dimasukkan dalam revisi UU No. 32/2004 yang selama ini belum diatur.<sup>71</sup> Sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam praktek pembentukan perda, terutama mengenai hubungan antara kedua perda tersebut. Misalnya, apabila ada tumpang tindih antara kedua perda atau apabila ada materi pengaturan yang berbeda antara perda kabupaten/kota dengan perda propinsi.

Upaya pengaturan hirarki perda kabupaten/kota dengan propinsi sebenarnya sejalan dengan konsep pengawasan perda yang diatur secara berjenjang atau bertingkat. Pemerintah propinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan mengawasi pemerintah kabupaten/kota. Pengaturan penguatan posisi perda propinsi dalam hirarki peraturan perundang-undangan ini dapat menjadi salah satu cara dalam mengontrol atau mengawasi pembentukan perda di kabupaten/kota. Di sisi lain, peran ini harus dipandang sebagai momentum optimalisasi mekanisme pengawasan berjenjang yang melibatkan pemerintah propinsi dalam mengawasi perda kabupaten/kota agar dapat berjalan secara efektif.

Topik lain yang sempat disinggung dalam pembahasan revisi UU No. 10/2004 adalah pengawasan perda oleh MA. Sebagian anggota menyatakan bahwa pemerintah tidak dapat membatalkan perda. Pembatalan perda hanya dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* oleh MA.<sup>72</sup> Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Panitia Khusus Revisi UU No. 10/2004 pada 27 Januari 2011, PSHK juga menyampaikan perlunya dilakukan upaya untuk mengoptimalkan pelaksanaan kewenangan *judicial review* perda oleh MA. Walaupun wacana tersebut tidak ditindaklanjuti dengan pencantuman dalam naskah RUU revisi UU No. 10/2004, namun terdapat gambaran adanya dukungan dari anggota DPR untuk menguatkan peran MA dalam melakukan *judicial review* perda. Selain itu, materi ini juga lebih tepat apabila diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah yang mengatur mengenai pengawasan perda.

Rencana pemerintah dan DPR melakukan revisi UU No. 32/2004 merupakan suatu kesempatan untuk menata kembali mekanisme pengawasan perda baik melalui *executive review* maupun *judicial review*. Namun, berdasarkan informasi yang diperoleh dari seorang narasumber yang hadir dalam *roundtable discussion* terkait dengan riset ini menerangkan bahwa topik mengenai review perda tidak mendapatkan perhatian yang serius dalam penyusunan naskah RUU di internal pemerintahan. Bahkan terkesan akan mempertahankan mekanisme yang lama. Oleh karena itu perlu upaya untuk mendorong atau mengadvokasikan agar ada kebijakan perbaikan dalam mekanisme review perda baik terhadap *executive review* maupun *judicial review*. Dari segi waktu, proses persiapan yang masih di lingkungan pemerintah menunjukkan bahwa peluang intervensi kebijakan atau advokasi masih memiliki waktu yang relatif lama. Proses pembahasan masih akan diawali dengan prosedur administrasi proses legislasi yang juga membutuhkan waktu.

## H. Kesimpulan dan Rekomendasi

<sup>69</sup> Pasal 7 ayat (1) UU No. 10/2004

<sup>70</sup> Pasal 7 ayat (2) UU No. 10/2004

<sup>71</sup> Pemerintah Segera Atur Hirarki Perda, Media Indonesia, 18 Maret 2010.

<sup>72</sup> Kewenangan Pemerintah Batalkan Perda Akan Hilang, hukumonline.com. 8 Februari 2011.

<http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d516aa8c62f4/kewenangan-pemerintah-batalan-perda-akan-hilang>. diakses 8 Maret 2011.

Keberadaan perda dalam mendukung upaya Indonesia menjadi negara hukum yang lebih baik menjadi semakin penting. Perda yang merupakan salah satu instrumen hukum yang dekat dengan masyarakat karena memiliki wilayah berlaku yang terbatas menjadi lebih strategis dalam mengatur dan mengatasi permasalahan yang berkembang dalam masyarakat. Kebijakan pengaturan lembaga perwakilan di Indonesia semakin memberi peluang bagi daerah untuk dapat membentuk perda secara lebih mandiri. Hal ini sejalan dengan upaya untuk memperkuat pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Namun, kebijakan tersebut dihadapkan pada permasalahan kesiapan pemerintahan daerah dalam menghasilkan perda yang sesuai dengan kerangka aturan yang lebih tinggi dan tidak menimbulkan permasalahan baru di daerah. Berbagai laporan menemukan masalah baru yang ditimbulkan dari terbentuknya suatu perda. Walaupun kebijakan desentralisasi yang salah satunya memberi kewenangan daerah untuk membentuk perda telah diikuti dengan pengaturan peran pemerintah dan lembaga yudikatif untuk mengawasi perda.

Upaya pemberdayaan dan kemandirian daerah tidak bisa dilepaskan dari pemberian kewenangan agar daerah dapat mengatur urusannya sendiri dengan membentuk aturan yang berlaku di wilayah sendiri dalam batas yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Namun, tetap diperlukan mekanisme pengawasan agar perda yang dibentuk mampu mendorong pemberdayaan daerah dan sesuai dengan aturan di tingkat nasional. Mekanisme review perda perlu mempertimbangkan juga batasan sehingga peran yang dilakukan dalam pengawasan tidak terkesan mengintervensi proses legislasi di daerah.

Dua sistem review perda yang saat ini diatur sebenarnya telah mencerminkan adanya kebijakan untuk mengontrol perda. *Executive review* merupakan kewenangan pemerintah dalam mengontrol sistem pemerintahannya, sedangkan *judicial review* merupakan hak masyarakat untuk mengontrol perda yang dibuat oleh pemerintah daerah. Jadi ada dua sisi yang mengontrol perda. Tetapi dalam implementasinya masih ditemukan masalah sehingga mekanisme kontrol atau review tersebut tidak dapat berjalan secara optimal. Penelitian ini menemukan beberapa permasalahan yang menyebabkan tidak efektifnya mekanisme pengawasan atau review yang dijalankan oleh pemerintah maupun MA. Permasalahan dalam lingkup *executive review* antara lain dipengaruhi oleh regulasi yang mengaturnya. Inkonsistensi antara peraturan di tingkat yang lebih tinggi dengan peraturan di tingkat teknis menyebabkan lemahnya implementasi sistem yang telah dibuat. Seperti pengaturan kewenangan pembatalan, pelibatan pemerintah propinsi dalam mengawasi perda kabupaten/kota, dan koordinasi dan kerjasama antara kementerian yang mempunyai kewenangan terkait perda. Selain regulasi, masalah dalam *executive review* juga disebabkan oleh inisiatif dari kementerian yang berwenang untuk menjalankan sistem pengawasan secara menyeluruh. Sementara itu, dalam pelaksanaan *judicial review* permasalahan yang dihadapi antara lain terkait dengan mekanisme yang menyulitkan masyarakat dalam menempuh prosedur untuk mengajukan *judicial review* perda. Seperti pembatasan waktu pengajuan perda, pembebanan biaya pendaftaran dan penanganan perkara, jangka waktu pemeriksaan dan transparansi dalam pemeriksaan permohonan.

Oleh karena itu untuk mendorong terwujudnya tujuan desentralisasi antara lain melalui terbentuknya perda yang baik dan bertanggungjawab secara sosial, maka perlu membenahi mekanisme *review* yang selama ini telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Upaya yang perlu dilakukan dalam rangka pembenahan mekanisme review adalah:

- Rekomendasi terkait *Executive review*

1. Kemendagri harus melibatkan pemerintah propinsi dalam mengawasi perda kabupaten/kota sesuai dengan mekanisme pengawasan berjenjang yang telah diatur;
2. Kemendagri perlu melakukan *review* dan membenahi struktur organisasi bagian atau unit kerja pemerintah propinsi yang berhubungan dengan pengawasan perda sesuai dengan kebutuhan organisasi di daerah untuk mengawasi perda;
3. Kemendagri dan Kemenkeu harus menjalankan program peningkatan kapasitas dan pendampingan yang berkesinambungan agar aparat pemerintah propinsi dapat menjalankan perannya dalam mengawasi perda kabupaten/kota. Peningkatan kapasitas yang diperlukan antara lain meliputi:

- Penguasaan regulasi nasional terkait bidang retribusi, pajak dan aturan lainnya yang berhubungan dengan materi perda;
  - Penguasaan teknik analisis atau evaluasi raperda/perda.
4. Pemerintah, dalam hal ini Presiden, harus membuat peraturan yang mengatur pembagian kewenangan yang tegas antara Kemendagri dengan Kemenkeu dalam mengawasi Raperda/Perda bidang retribusi dan pajak yaitu:
    - Kemenkeu diberi kewenangan penuh dalam mengawasi raperda/perda retribusi dan pajak;
    - Kemendagri diberi kewenangan sebatas pada pelaksanaan rekomendasi dari Kemenkeu terkait dengan raperda/perda retribusi dan pajak yang direview.
  5. Kemendagri perlu menjalankan kewenangan dalam melakukan pengawasan represif terhadap perda di luar retribusi dan pajak sesuai dengan kewenangan yang telah diatur;
  6. Kemendagri dan Kemenkeu perlu mengatur peran masyarakat dalam review perda dengan mengatur hak masyarakat untuk memberikan pengaduan atau laporan terkait dengan raperda atau perda yang dianggap bermasalah.

Sebagai catatan bahwa permasalahan teknis dalam pengawasan perda ini sebaiknya diatur secara rinci melalui peraturan presiden atau peraturan pemerintah dan tidak melakukan pendelegasian kewenangan mengatur mekanisme kepada peraturan atau keputusan menteri. Hal ini untuk menghindari tumpang tindih kewenangan yang berakibat pada tidak berjalannya mekanisme yang sudah diatur.

- Rekomendasi terkait *judicial review* perda

1. MA perlu melakukan upaya revisi terhadap Perma No. 1/2004 terutama terkait dengan *judicial review* perda. Materi yang perlu direvisi yaitu:
  - Mendelegasikan kewenangan pemeriksaan permohonan *judicial review* kepada Pengadilan Tinggi;
  - Mengatur batas waktu pemeriksaan permohonan *judicial review* perda;<sup>73</sup>
  - Mengatur mekanisme pemeriksaan permohonan *judicial review* perda dengan melibatkan pemeriksaan pemohon dan termohon, ahli dan dilakukan dalam sidang terbuka;
  - Menambah jangka waktu atau batasan untuk dapat mengajukan *judicial review* perda setidaknya satu tahun setelah perda disahkan;
  - Menghapus pembebanan biaya pendaftaran dan biaya penanganan perkara dalam permohonan *judicial review* perda.
2. DPR dan pemerintah perlu memasukkan materi pengaturan mengenai kewenangan *judicial review* perda oleh MA dalam revisi undang-undang pemerintahan daerah terutama terkait dengan relasi antara putusan *judicial review* dengan pembatalan perda oleh pemerintah.

- Rekomendasi terkait dengan program lintas kementerian

1. Pemerintah, dalam hal ini Presiden perlu membuat peraturan yang mengatur kerjasama antara Kemendagri, Kemenkeu dan Kemenhukham melalui unit-unit kerja yang ada dalam tiap-tiap kementerian dalam menjalankan program pendampingan/fasilitasi pembentukan perda;
2. Kemendagri, Kemenhukham dan Kemenkeu perlu bekerjasama untuk menyediakan satu pusat informasi yang terintegrasi dan lengkap mengenai perda dan pelaksanaan peran tiap-tiap kementerian yang berhubungan dengan perda;
3. Menjadikan *law center* yang berada di tiap-tiap Kanwil Kemenhukham sebagai unit kerja yang mewakili pemerintah pusat dalam melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan pembentukan perda.

<sup>73</sup> Pada akhir penulisan laporan ini, MA telah mengeluarkan Perma No. 1/2011 yang merevisi Perma No. 1/2004 tentang Hak Uji Materiil. Salah satu materi yang direvisi adalah mengenai jangka waktu pembatasan pengajuan *judicial review*. Perma ini tidak lagi membatasi jangka waktu pengajuan *judicial review* perda.

Materi dalam rekomendasi ini sebaiknya diatur dalam peraturan presiden atau peraturan pemerintah untuk mencegah terjadinya *ego* sektoral tiap-tiap kementerian dalam menjalankan perannya terkait dengan pembentukan perda.

- Rekomendasi terkait dengan peran *non government organization* (lembaga swadaya masyarakat, asosiasi pemerintahan daerah, dan donor)
  1. LSM perlu meningkatkan perannya dalam melakukan pengembangan pemahaman dan pendampingan masyarakat untuk mengadvokasikan review perda maupun raperda melalui penggunaan mekanisme *judicial review* dan *executive review*;
  2. Asosiasi pemerintahan daerah yang berkedudukan di Jakarta dapat berperan secara aktif dalam menjalin komunikasi dengan pemerintah pusat untuk melakukan evaluasi dan memberi masukan terkait dengan pelaksanaan review perda;
  3. Donor perlu memberikan dukungan bagi upaya perbaikan review perda dari sisi masyarakat dan institusi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah.

**Lampiran : Tabel Informasi Beberapa Permohonan *Judicial Review* Perda**

Pemohon	Kabupaten / Kota	No dan Judul Perda	Putusan	Alasan <i>Judicial Review</i>	Majelis Hakim
Lisda, K.Siringoringo, Hulman Sinaga, Paian SMT. Sitorus, Lina, Hasiholan P. Butar Butar	Jambi	Perda Kota Jambi No. 3 tentang Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol	kabul	<p>Para pihak adalah pengusaha/ pedagang yang bergerak dibidang jual beli minuman yang mengandung kadar alkohol rendah yaitu 1 % s.d 5 % yang termasuk kedalam golongan A. alasan <i>Judicial Review</i> karena Perda Kota Jambi No. 3 tahun 2008 bertentangan dengan Kepres No. 3 Tahun 1997. dengan alasan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bahwa Perda Kota Jambi No. 3 Tahun 2008 dalam BAB III Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 yang menyebut-nyebut minuman beralkohol golongan A bertentangan dengan Kepres No. 3 Tahun 1997 Pasal 5 jo Pasal 3 ayat (2)</li> <li>- Bahwa Kepres No. 3 Tahun 1997 Pasal 5 jo. Pasal 3 ayat (2) larangan dan pengaturannya tidak termasuk minuman beralkohol golongan A, sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 Perda Kota Jambi No. 3 Tahun 2008 ada mengatur larangan minuman beralkohol golongan A (terbukti bertentangan)</li> </ul>	<p>Hakim Ketua : Prof. DR. H. Ahmad Sukardja, SH.  Hakim Anggota : Widayatno Sastrohardjono, SH. M.Sc &amp; Marina Sidabutar, SH.MH</p>

Pemohon	Kabupaten / Kota	No dan Judul Perda	Putusan	Alasan Judicial Review	Majelis Hakim
PT. Charoen Pokphand Jaya Farm, PT. Expravet Nasuba, PT. Sastra Breeding Indonesia, PT. Indojaya Agrinusa, PT. Kota Bangun Lestari Jaya, PT. Berlian Unggas Sakti, PT. Leong Ayamsatu Primadona	Deli Serdang	Perda Kabupaten Deli Serdang No. 21 tahun 2003 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Retribusi Pengawasan Mutu Bibit Ayam Ras Niaga Umum Sehari	Tolak	Penggugat adalah perusahaan penanaman modal asing & perusahaan perunggasan yang menjalankan usaha pembibitan. Penggugat melalui Asosiasi, yakni Gabungan Perusahaan Pembibitan Unggas Indonesia Komisariat Daerah Sumatera Utara (GPPU-Komda Sumut) telah melakukan negosiasi dengan pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang yang diwakili oleh Komisi-komisi DPRD Kab.Deli Serdang dengan beberapa kesepakatan. penggugat percaya tentang pembagian secara proporsional besarnya pembayaran retribusi pengawasan mutu DOC. lalu, tanggal 13 Mei 2003 penggugat mendapat undangan rapat sehubungan dengan rencana perubahan tarif retribusi pengawasan mutu DOC. di dalam rapat tersebut pihak dinas peternakan dan kehewanan yang mewakili pemda menjelaskan dan menyampaikan perubahan target retribusi pengawasan mutu DOC tanpa alasan dan pertimbangan. kemudian penggugat menyampaikan rasa keberatannya kepada kepala dinas peternakan dan kehewanan, namun keberatan tersebut tidak digubris. berdasarkan hal tersebut penggugat mengajukan Judicial Review atas Perda No. 16 tahun 2000 jo Perda No. 21 tahun 2003 bertentangan dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.	Hakim Ketua : Prof. DR. H. Ahmad Sukardja, SH Hakim Anggota : Widayatno Sastroharjono, SH. M.Sc & H. Imam Soebechi, SH. MH

Pemohon	Kabupaten / Kota	No dan Judul Perda	Putusan	Alasan Judicial Review	Majelis Hakim
<p>Indah Suksmaningsih; Huzna G. Zahir; Sinthia Prideaka; Marius Widjajarta; Satiri Mahrup; Lies Sri Rahayu; Zaim Saidi; As'ad Nugroho; Kurniawati; Malahayati BR Surbakti; Tulus Abadi; Agustin Ismanuharti</p>	<p>Jakarta</p>	<p>1. Perda Kota DKI Jakarta No. 13 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Yayasan Rumah Sakit Haji Jakarta Menjadi Perseroan Terbatas Rumah Sakit Haji Jakarta dan Penyertaan Modal Pemda DKI Pada PT RSHJ. 2. Perda Kota DKI Jakarta No. 14 tentang Perubahan Status Hukum Unit Pelaksanaan Teknis Dinas Kesehatan Rumah Sakit Umum Daerah Cengkareng Menjadi PT Rumah Sakit Cengkareng dan Penyertaan Modal Pemerintah Propinsi DKI Jakarta Pada PT Rumah Sakit Cengkareng. 3. Perda Kota DKI Jakarta No. 15 tentang Perubahan Status Hukum Unit Pelaksana Tekhnis Dinas Kesehatan Rumah Sakit Umum Daerah Pasar Rebo menjadi PT Rumah Sakit Pasar Rebo dan Penyertaan Modal Pemerintah Propinsi DKI Jakarta Pada PT Rumah Sakit Pasar Rebo.</p>	<p>Kabul</p>	<p>Alasan diajukannya Judicial Review adalah menyerahkan urusan pelayanan sosial bagi pasien miskin / tidak mampu dan pasien korban wabah kepada rumah sakit perseroan terbatas bertentangan dengan pasal 28 H &amp; 34 UUD 1945, pasal 7 UU No. 23 tahun 1992 tentang kesehatan, dan pasal 22 huruf f UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah</p>	<p>Hakim Ketua : Prof. Dr. Muchsan, SH Hakim Anggota : H. Imam Soebechi, SH, MH &amp; Prof Dr. H. Ahmad Sukardja, SH</p>

Pemohon	Kabupaten / Kota	No dan Judul Perda	Putusan	Alasan Judicial Review	Majelis Hakim
Yusan. S, Zainuddin & Dkk	Surabaya	Perda Kota Surabaya No. 2 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.	Tolak	Pemohon adalah penduduk kota Surabaya yang telah tinggal cukup lama dari tahun 1980an di kota Surabaya dan sampai saat ini belum mendapatkan KTP dikarenakan masih dianggap belum menempati lahan secara sah. Maka pemohon mengajukan Judicial Review atas Perda No. 2 tahun 2007 karena bertentangan dengan UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM yaitu di dalam pasal 26 ayat 1 & 2, pasal 27 ayat 1 & 2, pasal 29 ayat 2, dan pasal 53 ayat 2. perda ini juga bertentangan dengan UU No. 23 tahun 2006 pasal 12 tentang Administrasi Kependudukan dan bertentangan dengan UU No. 28 tahun 1999 pasal 3 ayat 7 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.	Hakim Ketua : Prof. DR. H. Ahmad Sukardja, SH. MH. Hakim Anggota : H. Imam Soebechi, SH. MH. & Marina Sidabutar, SH. MH.,

Pemohon	Kabupaten / Kota	No dan Judul Perda	Putusan	Alasan Judicial Review	Majelis Hakim
Drs. Slamet Yulianto, Harri Suwito & Dkk	Surabaya	Perda Kotamadya Tingkat II Surabaya No. 1 tentang Ijin Pemakaian Tanah & Peraturan Daerah Kota Surabaya No.21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Tolak	Pemohon adalah warga di wilayah rukun warga III Tambak Segaran Kelurahan Tambak Rejo Kecamatan Kota Surabaya. Pemohon telah tinggal di wilayah tersebut secara terus menerus, secara fisik, turun menurun, serta telah berpuluh - puluh tahun. Bahkan sejak orang tua pemohon masih hidup. Pemohon mengajukan judicial review atas Perda No. 1 tahun 1997 tentang ijin pemakaian tanah dan Perda No. 21 tahun 2003 tentang retribusi pemakaian kekayaan daerah. Pemohon keberatan atas Perda tersebut karena termohon I dan termohon II melalui dua Perda tersebut mengatur dan menetapkan secara sepihak status hukum tanah negara yang terletak di berbagai wilayah kota Surabaya sebagai tanah milik yang dikuasai/dikelola sebagai asset pemerintah kota Surabaya. Berdasarkan hal di atas wilayah yang didiami oleh para pemohon termasuk ke dalam tanah milik yang dikuasai / dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya. Perda No 1 tahun 1997 juga bertentangan dengan UU No. 5 tahun 1960 tentang UUPA dan UU No. 1 tahun 1958 tentang Penghapusan tanah - tanah partikelir.	Hakim Ketua : Prof. DR. H. Ahmad Sukardja, SH. Hakim Anggota : H. Imam Soebechi, SH. MH. & Marina Sidabutar, SH.

Pemohon	Kabupaten / Kota	No dan Judul Perda	Putusan	Alasan Judicial Review	Majelis Hakim
H. Yunus, Syainan. A & Dkk	Tangerang	Perda Kabupaten Tangerang No. 3 tentang Pembentukan 77 Kelurahan Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang Tanggal 16 September 2005	Tolak	Pemohon adalah penduduk desa Dadap mengajukan Judicial Review atas Perda No. 3 tahun 2005. Alasannya karena Perda No. 3 tahun 2005 bab II pasal 2 ayat 3 butir 76 dan bab III pasal 3 butir 76 tentang perubahan status Desa Dadap menjadi kelurahan bertentangan dengan Ketentuan Bab XI pasal 200 ayat 2 dan 3 UU No. 32 tahun 2004. Isi dari pasal 200 ayat 2 UU No. 32 tahun 2004 adalah Pembentukan, Penghapusan dan/atau Penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. Pada kenyataannya rencana perubahan status tersebut tidak dilakukan prakarsa masyarakat. Musyawarah desa pun tidak juga dilakukan.	Hakim Ketua : Prof.Dr. Muchsan, SH Hakim Anggota : H. Imam Soebechi, SH.MH. ; Widayatno Sastrohardjono, SH.M.Sc.