

PRAKTIK PENGAWASAN RAPERDA DAN PERDA SERTA UPAYA REKONSTRUKSI PENGUJIANNYA SESUAI AMANAT UUD NRI TAHUN 1945

Umbu Rauta

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana
Jl. Diponegoro No. 52 – 60 Salatiga
email: umburauta@yahoo.com

Abstract

This study aims to assess and analyze the practice of monitoring the current draft legislation and regulation enactment of Law No. 32 of 2004 in conjunction with Law No. 28 of 2009, and efforts to reorganize the (reconstruction) testing system suitable draft legislation and regulations mandated by the Constitution of 1945. The method used in this research is juridical empirical data sources focusing on primary data supported secondary data. Collecting data through interviews and field observations are supported by the literature study. Based on the results of research that reviewing local regulations and local regulation bill contain problematic, that the level of normative and practical. At the normative level, there is a difference between setting the cancellation regulations of Law No. 32 of 2004 juncto Law No. 23 of 2014 by the Article 24A of the 1945 Constitution. In practical level the problematic appears with regard to the scope of the evaluation of draft legislation, the standard of review, the legal form of the review results, follow-up review, and implementation of filing and testing. Therefore, the system needs to reconstruction of reviewing local regulations and local regulations bill to comply with the mandate of the 1945 Constitution. Reconstruction concerning the types of review of the local regulations and local regulation bill, and procedural law in local regulation review.

Keywords: Supervision, Review, Local regulations, Local regulations bill, Reconstruction.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis praktik pengawasan raperda dan perda saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 juncto UU No. 28 Tahun 2009, dan upaya untuk mengatur kembali (rekonstruksi) sistem pengujian raperda dan perda yang sesuai amanat UUD 1945. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris dengan sumber data berfokus pada data primer yang didukung data sekunder. Pengumpulan data melalui wawancara dan pengamatan lapangan yang didukung dengan studi kepustakaan. Berdasarkan hasil penelitian bahwa pengujian rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah mengandung problematika, baik pada tataran normatif dan praksis. Pada tataran normatif, ada perbedaan pengaturan pengujian dan pembatalan perda antara UU No. 32 Tahun 2004 juncto UU No. 23 Tahun 2014 dengan Pasal 24A UUD NRI 1945. Pada tataran praksis problematika berkenaan dengan ruang lingkup evaluasi raperda, batu uji, bentuk hukum hasil pengujian, tindak lanjut pengujian, dan waktu pengajuan dan pelaksanaan pengujian. Oleh karenanya dibutuhkan rekonstruksi sistem pengujian raperda dan perda agar sesuai dengan amanat UUD 1945. Rekonstruksi berkenaan dengan jenis pengujian raperda dan perda serta hukum acara pengujian.

Kata Kunci: Pengawasan, Pengujian, Raperda, Perda, Rekonstruksi.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Transisi penyelenggaraan pemerintahan daerah dari karakter otoriter sentralistik ke arah demokratis desentralistik terjadi tahun 1999, seiring dengan pergantian UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok - pokok Pemerintahan di Daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kurang lebih lima tahun, UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹ Setelah berjalan selama satu dekade, UU No. 32 Tahun 2004 telah dicabut dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²

Salah satu materi dalam pergeseran pengaturan tersebut berkenaan dengan kewenangan daerah membentuk produk hukum daerah. Jenis produk hukum daerah tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.³ Pembentukan produk hukum daerah merupakan konsekuensi logis atau bahkan dapat dikatakan sebagai pra-syarat mutlak (*conditio sine qua non*) dari otonomi daerah, yang salah satu dimensinya berupa kewenangan daerah untuk melakukan pengaturan (*regeling*), selain dimensi kewenangan mengurus/mengelola (*bestuur*) pemerintahan. Kewenangan pemerintahan daerah membentuk produk hukum daerah bermula dari amanat konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yaitu: *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Amanat konstitusional tersebut diatur lebih lanjut pada Pasal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 1 angka 7 dan 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Pasal 236 ayat (2) UU

No. 23 Tahun 2014, yaitu *Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*.

Meskipun pada tataran teoretik dan normatif telah diatur persyaratan pembentukan perda yang layak, namun pada tataran empirik tidak terhindarkan ketidaksempurnaan. Hal ini disadari oleh Bagir Manan dengan mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi segala peristiwa hukum atau tuntutan hukum.⁴ Sejalan dengan Bagir Manan, dari perspektif politik hukum, Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, maka tak seorangpun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik, sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing, baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar.⁵ Akibatnya, tidak jarang ditemui masih ada peraturan perundang-undangan yang mengemban ketidaksempurnaan atau kekurangan, baik dalam susbtansi maupun proses pembentukannya. Oleh karenanya, terbuka peluang untuk melakukan pengujian (*review*) terhadap peraturan perundang-undangan. Urgensi pengujian peraturan perundang-undangan, ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie⁶, dengan mengutarakan bahwa untuk menjamin konsistensi antar peraturan, dimungkinkan adanya mekanisme *judicial review* atau pengujian materi peraturan terhadap peraturan yang lebih tinggi.

Pengaturan tentang pengujian (*review*) dalam UUD 1945, diatur lebih lanjut dalam UU organik, di antaranya dalam UU tentang Kekuasaan Kehakiman, UU tentang Mahkamah Agung, UU tentang Mahkamah Konstitusi dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Khusus pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang

¹ UU ini telah diubah pertama kali dengan UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan UU No. 12 Tahun 2008.

² UU tersebut telah mengalami perubahan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014. Meski telah dilakukan penggantian, penelitian ini dilangsungkan saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004.

³ Permendagri tersebut mengganti Permendagri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menggolongkan empat jenis produk hukum daerah yaitu: Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah. Permendagri No. 53 Tahun 2011 tersebut mengganti Permendagri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, yang mengakui lima jenis produk hukum daerah yaitu: Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

⁴ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill. Co, hlm. 8.

⁵ Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia* (Edisi Revisi), Jakarta, Rajawali Pers, hlm.5.

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 303.

menjadi ranah kewenangan Mahkamah Agung, diatur lebih detail dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil. Terkait pengujian raperda dan perda dikenal tiga instrumen pengujian yaitu *executive review*, *executive preview* dan *judicial review*. *Executive review* dan *judicial review* diatur pada Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 249-Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014⁷. *Executive preview* diatur pada Pasal 185-Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014.⁸ Pengaturan tentang pengujian perda diatur lebih lanjut dalam Permendagri No. 1 Tahun 2014.

Problematika hukum terkait pengujian raperda dan perda terletak pada tataran normatif dan tataran riil/praksis. Pada tataran normatif berkenaan dengan perbedaan pengaturan (*legal gap*) antara materi UUD 1945, UU Kekuasaan Kehakiman, UU Mahkamah Agung dengan materi UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 23 Tahun 2014 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 dan peraturan pelaksanaannya. *Legal gap* dimaksud berkenaan dengan jenis pengujian, batu uji pengujian, lembaga/pejabat yang melakukan pengujian, dan bentuk hukum hasil pengujian. Kemudian, problematika hukum pada tataran riil/praksis, misalnya berkenaan dengan jangka waktu pengajuan, dan pengujian raperda dan perda belum sepenuhnya mengacu UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009; jenis perundang-undangan yang dijadikan dasar pembatalan yaitu Keputusan Mendagri, bukan Peraturan Presiden (Perpres);⁹ adanya instrumen pengawasan berupa “harmonisasi” dan “konsultasi” bagi semua raperda, sebagaimana diatur melalui Surat Edaran Mendagri No. 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006, dan masih banyak lagi.

Berdasarkan beberapa problematika di atas, dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut: (1) Bagaimana praktik pengawasan raperda dan perda saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009? dan (2) Bagaimana upaya untuk mengatur kembali (rekonstruksi) sistem

pengujian raperda dan perda dalam sesuai amanat UUD 1945 ?

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris dengan spesifikasi penelitian deskriptif. Oleh karenanya, sumber data berfokus pada data primer yang didukung data sekunder. Pengumpulan data melalui wawancara dan pengamatan lapangan yang didukung dengan studi kepustakaan atau studi dokumenter. Data yang terkumpul dipelajari, diklasifikasikan, diolah, dianalisis dengan metode analisis kualitatif dan selanjutnya dinarasikan atau dideskripsikan.

3. Kerangka Teori

Bagir Manan¹⁰ mengemukakan dua jenis/lingkup pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi, yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan, sementara pengawasan represif berkenaan dengan wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*). Berdasarkan waktu pelaksanaan pengawasan, Paulus Effendi Lotulung menyebut dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*.¹¹ Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Pengawasan ini mengandung unsur pengawasan preventif. Kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung unsur pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa terhadap berbagai norma hukum (baik yang bersifat umum-abstrak maupun individual-konkrit) dapat dilakukan kontrol atau peng-

⁷ Sebelumnya juga diatur dalam Pasal 158 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

⁸ Sebelumnya juga diatur dalam Pasal 157 UU No. 28 Tahun 2009.

⁹ Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 341.

¹⁰ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH FH UII, hlm. 154.

¹¹ Paulus Effendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. xvi dan xvii.

awasan melalui mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*), yang berupa pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau kontrol hukum (*judisial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, melalui mekanisme "*legislative control*" atau "*legislative review*". Sementara pengendalian administratif dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi "*bestuur*" di bidang eksekutif. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif disebut sebagai "*administrative control*" atau "*executive control*". Kemudian, kontrol terhadap norma hukum dinamakan "*legal control*", "*judicial control*" atau "*judicial review*", jika mekanismenya dilakukan oleh pengadilan.¹²

Lebih lanjut ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa pada pokoknya kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) hanya dapat dikontrol melalui mekanisme hukum, yaitu "*judicial review*" oleh pengadilan.¹³ Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan sebelum dan setelah pengesahan/penetapan. Berkenaan dengan hal ini, Jimly Asshiddiqie¹⁴ mengemukakan bahwa jika pengujian dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara "*a posteriori*", maka pengujian itu disebut *judicial review*. Akan tetapi jika pengujian bersifat "*a priori*", yaitu pengujian terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan parlemen tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya, maka namanya bukan *judicial review* melainkan *judicial preview*.

Berkenaan dengan pengujian raperda dan perda, terdapat tiga instrumen pengujian yaitu, *executive review*, *executive preview* dan *judicial review*. *Executive review* atau klarifikasi¹⁵ diartikan sebagai pengujian yang dilakukan oleh eksekutif setelah berlakunya perda. *Executive preview* atau evaluasi¹⁶ yaitu telaah yang dilakukan pemerintah

pusat terhadap rancangan perda sebelum disahkan oleh pejabat berwenang. *Judicial review*, yaitu pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan (yudikatif).

Executive review dan *judicial review* diatur dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 158 UU No. 28 Tahun 2009, yang menentukan hal-hal berikut. *Pertama*, perda yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan bersama dengan DPRD wajib diuji pemerintah pusat, dengan batu uji berupa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. *Kedua*, pengujian terhadap perda oleh pemerintah pusat (Menteri Dalam Negeri dan/atau Menteri Keuangan). *Ketiga*, pengujian perda paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterima pemerintah pusat. *Keempat*, pengujian perda didahului dengan instrumen *eksekutive review* oleh Pemerintah Pusat (Mendagri / Menteri Keuangan/Gubernur), selanjutnya *yudicial review* oleh MA dalam hal ada keberatan dari daerah terhadap pembatalan yang dilakukan Presiden. *Kelima*, jenis peraturan yang diuji pada tahap *yudicial review* bukan lagi perda, tetapi Peraturan Presiden (perpres) yang menjadi dasar pembatalan perda. *Keenam*, jika keberatan daerah dikabulkan MA maka Perpres menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. *Ketujuh*, jika Presiden tidak mengeluarkan Perpres dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja, maka perda dinyatakan tetap berlaku.

Selanjutnya, instrumen pengujian berupa *executive preview*, diatur pada Pasal 185 – Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 157 UU No. 28 Tahun 2009, yang menentukan beberapa hal. *Pertama*, *executive preview* ditujukan terhadap beberapa raperda: APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang. *Kedua*, *preview* untuk raperda tingkat provinsi dilakukan Mendagri, sedangkan *preview* terhadap raperda kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur. Khusus untuk raperda pajak dan retribusi daerah tingkat propinsi,

¹² Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 6-7.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 6 – 7.

¹⁵ Klarifikasi yaitu pengkajian dan penilaian terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹⁶ Evaluasi yaitu pengkajian dan penilaian terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

preview dilakukan oleh Mendagri dan Menteri Keuangan, sedangkan untuk raperda tingkat kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur dan Menteri Keuangan. *Ketiga*, batu uji yang digunakan dalam *preview* raperda APBD yaitu kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan untuk *preview* untuk raperda pajak dan retribusi daerah menggunakan batu uji berupa: UU Pajak dan Retribusi Daerah, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. *Keempat*, jika hasil *preview* menunjukkan kesesuaian dengan batu uji, maka raperda tersebut selanjutnya ditetapkan menjadi perda. Sebaliknya, jika tidak ada kesesuaian atau bertentangan dengan batu uji, maka kepala daerah melakukan perbaikan terhadap raperda tersebut dalam jangka waktu tertentu.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Praktik Pengawasan Raperda (Evaluasi) dan Perda (Klarifikasi)

a. Praktik Pengawasan Raperda (Evaluasi)

Dalam praktik evaluasi raperda dijumpai beberapa hal menarik. *Pertama*, mengacu UU No. 32 Tahun 2004, lingkup evaluasi berkenaan dengan raperda: APBD (baik penetapan, perubahan, pertanggungjawaban), pajak daerah, retribusi daerah, penataan ruang, dan perencanaan pembangunan (baik RPJP dan RPJM). Namun, dalam perkembangan pengaturan, evaluasi mencakup pula raperda tentang penataan organisasi daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan raperda kabupaten/kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa sebagaimana diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Di samping keragaman pengaturan evaluasi terhadap raperda, dalam praktik muncul kebijakan (*beleids*) dari Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disingkat Mendagri)¹⁷ yang pada pokoknya berisi:

- 1) Raperda inisiatif DPRD dan Kepala Daerah, sebelum dibahas bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, terlebih dahulu dikonsultasikan oleh Biro Hukum provinsi kepada Biro Hukum Depdagri atau oleh Bagian Hukum kabupaten/kota kepada Biro Hukum provinsi.
- 2) Raperda provinsi, kabupaten/kota sebelum dikonsultasikan oleh Biro/Bagian Hukum terlebih dahulu dilakukan *harmonisasi* dengan Panitia Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Provinsi, Kabupaten/Kota. Hasil harmonisasi berupa rekomendasi untuk pembahasan raperda lebih lanjut.

Berdasarkan surat edaran Mendagri tersebut, tampak adanya instrumen pengawasan preventif terhadap raperda berupa konsultasi dan harmonisasi, yang wajib dilakukan terhadap seluruh raperda. Oleh karenanya, tahapan pengawasan preventif terhadap raperda meliputi: harmonisasi dengan Panitia RANHAM, konsultasi dengan Biro Hukum provinsi/kemendagri, dan evaluasi atau fasilitasi terhadap raperda yang disetujui bersama DPRD dan Kepala Daerah.

Kedua, keragaman batu uji evaluasi raperda. Raperda APBD menggunakan batu uji: keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta sejauh mana APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya. Raperda pajak dan retribusi daerah menggunakan batu uji: indikator dalam UU No. 28 Tahun 2009 dan peraturan pelaksana maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan, untuk raperda kabupaten/kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa, menggunakan batu uji berupa: urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa, dan/atau

¹⁷ Surat Edaran Mendagri No. 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006, ditujukan kepada Para Gubernur, Bupati/Walikota seluruh Indonesia, Perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Perda. Surat edaran dimaksud ditindaklanjuti oleh Gubernur, sebagai contoh yaitu Surat Sekretaris Daerah atas nama Gubernur Jawa Tengah kepada Bupati/Walikota se Jawa Tengah No. 180/09837 tanggal 20 Mei 2010 Perihal Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota.

peraturan perundang-undangan.

Ketiga, lembaga yang melakukan pengujian untuk raperda APBD kabupaten/kota yaitu Gubernur (c.q. Biro Keuangan), sedangkan raperda APBD provinsi oleh Mendagri (c.q. Direktorat Anggaran Dirjen Keuangan Daerah). Bandingkan dengan raperda pajak dan retribusi daerah, dimana untuk raperda tingkat kabupaten/kota diuji oleh Gubernur dan Menteri Keuangan (c.q. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat Daerah), sedangkan raperda tingkat provinsi oleh Mendagri dan Menteri Keuangan (c.q. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat Daerah).

Keempat, pengajuan dan pengujian raperda. Secara normatif, telah diatur jangka waktu pengajuan dan pengujian raperda serta jangka waktu penyempurnaan. Dalam praktik, jangka waktu tersebut telah dipenuhi, terutama untuk raperda APBD karena sangat terikat dengan keberlakuannya yang singkat (satu tahun) maupun karena adanya sanksi yang dikenakan terhadap daerah yang terlambat menyusun dan menetapkan APBD. Sedangkan, untuk raperda pajak dan retribusi daerah, belum sepenuhnya memenuhi jangka waktu yang ditentukan serta belum ada pengaturan pengenaan sanksi atas keterlambatan tersebut.

Kelima, bentuk hukum hasil evaluasi. UU No. 32 Tahun 2004 belum memberi pengaturan secara eksplisit tentang bentuk hukum atas hasil evaluasi. PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah *juncto* Pasal 114 Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011 mengatur bentuk hukum hasil evaluasi raperda APBD, yaitu Keputusan Mendagri bagi raperda provinsi¹⁸ dan Keputusan Gubernur bagi raperda kabupaten/kota¹⁹. Sementara itu, bentuk hukum hasil evaluasi raperda pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten/kota berupa Surat

Gubernur²⁰, untuk tingkat provinsi berupa Keputusan Mendagri.²¹ Oleh karenanya, ada beberapa varian bentuk hukum hasil evaluasi raperda, yaitu Surat Gubernur, Keputusan Gubernur dan Keputusan Mendagri. Dalam peraturan perundang-undangan dan praktik belum ditemukan pertimbangan adanya keragaman bentuk hukum hasil evaluasi tersebut.

Keenam, tindak lanjut hasil evaluasi. Secara normatif, pemerintah daerah wajib menindaklanjuti hasil evaluasi raperda dalam jangka waktu yang ditentukan.

b. Praktik Pengawasan Perda (Klarifikasi)

Klarifikasi perda terdiri dari klarifikasi perda hasil evaluasi dan perda pada umumnya. Klarifikasi perda hasil evaluasi dilaksanakan oleh Mendagri (melalui Tim Evaluasi), mencakup perda: pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, dan APBD.²² Terkait klarifikasi perda, dalam praktik dijumpai beberapa temuan, sebagai berikut:

Pertama, varian batu uji pengujian perda. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, batu uji berupa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Bandingkan dengan batu uji yang digunakan dalam pengujian perda (qanun) di Aceh, yaitu: kepentingan umum, antar qanun, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Demikian pula, batu uji dalam pengujian Peraturan Daerah Istimewa di DIY berupa: kepentingan umum, kesusilaan, nilai dan budaya masyarakat DIY, serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedua, lembaga dan bentuk hukum hasil klarifikasi. Klarifikasi untuk perda kabupaten/kota didahului oleh gubernur (c.q. Tim Klarifikasi), selanjutnya oleh Presiden melalui Mendagri dalam hal ada kabupaten/kota yang tidak mengindahkan hasil klarifikasi Gubernur. Sedangkan, klarifikasi perda provinsi dilakukan oleh Mendagri (c.q. Tim

¹⁸ Contohnya: Keputusan Mendagri No. 903-7292 Tahun 2013 tentang Evaluasi Rancangan Perda Provinsi Jawa Tengah tentang APBD Tahun Anggaran 2014 dan Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Tengah tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2014, tanggal 19 Desember 2013.

¹⁹ Contohnya: Keputusan Gubernur Jawa Tengah No.: 910/365/2013 tentang Hasil Evaluasi Rancangan Perda Kabupaten Pekalongan tentang APBD Tahun Anggaran 2014 dan Rancangan Peraturan Bupati Pekalongan tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2014, tertanggal 13 Desember 2013.

²⁰ Contohnya: Surat Gubernur Jawa Tengah No.: 180/10782 tanggal 27 Juni 2012 kepada Walikota Magelang Perihal Penyampaian Hasil Evaluasi Raperda Kota Magelang tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan

²¹ Contohnya: Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 973-2965 Tahun 2013 tertanggal 29 Mei 2013 tentang Evaluasi Rancangan Perda Provinsi Sumatera Utara tentang Retribusi Daerah.

²² Contoh klarifikasi perda hasil evaluasi yaitu Surat Gubernur Papua kepada Mendagri No. 188/1624/SET tanggal 3 Mei 2012 Perihal Penyampaian Beberapa Perda Provinsi Papua, yaitu Perda No. 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah serta Perda No. 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah.

Klarifikasi), selanjutnya oleh Presiden dalam hal ada provinsi yang tidak mengindahkan hasil klarifikasi Mendagri. Terkait bentuk hukum hasil klarifikasi, dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa keputusan pembatalan perda ditetapkan dengan Perpres. Berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2014, terdapat varian bentuk hukum hasil klarifikasi. Untuk klarifikasi perda provinsi, Sekretaris Jenderal atas nama Mendagri menerbitkan surat kepada Gubernur jika hasil klarifikasi telah sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi. Sebaliknya, jika hasil klarifikasi bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi, surat diterbitkan oleh Mendagri.

Selanjutnya, untuk klarifikasi perda kabupaten/kota, Sekretaris Daerah Provinsi atas nama Gubernur menerbitkan surat kepada Bupati/Walikota manakala hasil klarifikasi sudah sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi, sebaliknya jika hasil klarifikasi bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi, surat diterbitkan oleh Gubernur. Bandingkan pula dengan mekanisme klarifikasi terhadap Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) di Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana jika Perdais dibatalkan oleh Mendagri dengan Keputusan Mendagri jika bertentangan dengan kepentingan umum, kesesuaian, nilai dan budaya masyarakat, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal Gubernur tidak menindaklanjuti hasil klarifikasi, Mendagri mengusulkan pembatalan perda kepada Presiden, sementara jika Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti hasil klarifikasi, Gubernur melalui Mendagri mengusulkan kepada Presiden untuk pembatalan perda.

Ketiga, jangka waktu pengujian. Meski secara normatif telah ditentukan jangka waktu pengajuan dan pengujian perda, dalam praktik belum semua mematuhi ketentuan. Bahkan, kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur mengajukan perda kepada Gubernur secara paket (setahun sekali). Terkait, jangka waktu pengujian yang dilakukan pemerintah pusat, masih banyak perda yang diuji

melebihi jangka waktu 60 hari. Padahal secara normatif ditentukan jika melewati jangka waktu tersebut, perda dimaksud dinyatakan tetap berlaku. Keadaan ini menunjukkan bahwa ketidaktaatan terjadi di lingkungan daerah (provinsi atau kabupaten/kota) dengan pemerintah pusat.

Keempat, tindak lanjut hasil klarifikasi. Setelah surat klarifikasi ditujukan ke Gubernur atau Bupati/Walikota, Mendagri atau Gubernur melakukan pemantauan terhadap tindak lanjut hasil klarifikasi yang biasanya dilakukan paling cepat 3 (tiga) bulan setelah surat hasil klarifikasi diterbitkan. Terkait dengan tindak lanjut hasil klarifikasi, Mendagri menerbitkan edaran²³, yang berisi hal-hal:

- a) Bagi Gubernur, Bupati/Walikota yang telah menerima surat dari Mendagri perihal klarifikasi Perda, agar segera melaporkan tindak lanjut dari surat Mendagri dimaksud.
- b) Bagi Gubernur, Bupati/Walikota yang belum menindaklanjuti atau merasa keberatan dengan surat klarifikasi Perda dimaksud agar menempuh langkah-langkah sebagai berikut: (1) melakukan konfirmasi langsung ke Biro Hukum Kemendagri; atau (2) mengambil langkah hukum secara prosedural melalui Peradilan Tata Usaha Negara (disingkat PTUN).

Berdasarkan edaran Mendagri tersebut, muncul catatan penting berikut. *Pertama*, kewajiban bagi kepala daerah untuk melaporkan tindak lanjut hasil klarifikasi perda. *Kedua*, peluang bagi kepala daerah yang keberatan dengan hasil klarifikasi perda dengan menempuh upaya hukum melalui PTUN menggambarkan adanya upaya hukum baru yang berbeda dengan pengaturan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yaitu keberatan ke Mahkamah Agung. Melalui upaya hukum ke PTUN, diasumsikan bahwa bentuk hukum hasil klarifikasi adalah keputusan atau penetapan (*beschikking*), sementara jika mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung, bentuk hukum hasil klarifikasi berupa peraturan perundang-undangan (*regeling*), yaitu Perpres.

²³ Surat Edaran No. 188.34/566/SJ tanggal 21 Februari 2012 yang ditujukan kepada Gubernur, Bupati/Walikota seluruh Indonesia, Perihal Tindak Lanjut Hasil Klarifikasi.

2. Rekonstruksi Sistem Pengujian Raperda dan Perda

Adanya problematika pada tataran pengaturan dan praktik pengujian raperda dan perda sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, menjadi pertimbangan dilakukan rekonstruksi sistem pengujian raperda dan perda agar disesuaikan dengan amanat UUD 1945. Rekonstruksi dilakukan pada jenis pengujian dan hukum acara pengujian (mencakup pemohon, lembaga yang melakukan pengujian, batu uji pengujian, serta bentuk hukum putusan pengujian).

Jenis pengujian yang ada saat ini tetap dipertahankan, yaitu pengujian secara preventif dan represif. Pengawasan preventif (evaluasi) tetap dipertahankan untuk menjamin keserasian hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menjaga kesatuan sistem hukum nasional dengan produk hukum yang dibentuk oleh daerah. Lingkup evaluasi tidak hanya dibatasi pada beberapa raperda sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, tetapi mencakup seluruh raperda yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah bersama DPRD. Varian pengawasan preventif berupa konsultasi, fasilitasi, harmonisasi, yang selama ini diatur dan dipraktikkan berdasarkan surat edaran Mendagri ada baiknya diakomodasikan menjadi materi muatan dalam produk hukum berupa UU sehingga lebih memperoleh kekuatan hukum mengikat. Kaidah baru dalam Permendagri No. 1 Tahun 2014 sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014, yang mewajibkan setiap raperda provinsi, kabupaten/kota yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah dan DPRD untuk diregister ke pemerintah pusat (baik oleh Mendagri dan Gubernur), mesti diarahkan dan dipertegas dengan kaidah yang mewajibkan adanya evaluasi (*executive preview*) terhadap seluruh raperda provinsi, kabupaten/kota dievaluasi. Hal ini menjadi pintu masuk bagi pemerintah pusat untuk secara dini mencegah adanya raperda yang materi muatannya berpotensi tidak sesuai dengan materi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, maupun kesusilaan.

Kemudian, terkait pengujian represif terhadap perda atau klarifikasi (*executive review*), instrumen pengujian yang selama ini diatur dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat, perlu dilakukan perbaikan atau perubahan. Instrumen *executive review* berkenaan dengan beberapa batu uji (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan atau kesusilaan), maka gagasan perbaikan atau perubahan pengaturan dirumuskan seperti berikut:

- a. Untuk instrumen *executive review* dengan batu uji: “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, perlu dihapuskan dari kewenangan pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur), sehingga pengujian tersebut dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) melalui instrumen *judicial review*. Penghapusan tersebut dimaksudkan agar ada sinkronisasi dan harmonisasi antara norma pada tataran undang-undang dengan norma pada tataran konstitusi yaitu Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 ayat (1) yang mengamanatkan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (termasuk di antaranya perda) dengan batu uji peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan oleh salah satu pemegang dan pelaku kekuasaan kehakiman yaitu MA.

Gagasan menghilangkan instrumen *executive review* dengan batu uji “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” sebagaimana disebutkan di atas, juga didukung oleh beberapa pertimbangan berikut:

- 1) bahwa daerah (baik provinsi, kabupaten/kota) telah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pengejawantahan kewenangan mengatur termanifestasi dari kewenangan daerah membentuk produk hukum daerah, salah satunya perda.
- 2) bahwa perda sebagai salah satu produk hukum daerah merupakan karya

persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD yang telah memperoleh mandat secara langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Oleh karenanya, pemerintah pusat (eksekutif) tidak dapat secara sepihak melakukan pembatalan atas karya bersama tersebut tanpa melibatkan institusi yang secara konstitusional diberi wewenang untuk melakukan *judicial review* yaitu MA.

Gagasan menghilangkan *executive review* dengan batu uji “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” masih menyisakan persoalan karena pengujian di MA bersifat pasif. Dengan kata lain, sepanjang tidak ada permohonan pengujian, MA tidak dapat proaktif menguji sebuah perda. Persoalan ini dapat diatasi dengan tindakan pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah. Dalam hal Pemerintah Pusat menemukan adanya perda yang diduga bertentangan dengan “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, maka Pemerintah Pusat dapat menjadi pemohon pengujian ke MA. Konstruksi ini analog dengan kaidah di lingkungan Mahkamah Konstitusi, khususnya hukum acara pembubaran partai politik, dimana Pemerintah Pusat menjadi pemohon untuk membubarkan partai politik yang aktivitasnya tidak sesuai dengan kewajiban dan melanggar larangannya.

b. Untuk instrumen *executive review* dengan batu uji: “kepentingan umum” dan atau kesusilaan”, masih diperkenankan menjadi ranah kewenangan pemerintah pusat (Mendagri dan Gubernur), dengan catatan bahwa ketika MA melakukan *judicial review* terhadap perda, belum menjangkau anasir-anasir dari materi perda yang berkenaan dengan pertentangan terhadap “kepentingan umum dan atau kesusilaan”. Ketika pemerintah pusat melakukan pengujian terhadap perda dengan batu uji “kepentingan umum dan atau kesusilaan”, dan ditemukan adanya pertentangan materi muatan perda dengan “kepentingan umum dan atau kesusilaan”,

pemerintah pusat mendorong kepala daerah dan DPRD untuk meninjau atau mengubah perda dimaksud melalui instrumen *legislative review*. Artinya, kepala daerah dan DPRD diarahkan untuk melakukan perubahan terhadap materi perda yang dianggap bertentangan dengan “kepentingan umum dan atau kesusilaan.” Perlu disiapkan sejumlah sanksi bagi daerah yang tidak menjalankan perubahan perda agar dorongan ini berjalan efektif yaitu:

- 1) Penangguhan atau penundaan pelaksanaan *executive preview* terhadap raperda yang diajukan daerah, utamanya raperda yang cukup penting atau vital seperti raperda APBD, tata ruang, perencanaan pembangunan (RPJM dan RPJP), dan pungutan daerah (pajak dan retribusi).
- 2) Penangguhan atau pengurangan dana perimbangan (terutama DAU dan DBH) yang diberikan kepada daerah, seperti yang diterapkan saat ini bagi daerah yang terlambat menyusun dan menetapkan APBD.
- 3) Penundaan waktu konsultasi atau meminta pertimbangan dari pemerintahan daerah, terutama berkenaan dengan mutasi pejabat yang secara normatif membutuhkan peran pemerintah pusat, termasuk penundaan formasi pengadaan calon pegawai negeri sipil.

Penerapan sanksi dimaksud pernah disebutkan dalam Penjelasan Umum angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 terkait pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah, dimana dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan Pemerintah (Pusat) dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila diketemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan

daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan sanksi bagi daerah yang tidak melaksanakan arahan pemerintah pusat, juga diatur dalam Pasal 249 ayat (2) dan (4) maupun Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 249 ayat (2) dan (4) diatur sanksi administratif bagi kepala daerah yang tidak menyampaikan perda kepada pemerintah pusat untuk dilakukan klarifikasi. Kemudian dalam Pasal 252 diatur sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi raperda bagi daerah yang masih memberlakukan perda yang telah dibatalkan oleh pemerintah pusat. Model pengenaan sanksi kepada daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 249 ayat (2) dan (4) maupun Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014 dapat dikenakan pada daerah yang tidak melakukan perubahan perda karena alasan bertentangan dengan “kepentingan umum dan atau kesusaian.”

Ketika instrumen *executive review* perda dengan batu uji “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” dihilangkan dan diarahkan pada instrumen *judicial review* ke MA, diperlukan rekonstruksi norma yang berkenaan dengan hukum acara pengujian perda di MA, yang selama ini mengacu pada Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011. Berikut ini diusulkan beberapa hal menjadi perhatian dalam konstruksi baru hukum pengujian perda di MA (*ius constituendum*), yaitu:

a. Pemohon. Lingkup pemohon keberatan perlu perluasan, tidak saja perorangan dan kelompok masyarakat, tetapi juga badan hukum publik atau swasta, lembaga swadaya masyarakat, dan pemerintah pusat. Pemohon (selain pemerintah pusat) harus memiliki *legal standing*, yaitu adanya hubungan kausalitas yang menunjukkan adanya kerugian yang riil atau potensial yang diderita oleh pemohon dengan berlakunya perda tersebut. *Legal standing* pemohon dari pemerintah pusat, yaitu adanya kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan

pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peluang bagi pemerintah pusat melakukan permohonan adalah langkah terakhir manakala pemerintahan daerah tidak melakukan perubahan perda sebagaimana telah diperintahkan oleh pemerintah pusat.

b. Lembaga Penguji. Pengujian terhadap perda yaitu MA, sesuai pengaturan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 maupun beberapa undang-undang organik. Dalam rangka mengantisipasi banyaknya permohonan pengujian terhadap perda serta dikaitkan dengan beban perkara lainnya yang dihadapi para Hakim Agung di lingkungan MA, perlu dibuka kemungkinan pengangkatan Hakim *ad hoc* atau Majelis Hakim Khusus (MHK) yang ditempatkan di MA dan Pengadilan Tinggi. Hakim *ad Hoc* atau MHK di MA berwenang memeriksa dan memutus permohonan pengujian perda tingkat provinsi, sementara Hakim *ad Hoc* atau MHK di tingkat Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus pengujian perda tingkat kabupaten/kota. Selain penambahan personil, perluasan kemampuan dan wawasan dari para hakim menjadi sebuah keharusan agar para hakim tersebut benar-benar mengetahui dan menguasai substansi tentang pengujian peraturan perundang-undangan pada umumnya dan perda pada khususnya.

c. Lingkup Pengujian dan Batu Uji. Dalam Perma No. 1 Tahun 2011 membatasi pengujian perda dari aspek materil atau substansi. Oleh karenanya, pengaturan lingkup pengujian perda perlu dilakukan perluasan yang mencakup dua jenis yaitu pengujian secara materil dan formil. Perluasan ini menjadi penting agar sejalan dan sesuai dengan pengaturan pengujian undang-undang sebagaimana diatur dalam UU Mahkamah Konstitusi. Pengujian secara materil akan melihat kesesuaian materi perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi. Pengujian secara formil akan melihat kesesuaian proses pembentukan perda sesuai dengan tahapan atau mekanisme pembentukan sebagaimana diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun Permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- d. **Bentuk Hukum Hasil Pengujian dan Alternatif Putusan.** Oleh karena pengujian dilakukan oleh MA, maka bentuk hukum hasil pengujian perda berupa putusan MA yang bersifat akhir (*final*) dan mengikat (*binding*). Selanjutnya berkenaan dengan alternatif putusan atas pengujian perda, diusulkan tiga alternatif putusan, yaitu *Pertama* permohonan tidak dapat diterima, yang berarti permohonan pengujian perda tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. *Kedua*, permohonan ditolak, yang berarti permohonan pengujian perda belum memiliki alasan yang cukup dan rasional. *Ketiga*, permohonan dikabulkan, yang berarti permohonan pengujian perda beralasan.
- e. **Materi Lainnya.** Hukum acara pengujian perda yang diatur dan berlaku selama ini perlu dilakukan perubahan agar pencari keadilan (pemohon) benar-benar memperoleh kejelasan dalam melakukan upaya hukum. Beberapa hal dalam hukum acara tersebut yang perlu direkonstruksi berkenaan dengan proses pendaftaran permohonan, jangka waktu pemeriksaan permohonan dan sifat persidangan. Terkait pendaftaran permohonan, pengaturan saat ini berupa pendaftaran secara langsung/manual ke MA atau Pengadilan Negeri. Perlu perubahan pengaturan agar pendaftaran permohonan dapat dilakukan secara *online* dengan mendayagunakan media elektronik yang ada. Hal ini penting dengan pertimbangan geografis dan sejalan dengan perkembangan media komunikasi dan informatika. Kemudian, berkenaan dengan jangka pemeriksaan permohonan, perlu diatur

Umbu Rauta, Praktik Pengawasan Raperda dan Perda berapa lama waktu yang digunakan oleh hakim dalam memeriksa permohonan. Hal ini menjadi penting, tidak saja memberi kepastian terhadap pemohon, namun memberi kepastian hukum bagi publik atas keberlakuan materi dari perda yang sedang dilakukan pengujian. Selanjutnya, terkait persidangan, pemeriksaan atas permohonan dilakukan oleh panel hakim yang berjumlah 3 (tiga) orang. Sifat persidangan pemeriksaan keberatan peraturan perundang-undangan yang selama ini dilakukan secara tertutup, mesti diubah menjadi persidangan yang terbuka untuk umum. Pelaksanaan persidangan terbuka untuk umum merupakan perwujudan dari salah satu asas dalam hukum acara di lingkungan peradilan maupun perwujudan prinsip kebenaran (transparansi).

C. Simpulan dan Saran

Berdasarkan uraian-uraian di atas, disimpulkan beberapa hal. *Pertama*, belum terwujudnya keserasian pengaturan pengujian perda antara materi UUD 1945 dengan materi UU No. 32 Tahun 2004. *Kedua*, dalam praktik pengujian raperda dan perda muncul varian berkenaan jenis pengujian raperda, jangka waktu pengajuan dan pengujian, lembaga/pejabat yang melakukan pengujian, batu uji yang digunakan, bentuk hukum hasil pengujian, dan tindak lanjut hasil pengujian. *Ketiga*, untuk mewujudkan harmonisasi pengaturan sesuai amanat UUD 1945, Pemerintah bersama DPR perlu merencanakan perubahan terhadap UU No. 32 Tahun 2004 (termasuk UU No. 23 Tahun 2014) *juncto* UU No. 28 Tahun 2009, dan beberapa peraturan pelaksanaan seperti Permendagri No. 1 Tahun 2014. Perubahan pengaturan berfokus pada perluasan lingkup raperda yang menjadi obyek *executive preview* dan penghapusan kewenangan pemerintah pusat dalam menguji perda dengan batu uji “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Keempat, Pemerintah daerah dan DPRD perlu berbenah diri dengan memperlengkapi dan memperluas kemampuan dan kompetensi dalam pembentukan perda yang layak atau berkualitas sehingga secara dini terhindar dari berbagai kelemahan baik secara materil dan formil. *Kelima*, di lingkungan DPRD perlu dilakukan pembenahan berupa: pengadaan dan penguatan tenaga pendukung (staf ahli), serta penempatan anggota DPRD ke alat kelengkapan berupa Badan Legislasi disesuaikan dengan kapasitas dan kompetensinya. Dalam praktik selama ini, pengisian alat kelengkapan dewan lebih dominan bersifat politis ketimbang memperhatikan kompetensi anggota. Hal yang sama di lingkungan Pemerintah Daerah atau eksekutif, penempatan personil atau aparatur di bagian hukum setda kabupaten/kota atau biro hukum setda provinsi wajib memperhatikan kapasitas dan kompetensi. Ketika personil atau aparatur pada memiliki kompetensi (terutama terkait dengan teori perundang-undangan), paling tidak berkontribusi sejak dini untuk mengurangi kelemahan materi sebuah perda.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Huda, Ni'matul, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co.

Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII.

Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia* (Edisi Revisi), Jakarta: Rajawali Pers.

Lotulung, Paulus Effendi, 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Peraturan Perundang-undangan;

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang No. 14 Tahun 1985 (terakhir diubah dengan UU No. 3 Tahun 2009) tentang Mahkamah Agung.

Undang Undang No. 24 Tahun 2003 (telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011) tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman diganti dengan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terakhir diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008.

Undang Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Mahkamah Agung No. 01 Tahun 2011
tentang Hak Uji Materil.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2014
tentang Pembentukan Produk Hukum
Daerah.

Surat Edaran Menteri Dalam negeri No. 188.34/
1586/SJ tanggal 25 Juli 2006, ditujukan
kepada Para Gubernur, Bupati/Walikota
seluruh Indonesia, Perihal Tertib
Perancangan dan Penetapan Perda.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 188.34/
566/SJ tanggal 21 Februari 2012 yang
ditujukan kepada Gubernur, Bupati/
Walikota seluruh Indonesia, Perihal
Tindak Lanjut Hasil Klarifikasi.