

Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang- Undangan Oleh Eksekutif Setelah Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja

Asertri simorangkir, Tuti Widyaningrum

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

ABSTRAK

Kebijakan Pemerintah dalam menerbitkan metode melalui omnibus law patut di apresiasi karena bertujuan untuk meningkatkan lapangan pekerjaan dan mempermudah investasi, namun harus tetap dengan prinsip Negara hukum. Penelitian ini dilakukan untuk menjawab beberapa permasalahan terkait Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 setahun kemudian terbitlah Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016 dimana pasal yang diuji dan dikabulkan terkait pengaturan kewenangan menteri membatalkan peraturan Daerah Provinsi. Adapun Objek Permohonan dalam Putusan ini Pengujian Materiil Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23 tahun 2014). Terkait dengan pembatalan peraturan daerah yang di ubah melalui Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 tentang cipta kerja yang dimana kewenangan pembatalan peraturan daerah dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat melalui peraturan Presiden, penelitian ini merupakan penelitian normative dengan menggunakan data sekunder. Yang menarik kesimpulan bahwa undang-undang nomor 11 tahun 2020 pada pasal 251 ayat (1) bahwa kewenangan pemerintah pusat dalam membatalkan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota melalui peraturan presiden tidak tepat karena tidak sejalan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang dimana dalam putusan tersebut mengatakan bahwa kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota harus melalui mekanisme judicial review di Mahkamah Agung (MA).

Kata Kunci : Putusan MK, Omnibus law, Peraturan Daerah

ABSTRACT

The government policy in issuing methods through the omnibus law deserves appreciation because it aims to increase employment and facilitate investment, but it must stick to the principles of the rule of law. This research was conducted to answer several problems related to the Constitutional Court Decision No. 137 / PUU-XIII / 2015 a year later the Constitutional Court Decision No. 56 / PUU-XIV / 2016 where the articles that are tested and granted are related to the regulation of the minister's authority to cancel the Provincial Regulation. The object of the application in this decision is to examine the material of Article 251 paragraph (1), paragraph (2), paragraph (7), and paragraph (8) of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government (Law 23 of 2014). Regarding the cancellation of regional regulations amended by Law number 11 of 2020 concerning work copyright where the authority to cancel regional regulations can be canceled by the central government through a presidential regulation, this research is a normative study using secondary data. What draws the conclusion is that law number 11 of 2020 in article 251 paragraph (1) states that the authority of the central government in canceling provincial and district / city regional regulations through presidential regulations is incorrect because it is not in line with the decision of the Constitutional Court Number 137 / PUU-XIII / 2015, in which the decision states that the authority to cancel provincial, regency / city regulations must go through a judicial review mechanism at the Supreme Court (MA).

Keywords: Constitutional Court Decision, Omnibus law, Regional Regulations

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) berbunyi “*Negara Kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang*” Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas

pembantuan. Ketentuan Pasal 18 ini merupakan asal mula terwujudnya kewenangan bagi daerah untuk membentuk kebijakan-kebijakan daerah sesuai dengan urusan yang dibagi atau didesentralisasikan dari Pemerintah pusat. Menurut Adelfer desentralisasi adalah suatu bentuk alokasi kekuasaan terhadap unit-unit lokal atau unsur tertentu untuk mengurus sendiri rumah tangganya, desentralisasi sangat diperlukan bagi keberlangsungan hidup negara yang heterogen secara sosial.³

Saat ini penyelenggaraan Pemerintahan daerah secara lebih operasional didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

³ Adelfer, *Local Government in Developing Countries*, (New York: Mc. Grow Hill, 1964).

Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014), bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah, daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan mengatur tersebut salah satunya dalam membentuk peraturan daerah, pembentukan peraturan daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.⁴

Kewenangan pembentukan peraturan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah haruslah ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat di daerahnya dan peraturan daerah yang dibentuk harus sesuai dan sinergis dengan peraturan

perundang-undangan yang ditetapkan secara nasional.⁵

Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 yang mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi), beberapa Kepala Daerah dan Ketua DPRD sebagai unsur Pemerintahan daerah dan beberapa Bupati serta satu perorangan. Salah satu pasal yang diuji dan dikabulkan terkait pengaturan kewenangan Gubernur membatalkan peraturan Daerah (Peraturan Daerah kabupaten/kota). Sehingga kini Gubernur dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) tidak lagi

⁴ Pasal 236 Undang-Undang 23/2014.

⁵ Yuli Asmara Triputra, "Harmonisasi Peraturan Daerah terhadap Peraturan Perundang-undangan dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Lex Librum*, Vol. III, No.1, Desember 2016, hal 422.

dapat membatalkan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Putusan ini pun berdampak pembatalan Peraturan Daerah kabupaten/kota hanya dapat ditempuh melalui mekanisme judicial review Mahkamah Agung (MA).

Selanjutnya setelah Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 setahun kemudian terbitlah Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016 dimana pasal yang diuji dan dikabulkan terkait pengaturan kewenangan menteri membatalkan peraturan Daerah Provinsi. Adapun Objek Permohonan dalam Putusan ini Pengujian Materiil Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23 tahun 2014).

Dalam Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta kerja, ada beberapa pasal yang dianggap bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi dimana Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada pasal 251 ayat (1) menyatakan Presiden dapat membatalkan peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dapat dibatalkan. Kemudian pada pasal 251 ayat (2) menyatakan peraturan Daerah provinsi dan peraturan Gubernur dan/atau peraturan Kabupaten/Kota dan

peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Presiden. Adanya kewenangan Presiden dalam membatalkan Peraturan Daerah bertujuan untuk mengatasi persoalan tumpang tindih regulasi dan aturan daerah yang dianggap menghambat investasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka adapun rumusan masalah dalam penulisan ini adalah:

1. Apakah undang-undang nomor 11 tahun 2020 dapat menyimpangi putusan MK NO.137/PUU-XIII/2015.?
2. Apakah pembatalan peraturan Daerah oleh peraturan perundang-undangan lain

yang lebih tinggi tingkatannya merupakan bentuk eksekutive review.?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam skripsi ini adalah tipe penelitian Yuridis-Normatif, yaitu penelitian atau pengkajian ilmu hukum normative, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data, fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum normatif tidak mengenal data atau fakta sosial, yang dikenal hanya bahan hukum (bahan hukum primer, sekunder, dan tersier), jadi untuk menjelaskan

hukum atau untuk mencari makna, dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum, dan langkah-langkah yang ditempuh adalah langkah normatif yang menyangkut permasalahan yang diteliti.⁶

D. Pembahasan

Pemberian otonomi kepada daerah esensinya terakomodasi dalam Pasal 18 UUD 1945 yang intinya sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menganut paham sentralisme, tetapi membagi daerah Indonesia atas dasar provinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih

kecil. Daerah itu bersifat

„otonom“ (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) dengan dibentuk badan perwakilan rakyat, atau hanya berupa “daerah administrasi” saja. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi seberapa luas apapun bukan merupakan Negara Bagian (*state*), melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka Negara Kesatuan.

Corak daerah besar dan kecil tersebut diatur dalam Undang-undang. Menurut Kuntara Magnar dengan mengutip pendapat Bagir Manan mengatakan bahwa kalau semata-mata berpegang kepada apa yang tercantum dalam Pasal 18

⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008, hal 87.

UUD 1945 tersebut sebenarnya agak sulit untuk menentukan corak pemerintahan daerah yang benar-benar dikehendaki oleh UUD 1945, tetapi dari penjelasannya dapat dipahami bahwa UUD 1945 menghendaki diberikannya otonomi kepada daerah-daerah sebagai sistem dalam menyelenggarakan Pemerintahan Negara. Dengan adanya pasal 18, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia bukanlah negara yang mempunyai pemusatan atau sentralisasi kekuasaan, karena susunan pemerintah Republik Indonesia antara pusat dan daerah sehingga Negara Kesatuan Republik Indonesia

ialah negara unitaristis dengan mengenal dekonsentrasi (desentralisasi) sampai Pemerintah daerah itu mempunyai otonomi kekuasaan. Besarnya kekuasaan otonomi itu ditetapkan dengan undang-undang.⁷

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya alinea ke-2 dan ke-4, dapat dimaknai bahwa Pemerintahan daerah merupakan alat kelengkapan negara yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita negara. Untuk mewujudkan cita-cita negara, Pemerintahan daerah diberi kewenangan untuk

⁷ Bagir Manan dan Kuntara, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.

menjalankan seluruh urusan Pemerintahan di daerah sesuai dengan kewenangan Pemerintahan daerah. Untuk mengetahui kewenangan Pemerintah daerah maka sebelumnya perlu diketahui konsep kewenangan. Konsep kewenangan dapat dilihat dalam bahasa Belanda yang dikenal dengan “*bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa. Berdasarkan pemahaman Atmosudirdjo antara kewenangan dan wewenang adalah berbeda walaupun dalam praktiknya perbedaan itu tidak terlalu dirasakan. Atmosudirdjo memahami kewenangan merupakan kekuasaan formal dalam arti kekuasaan yang berasal dari

legislatif (kekuasaan yang diberi oleh Undang-Undang atau kekuasaan eksekutif administratif).⁸

M. Hadjon

memberikan konsep kewenangan sebagai segala tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum yang berlaku. Dengan demikian bahwa tindakan pemerintah yang sah adalah apabila sesuai dengan kewenangan. Lebih lanjut juga dikatakan bahwa kewenangan hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu atribusi dan delegasi.⁹ Pemahaman yang sama juga dijelaskan oleh

⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hal. 78

⁹ Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative law*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, hal. 130

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek.¹⁰ Selanjutnya Indroharto menegaskan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandate. Oleh karena itu, sumber wewenang bagi pemerintah dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan sangatlah penting, karena penggunaan wewenang berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum. Konsep kewenangan juga disampaikan oleh P. Nicolai yang menegaskan bahwa kewenangan merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu dalam arti tindakan yang menimbulkan akibat hukum

serta mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum.¹¹

Berkaitan dengan kewenangan sebagaimana dijelaskan di atas, sangat penting dalam konteks perlindungan dan pengelolaan wilayah pesisir, kewenangan juga didelegasikan ke Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Di dalam perlindungan dan pengelolaan wilayah pesisir, peran Pemerintah Daerah dan Kabupaten/Kota sangat besar, sehingga diperlukan produk hukum daerah yang mengatur perlindungan dan pengelolaan wilayah pesisir.

Prinsip-prinsip ini dalam proses pembentukan produk hukum sangat penting

¹⁰ Sadjijono, *Bab- Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan II, Edisi II, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011, hal. 65

¹¹ HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 102

diperhatikan, mengingat sebuah produk hukum daerah haruslah mengandung semangat regulasi yang sesuai dengan tatacara pembentukan peraturan perundang-undangan dan regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakat serta memberi kebahagiaan dan kesejahteraan pada masyarakat. Dengan demikian sangat tepat dalam perlindungan dan pengelolaan wilayah pesisir mendorong dan mendukung otonomi daerah melalui pembentukan produk hukum daerah yang responsif dan sesuai dengan potensi daerah.¹²

Perlindungan hukum

merupakan kewajiban negara

dalam memberikan perlindungan hukum kepada setiap warga negara. Perlindungan hukum juga dapat digambarkan sebagai fungsi hukum baik sebagai fungsi mengatur maupun sebagai fungsi menegakkan hukum untuk tercapainya keadilan dan kemanfaatan hukum. Selanjutnya, konsep perlindungan hukum ditegaskan oleh Satjipto Rahardjo yang menegaskan bahwa perlindungan hukum dalam konteks hak asasi manusia yang diartikan sebagai memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka

¹² Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah." *DIH: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 10 No.19, 2014, hal. 22

dapat menikmati hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹³ Sedangkan dalam prinsip normative, Hadjon memberikan pemahaman bahwa konsep perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat, martabat serta pengakuan terhadap hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum. Hadjon juga menambahkan bahwa perlindungan hukum merupakan kumpulan peraturan atau kaidah yang dapat melindungi masyarakat.¹⁴

Berdasarkan pada konsep kewenangan dan konsep perlindungan hukum

¹³ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1983, hal. 121

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu Surabaya, 1987, hal. 38

di atas, dalam konteks pengaturan, setiap pembentukan peraturan hukum sebagai bentuk perlindungan hukum kepada masyarakat maka dasar kewenangan merupakan point penting dalam suatu proses pembentukan hukum. Selain mendasarkan pada dasar kewenangan suatu pembentukan hukum juga medasarkan pada fakta sosiologis atau kebutuhan masyarakat terhadap produk hukum tersebut.

Terkait dengan dasar kewenangan dalam menerbitkan peraturan daerah didasarkan pada Pasal 18 Ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa

Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam konteks ini pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah terkait dengan perlindungan dan pengelolaan wilayah pesisir yang berbasis pada masyarakat.

Konteks dasar kewenangan dalam membentuk kebijakan hukum terutama peraturan hukum juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, yang mengatur teknis pembentukan kebijakan hukum. Dalam membentuk kebijakan hukum ada 3 (tiga) unsur yang harus terpenuhi yaitu unsurfilosofis, sosiologis dan yuridis.

Menurut KBBI, peraturan daerah berarti peraturan perundang-undangan yang disusun oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.¹⁵ Adapun jika dimaknai secara terpisah, peraturan berarti: (1) *n* tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur; (2) *n* kl hubungan

¹⁵ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, "Peraturan Daerah," *KBBI Daring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/peraturan%20daerah>, diakses pada 1 Oktober 2020

keluarga (kepada),¹⁶ sedangkan daerah berarti: (1) *n* bagian permukaan bumi dalam kaitannya dengan keadaan alam dan sebagainya yang khusus; (2) *n* lingkungan pemerintah; wilayah; (3) *n* selingkungan tempat yang dipakai untuk tujuan khusus; kawasan; (4) *n* tempat sekeliling atau yang termasuk dalam lingkungan suatu kota (wilayah dan sebagainya); (5) *n* tempat dalam satu lingkungan yang sama keadaannya (iklimnya, hasilnya, dan sebagainya); (6) *n* tempat yang terkena

¹⁶ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, "Peraturan," *KBBIDaring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/peraturan>, diakses pada 1 Oktober 2020

peristiwa yang sama; (7) *n*

bagian permukaan tubuh.¹⁷

Sementara Irawan Soedjito mengemukakan bahwa peraturan daerah adalah peraturan sebagaimana ditetapkan oleh penguasa tertentu, yaitu kepala daerah, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.¹⁸

Proses pembentukan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor

¹⁷ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, "Daerah," *KBBIDaring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/daerah>, diakses pada 1 Oktober 2020.

¹⁸ Dalam King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Cetakan Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 33.

23/2014 memang terdapat perbedaan dengan pengaturan yang ada dalam Undang-Undang 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Nomor 15/2019). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15/2019 mengatur bahwa tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur

mengenai tahapan evaluasi rancangan peraturan daerah dan tahapan pemberian nomor register. Pengaturan secara khusus mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari peraturan tingkat pusat sampai ke daerah telah diatur dalam undang-undang khusus, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011) yang memiliki dasar hukum berupa Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jika diperhatikan lebih amanat atau

mendelegasikan dibentuknya undang-undang khusus yang mengatur mengenai pembentukan undang-undang.¹⁹ Kemudian karena delegasi Pasal 22A dimaksud lahirnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dan perubahannya Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 yang materi muatannya lebih luas dari yang didelegasikan, yakni mengatur juga pembentukan peraturan perundang-undangan lain selain undang-undang, termasuk

pembentukan peraturan daerah.

Pada sisi lain, terdapat peraturan yang khusus mengatur mengenai Pemerintahan daerah (Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014) yang dalam pelaksanaan atau penyelenggaraan Pemerintahan daerah tersebut juga akan membentuk suatu regulasi di daerah baik berupa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Namun dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tersebut terdapat perbedaan pengaturan mengenai tahapan pembentukan peraturan, yakni dengan menambah proses berupa proses evaluasi

¹⁹ Dalam Pasal 22A UUD NRI 1945 diatur bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”. Dalam pengaturan Undang-Undang yang didelegasikan tersebut, kemudian mengatur juga pembentukan peraturan perundang-undangan lain misalnya Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

dan pemberian nomor register peraturan daerah. Menurut penulis, hal ini sebenarnya merupakan permasalahan hukum, bahwa telah terjadi perbedaan pengaturan yang menimbulkan disharmoni antara 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang satu level yakni undang-undang.

Menurut I.C. Van der Vlies menjelaskan bahwa memang sangat mungkin terjadi bahwa peraturan perundang-undangan dalam tingkatan yang sama saling tumpang tindih atau saling bertentangan, misalnya dalam level undang-undang. Jika terjadi pertentangan pengaturan antar 2 (dua) undang-undang, maka salah

satu undang-undang harus didahulukan penerapannya dengan cara menafsirkan kedua peraturan tersebut.²⁰

Adapun cara menafsirkan terhadap kedua undang-undang yang saling bertentangan adalah dengan menerapkan asas hukum *lex specialis derogat legi generali*, dalam penerapan asas tersebut perlu ditentukan terlebih dahulu undang-undang mana yang *lex specialis* dan mana yang menjadi *legi generali*. Kemudian jika asas *lex specialis legi generali* tidak dapat diterapkan, maka menggunakan asas *lex posterior derogat legi priori*, menurut Van der Vlies asas

²⁰ I.C. Van der Vlies, *Hanboek Wetgeving*, Pent. Linus Dolujawa, Ditjen PP Kemenkumham, Jakarta, 2005, hlm. 225.

ini digunakan jika terjadi 2 (dua) undang-undang yang bertentangan maka yang diterapkan adalah undang-undang yang paling akhir atau paling baru, kehendak paling akhirlah yang berlaku.²¹

Menurut Tanto Lailam banyak Undang-Undang yang sederajat justru menimbulkan masalah (konflik hukum), banyak Undang-Undang yang saling bertentangan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang telah dijamin UUD 1945, dan persoalannya terkadang prinsip *lex specialist derogat legi generalis* tidak mampu memberikan solusi terhadap persoalan ini, apalagi Indonesia belum memiliki

²¹ *Ibid...* hlm. 226-227.

desain yang menguji pertentangan norma hukum yang sederajat.²² Sedangkan menurut Bagir Manan, terdapat prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam menggunakan asas *lex specialis derogat legi generali*.²³

Terbitlah Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 yang mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi), beberapa Kepala Daerah dan Ketua DPRD sebagai unsur Pemerintahan daerah dan beberapa Bupati serta satu

²² Tanto Lailam, "Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 1, Maret 2014, hlm. 28.

²³ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004, hlm. 56.

perorangan. Salah satu pasal yang diuji dan dikabulkan terkait pengaturan kewenangan Gubernur membatalkan peraturan Daerah (Peraturan Daerah kabupaten/kota). Sehingga kini Gubernur dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) tidak lagi dapat membatalkan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Putusan ini pun berdampak pembatalan Peraturan Daerah kabupaten/kota hanya dapat ditempuh melalui mekanisme judicial review Mahkamah Agung (MA).

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewenangan yang diberikan kepada Menteri dan Gubernur untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota telah

menyimpangi logika dan bangunan negara hukum

Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 serta menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.²⁴

Begitu juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga dijadikan tolok ukur dalam membatalkan Perda yang termuat dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda, menurut Mahkamah juga

²⁴ Yuswanto, dan M. Yasin Al Arif, "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016", *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 4, Desember 2018, hal. 721

merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolok ukur tersebut, selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikarenakan telah termuat dalam undang-undang, sehingga juga dapat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung dalam mengadakan pengujian Perda. Lebih lanjut pembatalan Perda Kabupaten/Kota dengan dikeluarkannya keputusan Gubernur tidak sejalan dengan rezim peraturan perundang-undangan karena selain keputusan Gubernur tidak dikenal sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam

Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8

UU No. 12 Tahun 2011 juga telah terjadi kekeliruan jika Perda Kabupaten/Kota yang hakekatnya berbentuk peraturan (regeling) dibatalkan dengan Keputusan (beschikking).²⁵

Pertimbangan hukum yang demikian pada dasarnya merupakan pertimbangan hukum dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017, yang menurut penilaian MK pertimbangan hukum tersebut berlaku juga terhadap putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016. Sehingga Mahkamah berpendapat, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) UU 23 Tahun 2014 sepanjang mengenai

²⁵ *Ibid.*

frasa “Perda Provinsi dan” bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan Pasal 251 ayat (2) terkait dengan Perda Kabupaten/Kota menjadi kehilangan objek. Sebab menurut Mahkamah telah dipertimbangkan dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015.²⁶

Akibat dari situasi tersebut, tercipta banyak ketidakpastian hukum akibat inkonsistensi norma perundangan sehingga berdampak pada aspek tidak fleksibelnya birokrasi hingga menghambat pelayanan masyarakat dan menciptakan potensi koruptif yang ditimbulkan dari adanya inkonsistensi perundangan tersebut.

²⁶ *Ibid.*, hal. 722

Kondisi ini memiliki dampak *multiplier* yang besar, khususnya terhadap hambatan pada akses kesejahteraan masyarakat terkait dengan potensi investasi dan penciptaan lapangan kerja. Hampir tidak mungkin serta makan waktu yang panjang sekali jika disinkronisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara satu per satu maupun pengujian materil di Mahkamah Agung dan uji materil di Mahkamah Konstitusi.²⁷

Sedangkan secara formal, asas kepastian hukum dimaknai bahwa ketetapan yang muatan materinya memberatkan atau menguntungkan pihak tertentu, maka rumusan ketetapan harus disusun dengan kata-kata yang jelas dan tidak boleh multitafsir. Bahwa ketetapan yang

²⁷ Rio christiawan, *omnibus law: teori dan penerapannya*, (Jakarta : sinar grafika 2021) hal 37-40

memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Dalam perkembangannya baik di Indonesia maupun di Belanda, baik perundangan maupun asas umum pemerintahan yang baik keduanya harus menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam menjalankan fungsinya.²⁸

Dengan alasan Ribuan Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah tersebut yaitu Peraturan Daerah yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, Peraturan Daerah yang memperpanjang jalur birokrasi, yang menghambat proses perizinan, menghambat

kemudahan berusaha dan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dapat dibayangkan berapa banyak Peraturan Daerah yang akan diuji oleh Mahkamah Agung yang nantinya akan menumpuk.

Namun terbitnya Putusan MK tersebut menimbulkan pertanyaan apakah terkait kewenangan pembatalan peraturan daerah tersebut berlaku terhadap Peraturan Daerah yang terbit setelah adanya putusan MK atau Menteri Dalam Negeri dan Gubernur masih bisa membatalkan Peraturan Daerah yang terbit sebelum

²⁸ Rio christiawan, *omnibus law: teori dan penerapannya*, (Jakarta : sinar grafika 2021) hal 102-104

adanya Putusan MK tersebut.²⁹

Debirokrasi adalah upaya untuk menyederhanakan suatu prosedur yang dianggap terlalu berbelit-belit. Sementara debirokrasi dimaknai sebagai prasyarat bagi pembangunan ekonomi dan upaya penciptaan industry modern, tanpa debirokrasi tidak mungkin dicapai ekonomi yang berkelanjutan, industrialisasi yang cepat dan *take off into self sustained growth*. Bentuk implementasi deregulasi dan debirokrasi pada awalnya diwujudkan melalui paket kebijakan ekonomi namun tidak terlaksana secara

efektif maka pada akhirnya diatasi dalam perundangan dalam model *omnibus law*.³⁰

Eko noer kristianto menjelaskan beberapa pandangan menyatakan bahwa perundangan dengan model *omnibus law* tidak diatur didalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, bahkan ada pandangan yang menyebut *omnibus law* tidak lazim diterapkan di Indonesia. Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan undang-undang dari konsep *omnibus law* belum diatur namun bisa

²⁹ Sony Maulana Sikumbang, Et.al., *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, (Depok: Modul FHUI), hlm .34.

³⁰ Rio christiawan, *omnibuslaw : teori dan penerapan nya* (Jakarta, sinar grafika,2021) hal 190-191

ditemukan legitimasi yang rasional jika melihat system perundang-undangan di Indonesia.

Agnes Fitriantica

menguraikan bahwa

implementasi konsep *omnibus law* di Indonesia, hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan belum memasukkan konsep *omnibus law* sebagai suatu asas dan sumber hukum maupun sebagai kerangka metodologis untuk melakukan revisi peraturan

perundang-undangan. ³¹

Dengan demikian dari pembahasan diatas pembatalan peraturan daerah jika ditinjau dari konsep *omnibus law* masih menimbulkan banyak

kekeliruan tentang

kewenangan dalam

membatalkan peraturan daerah tersebut, dikarenakan bahwa ada peraturan yang saling bertentangan dalam hal kewenangan pembatalan peraturan daerah yang bermasalah.

E. Kesimpulan Dan Saran

A. Undang-undang nomor 11

tahun 2020 tentang cipta kerja dalam dimana pada

³¹ Rio christiawan, *omnibuslaw : teori dan penerapannya* (Jakarta,sinar grafika,2021) hal 198-199

pasal 251 ayat (1) dan ayat

(2) pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota melalui peraturan Presiden tidak tepat baik dilihat dari sisi original intent dari putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015, putusan MK No 56/PUU-XIV/2016 serta dari sisi teori perundang-undangan dan dari sisi teori kewenangan lembaga Negara.

B. pembatalan peraturan Daerah oleh peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya tidak

merupakan bentuk eksekutive review karena sudah dibatalkan oleh

putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 yang dalam amar putusannya mengatakan bahwa kewenangan konstitusional dalam membatalkan peraturan

daerah provinsi kabupaten/kota merupakan kewenangan atributif dari Mahkamah Agung (MA). Karena kewenangan Mahkamah Agung untuk membatalkan peraturan daerah secara langsung bersumber dari Undang-Undang.

Berdasarkan penjabaran kesimpulan diatas, maka adapun saran terhadap rumusan masalah yang ada pada analisis, adalah

1. Seharusnya pemerintah pusat dan DPR RI sebagai

pembentuk Undang- Undang Nomor 11 tahun 2020 harus diselaraskan atau disinkronisasikan dengan undang-undang maupun putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait yang mengatur pembatalan peraturan daerah baik perda provinsi maupun perda kabupaten/kota guna mencegah terjadinya konflik antarnorma dan antarperaturan.

2. Pemerintah sebaiknya memaksimalkan fungsi *executive abstract preview*

yakni mengevaluasi rancangan perda sebelum mengikat untuk umum dengan pemeriksaan materi muatan rancangan peraturan daerah apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi,kepentingan umum,kesusilaan, dan juga hak asasi manusia perlu lebih dioptimalkan, dengan begitu tidak terjadi tumpang tindih peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Adelfer, *Local Government in Developing Countries*, New York: Mc. Grow Hill, 1964
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, 1992
- Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII PRESS, 2004
- Bagir Manan dan Kuntara, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008
- Bhenyamin Hoessin, *Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2008
- Bivitri Susanti, *et al.*, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), 2000
- Brian C. Smith, *Decentralization: Territorial Dimension of The State*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2012
- Eko Prasajo, *Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*, Jakarta: Salemba Humanika, 2009
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999
- Sadjijono, *Bab- Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan II, Edisi II, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011
- Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1983
- Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2010
- Van der Vlies, I. C. *Hanboek Wetgeving*, Jakarta: Pent. Linus Dolujawa, Ditjen PP Kemenkumham, 2005
- Widjaja, H.A.W. *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998
- Rio christiawan, *omnibus law : tori dan penerapannya*, Jakarta : sinar grafika,2021

B. Jurnal

- Aziz, Machmud. "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, vol. 7, no. 5, 2010
- Eka NAM Sihombing, "Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016", *Jurnal Yudisial* Vol. 10 No. 2 Agustus 2017: 217 - 234
- Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah." *DIH: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 10 No. 19, 2014

- Tanto Lailam, “Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang- Undang”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 1, Maret 2014
- Yuli Asmara Triputra, “Harmonisasi Peraturan Daerah terhadap Peraturan Perundang-undangan dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Lex Librum*, Vol. III, No.1, Desember 2016
- Yuswanto, dan M. Yasin Al Arif, “Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 4, Desember 2018

C. KARYA ILMIAH

- Bintan R. Saragih, “Peranan DPR GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945,” *Disertasi Doktor Universitas Padjadjaran*, Bandung, 1991
- Sodjuangon Situmorang, “Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota”, *Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia, Depok, 2002

D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

E. INTERNET

- Agus Sabani, “Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU”
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bdc39c5d3a98/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu> di akses 7 Oktober 2020
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, “Peraturan Daerah,” *KBBI Daring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/peraturan%20daerah>, diakses pada 1 Oktober 2020
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, “Peraturan,” *KBBI Daring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/peraturan>, diakses pada 1 Oktober 2020