

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG HAK UJI MATERIL
PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG NOMOR 10
TAHUN 2009 PADA MAHKAMAH AGUNG**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Syarat Untuk Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum Pada Fakultas Syari'ah Dan Ilmu Hukum
Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau**



Disusun Oleh :

**M.JOHAN
10727000188**

**JURUSAN ILMU HUKUM FAKULTAS SYARI'AH DAN
ILMU HUKUM UNIVERSITAS NEGERI SULTAN
SYARIF KASIM RIAU
PEKANBARU
2012**

ABSTRAK

TINJAUAN YURIDIS TENTANG HAK UJI MATERIL PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG NOMOR 10 TAHUN 2009 PADA MAHKAMAH AGUNG

OLEH:

M. JOHAN
10727000188

Penelitian ini dilakukan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan dan Konsumsi Minuman Beralkohol, dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 Perda tersebut mengatur larangan minuman beralkohol golongan A, yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana prosedur uji materil Peraturan Daerah pada Mahkamah Agung RI dan mengetahui bagaimana pertimbangan Majelis Hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara hak uji materil pada Mahkamah Agung RI dengan menggunakan metode penelitian normative dan menganalisis data secara kualitatif deskriptif, menginventarisasi peraturan perundang-undangan dan melakukan analisa dengan metode pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual secara teoritis.

Dari hasil penelitian di ketahui Hak Uji Materil yang diajukan oleh para pemohon terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 yakni dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 yang mengatur larangan minuman beralkohol golongan A, bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997, dalam Pasal 2 ayat (2) jo Pasal 5, yang hanya mengatur mengenai minuman beralkohol golongan B dan golongan C. Sedangkan minuman beralkohol golongan A tidak termasuk sebagai barang dalam pengawasan. Berdasarkan alasan dan pertimbangan hukum tersebut, maka Majelis Hakim pada Mahkamah Agung RI dalam putusannya pada tanggal 3 Nopember 2010, mengabulkan permohonan keberatan Hak Uji Materil dari para Pemohon. Dari putusan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim tersebut, dapat diketahui bahwa hakim mempertimbangkan secara formil dan materil gugatan dari penggugat dan ternyata dapat diterima oleh majelis hakim, serta implikasi dari putusan tersebut, maka Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997.

Dengan demikian bagi para pejabat negara dalam hal pengambilan keputusan atau kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan umum, harus memperhatikan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga keputusan atau kebijakan yang diambil tersebut tidak menjadi polemik atau dapat merugikan orang banyak.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarakatuh,

Alhamdulillahirabbil 'Alamin. Segala pujian dan syukur hanyalah milik Allah SWT. Yang telah begitu banyak memberi Rahmat, Taufiq, dan Hidayah-Nya selain kenikmatan iman dalam islam begitu juga kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi ini dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS TENTANG HAK UJI MATERIL PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG NOMOR 10 TAHUN 2009 PADA MAHKAMAH AGUNG”**. Adapun Skripsi ini guna memenuhi salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program Strata (S1) pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau. Selanjutnya salawat dan salam selalu tercurahkan kepada junjungan Alam, yakni Nabi Muhammad SAW, yang senantiasa membimbing umatnya ke jalan kebenaran hingga *yaumul akhir*.

Kajian yang ditulis dalam skripsi ini dipandang sangat penting karena Perda sebagai produk politik legislasi daerah telah mendapatkan eksistensinya di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (6) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Persoalan muncul ketika banyak Perda yang secara substansial di pandang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, maka timbullah pertanyaan siapakah yang sebenarnya berwenang membatalkan Perda-Perda tersebut ?, Ungkapan syukur dan terima kasih pantas dan layak terucapkan karena penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan berbagai problematika dalam proses penyelesaiannya. Namun, hasil ini tidak terlepas dari rahmat Allah SWT atas nikmat-Nya dan berbagai pihak yang banyak membantu penyusunan dan penulisan Skripsi ini baik secara moril maupun materil. Oleh karena itu dalam kesempatan ini secara lebih khusus penulis mengaturkan ucapan terima kasih setulus-tulusnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Ayahanda M.Nasir dan Ibunda Siar, terima kasih untuk semua : pengorbanan, kesabaran, do'a, dan kasih sayang yang tulus dan tiada henti-hentinya Ayah dan Ibu berikan kepada penulis, sehingga dapat

menghantarkan penulis sampai pada cita-cita yang diinginkan. Tiada balasan setimpal apapun yang dapat penulis berikan kecuali istiqomah dan tetap selalu berdo'a untuk Ayah dan Ibu, semoga selalu berada dalam naungan Ridho Allah SWT. *Aamiin..*

2. Datuk Hasan.R (Alm) dan datuk Muhairi (Alm), walaupun engkau telah meninggalkan kami, namun pesan dan semangat mu akan selalu penulis pegang teguh dalam setiap perjalanan hidup ini, terima kasih untuk curahan kasih sayang dan semangat mu pada penulis, semoga Allah SWT mengampuni khilaf dan menerima segala amal ibadah mu. Rindu kami bertemu dengan mu di Jannah – Nya kelak. Amin... Nenek Rondio dan Nenek Sinar terimakasih atas do'a, nasehat, dukungan yang telah diberikan kepada penulis, semoga kebaikan mu dibalas oleh Allah SWT. Dan dengan kebaikan tersebut mengantar kan nenek ke syurga Nya. Amin...
3. Adinda (Zaitun, Zuroka, M.Nizar, Zalila, dan M.Nizam), Ponaanku tersayang Azzura Mecca, semoga allah menjadikan kita semuanya anak yang sholeh dan sholehah yang pandai memberikan balas budi dan selalu patuh kepada kedua orang tua. *Aamiin..* selamat berjuang dan gapailah cita-cita kalian. Ingat, sayangi Ayah dan Ibu.
4. Keluarga besar penulis yang berada di PL.Luas, PL.Tinggi, Pekanbaru, dan Sumatra Barat, yang sangat penulis cintai, yang lelah memberikan perhatian, motivasi, do'a, dan bantuan moril maupun materil kepada penulis, Terima kasih yang sebesar-besarnya.
5. Bapak Prof. Dr. H. M. Nazir Karim, M.A, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau serta jajaran Purek I, II, dan III yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengembangkan pendidikan di Universitas ini.
6. Bapak Dr. H. Akbarizan, M.Ag, M.Pd. selaku Dekan dan Pudek I,II dan III di Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menggapai ilmu di Fakultas ini.

7. Ibu Hj. Nuraini Sahu, SH. MH, selaku Ketua Jurusan Ilmu Hukum yang telah memberikan petunjuk dan arahan terhadap penulis.
8. Ibu Lysa Angrayni, SH. MH, selaku pembimbing skripsi yang telah meluangkan waktu dan tenaganya serta memberi petunjuk dan arahan.
9. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau yang selama ini telah banyak memberikan berbagai ilmu pengetahuan kepada penulis.
10. Kantor Hukum Mhd. Salis, SH, MH & Rekan, selama ini memberi kesempatan kepada penulis menuntuk dan mengembangkan ilmu di kantor hukumnya serta motivasi dan dorongan pada penulis.
11. Keluarga Bpk Syafrudin dan ibu Darliati (Dahlia saputri, SE, Retni Noviasari, SE dan Sri Herlin, S.pd) yang telah menemani dan memberi semangat kepada penulis selama penyelesaian Skripsi ini.
12. Thanks To All of my Friends (Helmi, Alfa, Ridwan, Virkat, Zainuddin, Prima dan serta PLG) dan rekan-rekan mahasiswa jurusan Ilmu Hukum khususnya konsentrasi Hukum Tata Negara Fakultas yang telah meluangkan waktu dan usaha untuk penulis.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan/penyusunan Skripsi ini masih ada kekurangan baik dari segi materi maupun teknik penulisan, maka untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran untuk peningkatan kualitas skripsi ini sangat diharapkan, semoga dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi khazanah ilmu pengetahuan yang berguna sebagai masyarakat luas. Ya Allah, jadikan karya ini sebagai penghormatan terhadap jasa guru-guru, berkah bagi penulis dan keluarga, bakti pada almamater, serta sujud ibadah penulis kepadamu. Amin.

Demikian atas semua bantuannya penulis mengucapkan terima kasih.

Pekanbaru, 30 Januari 2013

M. JOHAN
10727000188

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Batasan Masalah.....	11
C. Rumusan Masalah	11
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian	12
E. Metode Penelitian.....	13
F. Sistematika Penulisan	16
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN DAERAH	
A. Definisi dan Kedudukan Peraturan daerah.....	17
B. Materi Muatan Peraturan daerah	20
C. Asas Pembentukan Peraturan Daerah	22
D. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.....	26
BAB III : TINJAUAN UMUM HAK UJI MATERIL	
A. Pengertian Hak Uji Materil	32
B. Legislative Review	40
C. Executive Review.....	42
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Prosedur Hak Uji Materil Peraturan Daerah di Mahkamah Agung RI.....	45
B. Pertimbangan Majelis Hakim Dalam Menjatuhkan Putusan MA Terhadap Perkara Hak Uji Materil RI.....	61

BAB V: PENUTUP

A. Kesimpulan.....	73
B. Saran.....	74

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BIOGRAFI

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kehidupan bernegara, salah satu hal yang harus ditegakkan adalah kehidupan hukum (baca: Undang-Undang) dalam masyarakat. Pandangan ini diyakini tidak saja disebabkan negeri ini menganut paham Hukum, melainkan karena melihat secara kritis kecenderungan yang akan terjadi dalam kehidupan bangsa Indonesia yang berkembang ke arah suatu masyarakat modern.¹

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan Hukum Nasional. Hal ini dapat terwujud. Hal ini yang membedakan konstitusi Republik Indonesia dengan tradisi penulisan konstitusi di Negara-Negara Eropa Barat dan Amerika yang lazimnya memuat materi-materi konstitusi yang hanya bersifat politik. Tradisi yang dianut Indonesia, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis seperti negara- negara di Eropa Timur.²

Secara umum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan *judicial review*³ (uji materil) melalui dua jalur salah satunya *judicial review* (uji materil) terhadap peraturan di

¹ Situasi demikian menuntut adanya hukum yang berwawasan keindonesiaan, sekaligus mengakomodasi tuntutan zaman, selanjutnya lihat Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum 1945-1990*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004), h.1.

² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 124.

³*judicial review* (uji materil) merupakan proses pengujian atas perturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya atau terhadap undang-undang dasar yang dilakukan oleh lembaga peradilan

bawah Undang-Undang yang diajukan ke Mahkamah Agung Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan Hukum.⁴ Artinya Negara diselenggarakan atas dasar Hukum, atau sering juga disebut Negara Hukum (*rechstaat*), tidak atas dasar kekuasaan belaka (*mach staat*). Kekuasaan yang dimiliki pemerintah timbul setelah adanya Hukum yang mengatur segalanya atas Negara. Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka salah satu prinsip penting Negara Hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan Hukum dan keadilan.⁵

Keberadaan Mahkamah Agung sebagai salah satu penyelenggara kekuasaan kehakiman bertujuan untuk menyelenggarakan peradilan sehingga dapat tercipta penegakkan Hukum dan peradilan. Oleh karena hal tersebut dapat dikatakan bahwa Mahkamah Agung-lah yang berperan sangat banyak dalam proses penegakkan Hukum dan keadilan di Negara ini namun telah menempatkan Mahkamah Agung tidak lagi sebagai satu-satunya kekuasaan kehakiman, tetapi Mahkamah Agung hanyalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.

Peraturan Daerah (selanjutnya diringkas Perda) adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang kedua, Perda mendapatkan

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pasal 1 ayat (3).

⁵ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Penjelasan Umum.

landasan konstitusionalnya di dalam konstitusi yang keberadaannya digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menggariskan materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka: a] penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan; b] menampung kondisi khusus daerah; serta c] penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.⁶

Berdasarkan Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung , memberi wewenang kepada Mahkamah Agung untuk “Menguji Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang”. Dengan merujuk Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berarti Peraturan Perundang-Undangan yang dapat diuji oleh Mahkamah Agung adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Peraturan Daerah (Perda) terhadap Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi derajatnya.

Peraturan Perundang-Undangan yakni Perda memiliki posisi yang unik karena meski kedudukan Perda berada di bawah Undang-Undang, tetapi tidak terdapat kesatuan pendapat antara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang mengujinya. Perdebatan mengenai berlakunya Executive Review dan Judicial Review terhadap Perda menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi ini mengingat Perda adalah produk Kepala Daerah dan DPRD di suatu Daerah yang bersifat otonom.

⁶ Undang-undang republik Indonesia nomor 12 tahun 20011, tentang Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Maria Farida Indrati⁷, pengujian terhadap Perda tidak dilakukan oleh Mahkamah Agung . Menurut pakar ilmu Perundang-Undangan tersebut, hal itu terkait ketentuan Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan pengujian dan pembatalan Perda hanya ada pada Presiden apabila Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Artinya, yang berwenang membatalkan Perda berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu ialah Presiden/Pemerintah melalui Peraturan Presiden. Tapi jikalau Pemerintah Daerah tidak puas dengan pembatalan Perda tersebut, maka pemerintah daerah bisa mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung , sebagaimana ketentuan pasal 145 ayat (5) Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004.

Dari segi materi muatan, Perda adalah Peraturan yang paling banyak menanggung beban. Sebagai Peraturan terendah dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan.⁸ Perda secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat Peraturan Nasional yang ratusan jumlahnya. Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* (tingkatan Perundang-Undangan) yang diajarkan Hans Kelsen, Hukum Positif (Peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, Peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi. Teori tersebutlah kemudian dalam ilmu hukum turun menjadi asas "*lex superior derogate legis*

⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Jakarta: Kanisius, 1998), h. 32

⁸ Pasal 7 UU No. 10/2004 diurutkan tingkatan peraturan perundangan-undangan mulai dari, UUD, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda. Selanjutnya Perda terdiri dari: Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa atau nama lainnya.

inferiori” (perundangan-undangan yang lebih rendah harus berpedoman kepada Perundang-Undangan yang lebih tinggi).

Dalam nalar lain, Perda dianggap sebagai peraturan yang paling dekat untuk mengagregasi nilai-nilai masyarakat di daerah. Peluang ini terbuka karena Perda dapat dimuati dengan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus Daerah. Oleh karena itulah banyak Perda yang materimuatannya mengatur tentang Pemerintahan terendah yang bercorak lokal seperti Nagari di Sumatera Barat, Kampong di Aceh, atau yang terkait pengelolaan sumberdaya alam seperti Perda pengelolaan hutan berbasis masyarakat, hutan rakyat, pertambangan rakyat dan lain sebagainya.

Disamping itu, posisi Perda yang terbuka sering juga menjadi instrumen Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pendapatan asli Daerah melalui pungutan yang timbul dari Perda Pajak Daerah atau Perda Retribusi Daerah. Perda jenis terakhir inilah yang paling mendominasi jumlah Perda sepanjang Otonomi Daerah yang bergulir sejak berlakunya Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004.

Sejak Otonomi Daerah digulirkan, sudah ribuan Perda dibuat oleh Pemerintah Daerah baik pada level Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Data yang diperoleh dari Departemen Keuangan, Monitoring Perda Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dari Tahun 2001 sampai dengan 27-11-2010, Perda yang diterima dan telah dievakuasi sebanyak 9,408. Perda layak untuk tetap dilaksanakan 4,523. Direkomendasi Menkeu untuk direvisi/dibatalkan 4,885.

Jumlah Perda Provinsi, Kabupaten/Kota yang dibatalkan dengan SK Mendagri dari Tahun 2002 sampai dengan 2009 sebanyak 1,878. Jumlah perda Provinsi, Kabupaten/Kota yang dihentikan pungutannya dengan surat klarifikasi Mendagri dari Januari sampai dengan Oktober 2010 sebanyak 329, yang masih dalam proses pembatalan 2,678.⁹

Terkait dengan banyaknya Perda yang dianggap bermasalah baik karena menimbulkan ekonomi biaya tinggi, memberatkan masyarakat di Daerah dan berdampak pada kerusakan lingkungan akibat izin yang ditimbulkannya, sebagai instrumen Hukum Negara, dalam logika deduktif tertutup perangkat Hukum sudah dibuat mekanisme untuk menyelesaikan konflik Peraturan atau konflik yang ditimbulkan dari suatu Peraturan. Mekanisme penyelesaian konflik Peraturan dilakukan lewat Pengujian Peraturan Perundang-Undangan tersebut. Sekarang ini, Perda yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga lewat dua model kewenangan pengujian, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan *executive review* (koreksi oleh Pemerintah *c.q* Departemen Dalam Negeri).

Sebagaimana Hak Uji Materil yang diajukan oleh para pengusaha warung atau pengelola Cafe terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan dan Konsumsi Minuman Beralkohol, yang diundangkan pada tanggal 17 September 2009, dibatalkan oleh Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 09

⁹Lihat Rakyat Merdeka Online- Kemendagri Tuding UU Pemda jadi Penyebab Utamanya, <<http://m.rmol.co/news.php?id>>

P/HUM/2010, karena bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, yakni Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 3 Tahun 1997 yang mengatur hal yang sama. Dengan demikian maka permohonan para pemohon dikabulkan melalui uji materil di Mahkamah Agung.

Demikian juga halnya dengan hak uji materil yang diajukan oleh masyarakat Kabupaten Kuningan dan anggota masyarakat Kota Jambi, yang keberatan atas keluarnya Perda yang bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 dalam kasus yang sama, dan juga dikabulkan oleh Mahkamah Agung. Ada juga Perda yang bermasalah namun tidak sampai uji materil ke Mahkamah Agung, karena tidak ada anggota masyarakat yang menjadi koordinator dari pengajuan hak uji materil tersebut.

Berkenan dengan hal itu maka objek hak uji materil yaitu Perda Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan Dan Konsumsi Minuman Beralkohol yang ditetapkan pada Tanggal 17 September 2009. Pengajuan permohonan yang diajukan oleh pemohon keberatan diajukan dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung RI pada Tanggal 1 Maret 2010, dengan demikian maka permohonan keberatan yang diajukan masih dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak ditetapkan Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 2 Ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004.

Dalam surat permohonannya para pemohon mendalilkan bahwa Perda Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 yang menjadi objek keberatan hak uji

materil, dalam Pasal 3 dan Pasal 4 telah mengatur Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan Dan Konsumsi Minuman Beralkohol Golongan A, B dan C. Sementara itu dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 hanya Mengatur Pengawasan Terhadap Minuman Beralkohol Golongan B dan C, tidak termasuk minuman beralkohol golongan A, yang merupakan jenis minuman beralkohol yang diperdagangkan oleh para pemohon. Oleh karenanya Perda Kabupaten Subang bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka Perda Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Larangan, Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan Dan Konsumsi Minuman Beralkohol, bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi, yakni Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengawasan Dan Pengendalian Minuman Beralkohol, sehingga harus dibatalkan melalui hak uji materil pada Mahkamah Agung RI.

Dalam Peraturan Perundang-Undangan, Perda memiliki posisi yang unik karena meski kedudukan Perda berada di bawah Undang-undang, tetapi tidak terdapat kesatuan pendapat antara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang mengujinya. Perdebatan mengenai berlakunya *executive review* dan *judicial review* terhadap Perda menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi Daerah (otda) ini, mengingat Perda adalah produk Kepala Daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, harus dibuat Peraturan Presiden yang menyatakan pembatalan Perda paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda oleh Pemerintah dari Daerah. Kemudian,

paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan tersebut, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud. Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan karena alasan yang dapat dibenarkan oleh Peraturan Perundang-Undangan, maka Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.¹⁰

Dasar permohonan Perda bagian pertama dikenal dengan istilah pengujian aspek materil. Apabila dikaitkan dengan pengujian Perda, maka landasan bagi Mahkamah Agung untuk menguji Perda terhadap Undang-undang, adalah materi muatan Ayat, Pasal, dan/atau bagian dari isi Perda. Apabila suatu Perda dipandang bahwa materi muatan Ayat, Pasal, dan/atau bagian dari isi Perda bertentangan dengan Undang-Undang, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (2) dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor.5 Tahun 2004, Mahkamah Agung menyatakan bahwa Perda tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan Hukum mengikat. Dimungkinkan dapat terjadi dalam pengujian, Mahkamah Agung hanya menemukan satu Ayat, atau suatu Pasal, atau satu bagian materi muatan dalam Perda yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Apabila hal ini terjadi, maka seluruh materi muatan Ayat, Pasal, dan/atau bagian dari Perda di anggap tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan Hukum yang mengikat. Untuk melaksanakan kewenangan pengujian, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Hak Uji Materil, disebutkan bahwa Mahkamah Agung tidak memeriksa atau

¹⁰ Anonim, "Tindak Lanjut Pembatalan Perda", *www.hukumonline.com*, Juni 2006.

menguji aspek formil penyusunan dan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang. Kondisi demikian terkesan bertindak diluar kewenangan, yakni membatasi kewenangan sendiri yang juga merupakan bagian dari kewajiban Hukum dan kepastian Hukum itu sendiri.

Erat kaitannya dengan fungsi Mahkamah Agung yang bersifat yudisial (*justitiele functie*), kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian Perda lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. Dalam keadaan demikian, maka Mahkamah Agung adalah lembaga kehakiman yang diberi tugas menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk Peraturan Perundang-Undangan, termasuk Perda. Dalam menjalankan fungsi demikian itu, Mahkamah Agung bersifat pasif menunggu diajukannya permohonan keberatan dari para pihak yang berkepentingan di Daerah.

Standar pengujian yang digunakan Mahkamah Agung dalam pengujian Perda adalah menjawab pertanyaan, apakah suatu Perda bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi; dan/atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Apabila suatu Perda yang dimohonkan bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi dan/atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku, maka Mahkamah Agung mengabulkan permohonan dan memerintahkan Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD untuk mencabut Perda tersebut paling lama dalam waktu 90 hari. Terhadap

putusan pembatalan Perda yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak dapat diajukan upaya Hukum Peninjauan Kembali (PK).¹¹

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan pembahasan secara ilmiah dan sistematis tentang “**TINJAUAN YURIDIS TENTANG HAK UJI MATERIL PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG NOMOR 10 TAHUN 2009 PADA MAHKAMAH AGUNG**”.

B. Batasan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka penulis perlu membatasi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu mengenai tinjauan yuridis hak uji materil terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol.

C. Rumusan Masalah

Dalam pengajuan rencana penelitian ini yang menjadi pokok permasalahan adalah:

1. **Bagaimanakah** prosedur uji materil Peraturan Daerah pada Mahkamah Agung RI?
2. Bagaimana pertimbangan Majelis Hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara hak uji materil pada Mahkamah Agung RI?

¹¹Jazim Hamidi, dkk. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*. (Jakarta: PT. Prestasi Pustakaraya), h.108 - 110

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan yang diteliti, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui prosedur uji materil Peraturan Daerah pada Mahkamah Agung RI.
- b. Untuk mengetahui pertimbangan Majelis Hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara hak uji materil pada Mahkamah Agung RI.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dari penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi penulis untuk memperdalam Ilmu Hukum, khususnya yang berhubungan dengan Hukum Tata Negara.
2. Dari penelitian ini juga diharapkan dapat berguna bagi masyarakat atau pihak-pihak yang dirugikan akibat kebijakan atau Peraturan Perundang-Undangan yang dikeluarkan oleh pejabat Negara, dapat dilakukan keberatan melalui uji materil di Mahkamah Agung RI.
3. Dari penelitian ini juga diharapkan dapat berguna bagi peneliti yang berikutnya dalam pembahasan yang sama, sehingga hasil penelitian ini dapat dijadikan pedoman untuk kajian selanjutnya.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian metode penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis-normatif. Penelitian kepustakaan ini dilakukan dalam rangka untuk memahami dan bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang didasarkan data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hal ini dimaksudkan untuk mengkaji dan menelusuri data sekunder berkaitan kewenangan Presiden dan Mahkamah Agung dalam pembatalan Peraturan Daerah.

2. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan Hukum yang menjadi sumber utama dalam penelitian untuk itu bersifat mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Teknik Peraturan Perundang-Undangan
- 3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung .
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder yang mempunyai fungsi untuk menambah/memperkuat dan memberikan penjelasan terhadap bahan Hukum primer. Bahan Hukum sekunder dalam penelitian ini berupa Studi kepustakaan meliputi juga bahan-bahan Hukum sekunder yakni literatur, Hukum sekunder berupa literatur, hasil penelitian, lokakarya berkaitan dengan materi penelitian.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan Hukum tertier merupakan bahan Hukum yang mempunyai fungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan Hukum primer dan bahan Hukum sekunder. Bahan Hukum tertier antara lain Kamus Hukum/bahasa, ensiklopedia.

3. Metode Analisa Data

Adapun setelah mengumpulkan dengan menggunakan metode penelitian Hukum normatif, data dapat dianalisis secara kualitatif diskriptif, menginventarisasi Peraturan-Peraturan Perundang-Undangan maka bahan-bahan Hukum tersebut dalam tahapan langkah selanjutnya adalah melakukan analisa dengan metode pendekatan Undang-Undang dan pendekatan konseptual secara teoritis dan pada penelitian Hukum ini tidak dilakukan penemuan Hukum. Tahapan analisis bahan Hukum adalah:

- a. Mengklasifikasikan bahan-bahan Hukum yang telah terkumpul
- b. Melakukan analisis dengan kajian pendekatan Perundang-Undangan sedangkan pendapat ahli Hukum dikumpulkan sebagai bahan Hukum sekunder yang akan dilakukan analisis dengan pendekatan teoritis
- c. Bahan Hukum sekunder yaitu Pendapat pada ahli Hukum dapat ditemukan pada jurnal ilmiah, artikel Hukum di majalah kampus, disertasi yang menjadi buku, makalah seminar, situs Hukum di media internet, situs Koran online di media Internet, surat kabar, majalah Hukum dan sebagainya kemudian bahan primer dan sekunder disusun secara sistematis berdasarkan pokok pembahasan yang sesuai dengan penelitian ini.

4. Metode Penulisan

Dalam penulisan ini penulis menggunakan metode sebagai berikut :

- a. Metode deduktif, yaitu mengemukakan persoalan-persoalan secara umum, kemudian diuraikan lalu diambil kesimpulan secara khusus.
- b. Metode deskriptif, yaitu menggambarkan dengan apa adanya dari fenomena-fenomena yang terjadi dilapangan penelitian, kemudian dianalisa dari data yang ada untuk dijadikan kesimpulan sebagai kesimpulan Hukum.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas dalam tulisan ini, maka penulis memberikan gambaran melalui sistematika sebagai berikut:

BAB I : Merupakan bab pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, pembatasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, konsep teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Merupakan bab tinjauan umum tentang peraturan daerah yang membahas tentang definisi dan kedudukan Peraturan daerah, materi muatan Peraturan daerah, asas pembentukan Peraturan daerah, dan proses pembentukan Peraturan daerah.

BAB III : Merupakan tinjauan Umum yang membahas tentang Hak Uji materiil, Pengertian Hak Uji Materiil, *Legislatif Review*, *Executive Review*, dan Objek Pengujian.

BAB IV : Tentang hasil penelitian dan pembahasan yang berisi Prosedur Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Daerah pada Mahkamah Agung RI, serta pertimbangan Majelis Hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara hak uji materiil pada Mahkamah Agung RI.

BAB V : Merupakan penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN DAERAH

A. Definisi dan Kedudukan Peraturan daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian Integral dari konsep Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.¹

Menurut Bagir Manan, berpendapat bahwa Peraturan Perundang-Undangan tingkat Daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah atau salah satu unsur Pemerintahan Daerah yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan tingkat Daerah.²

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta merupakan Peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing Daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan Umum, Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta Perda daerah lain.³

¹ Undang-undang republik Indonesia nomor 12 tahun 20011, tentang Peraturan Perundang-Undangan.

² Febby fajrurrahman, *Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah propinsi jawa timur tentang pelayanan publik*, skripsi fakultas hokum universitas brawijaya malang, 2007, hlm. 18

³ *ibid*

Berdasarkan Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Kabupaten/Kota.

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah⁴

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh*

⁴ *ibid*

lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 25 huruf c bahwa ”Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD” dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa”DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”, dan Pasal 136 ayat (1) bahwa”Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.⁵

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum.

⁵*ibid*

Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (formele toetsingsrecht) maupun material (materiele toetsingsrecht). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (procedure) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam Peraturan undang-undang, sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan Peraturan Undang-Undang yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁶

B. Materi Muatan Peraturan daerah

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan: “ *Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*”. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011jo Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan Perundang-Undangan antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011jo Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun

⁶*ibid*

2004 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.⁷

Adapun menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dengan demikian, materi muatan Perda tidak semata-mata ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi dapat pula untuk melaksanakan perintah Undang-Undang lain, bahkan pemerintah dari konstitusi sepanjang menyangkut kekuasaan masing-masing daerah.⁸

Materi muatan yang perlu diatur seperti kelembagaan, kewenangan, hak dan kewajiban, persyaratan, hal-hal yang dilarang dan yang di bolehkan. Materi muatan tersebut disusun berdasarkan teknik pembentukan draf peraturan Perundang-undangan sebagai mana lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan yang diatur dengan peraturan daerah adalah sebagai beriku :

⁷ Ibid, hlm. 65-66

⁸ Ni'matul huda dkk, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, penerbit nusa media, Yogyakarta 5 november 2011, hlm. 110.

- a. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.⁹
- b. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- c. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
- d. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- e. Mengatur hal-hal yang di perintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan peraturan daerah.¹⁰

C. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah harus sesuai atau berdasarkan asas-asas Hukum Umum dan asas-asas Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹¹ Asas itu disebutkan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

⁹ Lihat Pasal 11-14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁰ Hamzah halim dkk, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual)*, penerbit Prenada Media Group, cetakan ke-1, mey 2009, hlm. 139.

¹¹ Yuliandri, sh. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik (gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan)*, PT. Raja Grafindo Persada, januari 2007, hlm. 152

Peraturan Perundang-Undangan jo Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang meliputi :¹²

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi Hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangannya.
- d. Asas dapat dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus diperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar

¹²*Op. cit*, hlm. 36

dibutuhkan dan bermamfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

- f. Asas kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Daerah sebagai bagian integral dari Peraturan Perundang-Undangan (hukum tertulis), pada tataran proses pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud Pasal 136 sampai Pasal 147 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi juga perlu mencemati nilai-nilai hukum adat daerah bersangkutan. kenyataan itu terakomodasi pada Pasal 5 Ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 yang menormatiskan tolak ukur “Kepentingan Umum”, meliputi : “kepatutan atau kebiasaan yang berlaku disuatu daerah, seperti norma agama, adat istiadat budaya dan susila serta hal-hal yang dibebani masyarakat dan menimbulkan biaya ekonomi tinggi”.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 136 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang “Bertentangan Dengan Kepentingan Umum” dinormatiskan sebagai kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.¹³

Peraturan Perundang-Undangan yang baik, harus memenuhi syarat sebagai berikut :

1. Landasan Filosofis (*filosofische grondslag*)

Suatu rumusan Peraturan Perundang-Undangan harus mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).

2. Landasan Sosiologis (*sociologische grondslag*)

Suatu Peraturan Perundang-Undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran Hukum masyarakat. Oleh karena itu, Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan Hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.

3. Landasan Yuridis (*rechtsgrond*)

Suatu Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai landasan Hukum atau dasar Hukum atau legalitas yang terdapat didalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

4. Landasan Politis, Ekologis, Medis, Ekonomis, dan lain-lain menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh Peraturan Perundang-Undangan.

¹³*Ibid*, hlm. 109-110

Terdapat suatu pertimbangan lainnya yang perlu dipertimbangkan oleh pembuat Peraturan Perundang-Undangan yaitu pada dasarnya sebuah Peraturan Perundang-Undangan itu dibuat harus didukung dengan data riset yang akurat (sering disebut pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang berbasis riset).¹⁴

D. Proses Pembentukan Peraturan daerah

Negara Republik Indonesia merupakan satu-satunya Negara berbentuk kepulauan yang didalamnya terkandung aspek ideology, Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertanahan dan Keamanan. Keseluruhan aspek itu harus disatukan secara intensif demi mencegah terjadinya disintegrasi daerah.¹⁵

Negara-negara yang berciri khas demokrasi konstitusional, Undang-Undang memiliki fungsi membatasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, hak-hak warga Negara lebih terlindungi.¹⁶ Oleh sebab itu perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan peraturan daerah tidak semata-mata mengekor dinamika pembangunan dan pengembangan suatu daerah tetapi juga mengatur serta membatasi ruang gerak pemerintah daerah agar tidak melakukan tindakan semena-mena kepada rakyat.

¹⁴ Dr.jazim hamidi, dkk. *Optik hukum, peraturan daerah bermasalah*,(menggagas peraturan daerah yang responsive dan berkesinambungan), hlm. 7-8.

¹⁵ Hamzah halim dkk, *Cara praktis penyusunan dan merancang peraturan daerah*, (Jakarta : prenada media group february 2009), cetakan ke-1, hlm. 154

¹⁶ Dahlan Thaib, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, hlm 19.

Hal ini dikarenakan banyak Perda tumpang tindih dengan Perda lainnya. Misalnya Perda yang mengatur pertambangan di daerah bertentangan dengan Perda tentang kehutanan, masyarakat adat, dan pengelolaan aset di daerah.¹⁷

Sedaimana kita ketahui pembentukan Peraturan Daerah adalah proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari Perencanaan, Pembahasan, Teknik Penyusunan, Perumusan, Pembahasan, Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda di tentukan sebagai berikut :

- a. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.¹⁸
- b. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan Perundang-undangan.¹⁹

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda²⁰

¹⁷ Loc.cit hlm. 2-3.

¹⁸ Lihat Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

¹⁹ Lihat pasal 5 undang-undang nomor 12 tahun 2011,tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Prinsip-prinsip dalam pembuatan Perda tersebut memang harus diperhatikan oleh Kepala Daerah dan DPRD, agar tidak terjadi protes atau tidak puas dari pihak lain. Oleh karena itu Perda yang dibuat tersebut harus benar-benar dapat memberikan keuntungan dan kenyamanan bagi masyarakat.

Disamping itu Peraturan Daerah akan lebih operasional lagi jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136-147 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 akan tetapi perlu dilengkapi juga dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak di aturnya serta diawali dengan pembentukan naskah akademis terlebih dahulu.

Mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah dimana rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/ Wali Kota sebagaimana diatur didalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Pasal 140 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 5 Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 menerangkan bahwa rancangan produk Hukum Daerah yang bersifat Pengaturan Pengaturan (Perda termasuk didalamnya) dapat disusun oleh pimpinan satuan kerja perangkat Daerah yang dapat mendelegasikan penyusunan produk Hukum Daerah tersebut dibentuk tim antar satuan kerja perangkat Daerah yang diketuai oleh pimpinan satuan kerja perangkat Daerah pemakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai

²⁰ Lihat Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Sekretaris. Rangka pembahasan yang diketuai oleh Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Demikian juga sebaliknya bahwa dalam rangka pembahasan rancangan Peraturan Daerah atau, sebutan lainnya atas inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh sekretaris Daerah atau pimpinan satuan kerja perangkat daerah sesuai tugas dan fungsinya. Adapun pembahasan rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif Pemerintah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk tim asistensi dengan sekretariat berada pada biro Hukum atau bagian Hukum.²¹

Mengenai teknis tata cara dan waktu dari sebuah Ranperda yang telah disetujui bersama lembaga Legislative dan lembaga eksekutif diatur dalam Pasal 144 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dijelaskan bahwa Ranperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Ranperda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.²²

Kemudian Ranperda tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak sejak Ranperda tersebut disetujui bersama. Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Ranperda yang telah

²¹ Yuliandri, sh. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik (gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan)*, PT. Raja Grafindo Persada, januari 2007, hlm. 151.

²² *Ibid*, hlm. 160

disetujui bersama tadi tidak ditandatangani Kepala Daerah, maka Ranperda tersebut Sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

Peraturan Daerah dibuat secara bersama-sama oleh DPRD dengan Pemerintah Daerah, dengan artian bahwa Prakarsa tersebut di antara mereka saling berbagi baik oleh Pemerintah Daerah maupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun demikian secara khusus untuk Peraturan Perundang-Undangan tentang APBD rancangannya dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah yang dalam hal dikomandoi oleh Bupati yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD, sedangkan Peraturan Perundang-Undangan Daerah lainnya yang bersifat mengatur dan diundangkan dengan menempatkannya di lembaran Daerah. Peraturan Daerah tertentu mengenai Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Peraturan APBD, Tata Ruang, berlakunya adalah setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah setelah diajukan oleh DPRD. Hal ini ditempuh dalam rangka untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan Peraturan Daerah lainnya, terutama Peraturan Daerah Mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.²³

Dengan demikian Perda dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarta dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Perda dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Perda tertentu yang mengatur Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, Perubahan APBD, dan Tata Ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah Daerah. Hal ini

²³*Ibid*, hlm 137

ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau Peraturan Daerah lainnya, terutama Peraturan mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.²⁴

²⁴*Ibid*, hlm 132

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG HAK UJI MATERIL

A. Pengertian Hak Uji Materil

Istilah “hak menguji” berbeda dengan “judicial review”. Kalau kita berbicara mengenai “hak menguji”, orientasinya ke kontinental Eropa (Belanda), sedangkan “judicial review” orientasinya ke Amerika Serikat. Walau tujuannya sama, dalam perkembangan selanjutnya apa yang dilaksanakan oleh Negara-Negara Eropa yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan Negara-Negara yang menganut sistem *common law*. Di beberapa Negara lainnya yang menganut sistem *common law*, *judicial review* diberikan kepada para Hakim yang bertugas untuk menguji apakah Peraturan yang dipertanyakan dalam kasus yang sedang diperiksa bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena prosedur pengujian tersebut dapat dilakukan oleh para Hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkret. Maka sistem ini disebut sistem “desentralisasi” dan metode pengujiannya disebut “*incidenter*”. Indonesia termasuk Negara yang menganut sistem tersentralisasi, untuk Undang-Undang terpusat di Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian atas Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang di pusatkan di Mahkamah Agung.¹

Menurut Sri Soemantri, jika pengujian itu dilakukan terhadap isi Undang-Undang atau Peraturan Perundang-Undangan lainnya, dinamakan sebagai hak uji

¹ Ni'matul Huda dkk, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, penerbit Nusa Media, Yogyakarta 5 November 2011, hlm. 134-136

material (*materiele toetsingsrecht*), jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, disebut hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*).²

Banyaknya Perda bermasalah harusnya menjadi pelajaran berharga bagi kita bahwa konsep Negara Hukum yang kita anut belum sepenuhnya konsisten dengan cita-cita konstitusi. Untuk itulah sangat penting mengoptimalkan pengujian materi regulasi. Dengan adanya pengujian itu, setiap produk regulasi akan terseleksi secara cermat, jelas, dan tidak menimbulkan implikasi yang luas. Secara teoritis hak pengujian di bagi dalam dua bagian, yaitu:³

1. Hak menguji materil (*materiel toetsingrecht*) yakni suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu Peraturan isinya sesuai atau bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu Peraturan.
2. Hak menguji formil (*formale toetsingrecht*) adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti Undang-Undang atau Perda, misalnya melalui prosedur sebagaimana telah ditentukan dalam Peraturan yang berlaku ataukah tidak. Dari pengertian hak uji formil diatas, tampak jelas bahwa yang dinilai atau di uji adalah tata cara (Prosedur) pembentukan suatu Undang-Undang atau Perda, apakah sesuai ataukah tidak dengan apa yang telah ditentukan/digariskan dalam Peraturan.

Sementara itu, asas-asas materil yang harus diperhatikan adalah :⁴

²Sri Soemantri M, *Hak Menguji Material Di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1982, hlm 69

³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 122

⁴*Ibid*, 106-107

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
2. Asas bahwa Peraturan mudah dikenal (*het beginsel van den kenbaarheid*).
3. Asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*).
4. Asas kepastian Hukum (*het rechtszekerheids beginsel*).
5. Asas pelaksanaan Hukum.

Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam menjalankan kekuasaan kehakiman sebagai kewenangan atributif yang ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁵ Pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, tentang Mahkamah Agung, Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil. Dalam ketentuan aturan tersebut, Mahkamah Agung berwenang melakukan Pengujian terhadap Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang.

Kewenangan melakukan pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang oleh Mahkamah Agung tersebut kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian Peraturan

⁵ Berbunyi “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”

Perundang-Undangan oleh lembaga kehakiman. Selain Mahkamah Agung, kewenangan pengujian Peraturan Perundang-Undangan juga dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi yang kemudian dikenal dengan istilah *constitutional review* berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Apabila dikaitkan dengan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-Undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji: 1) Peraturan Pemerintah, 2) Peraturan Presiden, dan 3) Peraturan Daerah Provinsi; dan 4) Peraturan Daerah.⁶

Kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap tiga jenis Peraturan di atas dimuat dalam beberapa Peraturan Perundang-Undangan. Mulai dari dasar konstitusional dalam Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, kemudian Pasal 11 Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, tentang Kekuasaan Kehakiman, selanjutnya Pasal 31 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.14 Tahun 1985, tentang Mahkamah Agung, menentukan standar ukuran suatu Peraturan di bawah Undang-Undang dapat dibatalkan, atas alasan: 1) karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi (aspek materil); atau 2) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).⁷

Dalam Pasal 31A Ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, ditegaskan uraian mengenai perihal yang menjadi dasar

⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁷ Ni'matul Huda dkk, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, penerbit Nusa Media, Yogyakarta 5 November 2011, hlm. 137

permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa: 1) materi muatan Ayat, Pasal, dan/atau bagian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau 2) pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Dasar permohonan pada bagian pertama dikenal dengan istilah pengujian aspek materil. Apabila dikaitkan dengan pengujian Peraturan Daerah, maka landasan bagi Mahkamah Agung untuk menguji Peraturan Daerah terhadap undang-undang, adalah materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari isi Peraturan Daerah. Sedangkan pada bagian kedua, dikenal dengan istilah pengujian aspek formil, yang dalam Pasal 31 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, ditegaskan pula bahwa Mahkamah Agung menyatakan tidak sah Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.⁸

Apabila suatu Peraturan Daerah dipandang bahwa materi muatan Ayat, Pasal, dan/atau bagian dari isi Peraturan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (2) dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, Mahkamah Agung menyatakan bahwa Peraturan Daerah tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dimungkinkan dapat terjadi dalam proses pengujian, Mahkamah Agung hanya

⁸*Ibid*, hlm 138

menemukan satu Ayat, atau satu Pasal, atau satu bagian materi muatan dalam Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Apabila hal ini terjadi, maka seluruh materi muatan Ayat, Pasal, dan/atau bagian dari Peraturan Daerah dianggap tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Keadaan ini seperti halnya dalam pengujian aspek formil Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang.⁹

Untuk melaksanakan kewenangan pengujian Peraturan Perundang-Undangan, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999, tentang Hak Uji Materil yang dinyatakan tidak berlaku dan digantikan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004, tentang Hak Uji Materil. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 mempersempit kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung yang oleh Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang diberi kewenangan menguji materil dan formil Peraturan Perundang-Undangan, menjadi hanya 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. Kondisi demikian terkesan bertindak di luar kewenangan, yakni membatasi kewenangan sendiri yang juga merupakan bagian dari kewajiban Hukum dan kepastian Hukum itu sendiri.

Erat kaitannya dengan fungsi Mahkamah Agung yang bersifat yudisial (*justitiele functie*), kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian

⁹*Ibit*, hlm. 140

Peraturan Daerah lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. Dalam keadaan demikian, maka Mahkamah Agung adalah lembaga kehakiman yang diberi tugas menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk Peraturan Perundang-Undangan, termasuk Peraturan Daerah. Dalam menjalankan fungsi demikian itu, Mahkamah Agung bersifat pasif menunggu diajukannya permohonan keberatan dari para pihak yang berkepentingan di Daerah.¹⁰

Standar pengujian yang digunakan Mahkamah Agung dalam menguji Peraturan Daerah adalah menjawab pertanyaan, apakah suatu Peraturan Daerah: a) bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi; dan/atau b) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Apabila suatu Peraturan Daerah yang dimohonkan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku, maka Mahkamah Agung mengabulkan permohonan dan memerintahkan Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD untuk mencabut Peraturan Daerah tersebut paling lama dalam waktu 90 hari. Terhadap putusan pembatalan Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak dapat diajukan upaya Hukum Peninjauan Kembali (PK).¹¹

Dalam tinjauan normatif terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004, tentang Hak Uji Materiil, ditentukan bahwa Peraturan Daerah atau Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang lainnya, hanya dapat diajukan permohonan keberatan (pengujian) kepada Mahkamah Agung dalam tenggang waktu 180 hari sejak ditetapkan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁰Jazim Hamidi dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, PT. Prestasi Pustakaraya Indonesia, 2011, hlm. 109

¹¹*Ibid*, hlm 110

tersebut. Batasan waktu ini berimplikasi terhadap terbatasnya hak warga negara untuk mengajukan permohonan pengujian Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah di kemudian hari setelah 180 hari yang dibatasi oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tersebut. Hal yang perlu dicermati sebagai kelemahan dalam pemberian batas waktu 180 hari yang ditentukan tersebut, tidak ada pilihan waktu lebih cepat atau lebih lambat dari 180 hari, karena apabila syarat untuk mengajukan permohonan keberatan terhadap berlakunya Peraturan Daerah adalah anggapan kerugian kepentingan Umum dari pemohon, maka potensi kerugian kepentingan Umum tidak dapat dibatasi waktunya. Kepentingan umum adalah aspek yang bersifat sosiologis, sehingga pengujian terhadap kepentingan Umum tergantung pada aspek keberlakuan berbagai macam jenis Hukum dan norma sosial yang ada dalam masyarakat. Dimungkinkan dapat terjadi Peraturan Daerah yang sudah berlaku selama 180 hari dianggap tidak bermasalah oleh masyarakat, kemudian satu tahun atau beberapa tahun setelah berlakunya Peraturan Daerah menimbulkan masalah sosial, sehingga apabila hal tersebut terjadi maka masyarakat kehilangan hak untuk mengajukan permohonan keberatan karena aturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung secara sepihak.¹²

Di samping itu perlu dicermati kelemahan tidak diaturnya batas waktu proses pengujian Peraturan Perundang-Undangan, berapa lama waktu penunjukan Majelis Hakim dilakukan dan berapa lama waktu maksimal yang dapat digunakan oleh Majelis Hakim untuk memeriksa perkara pengujian Peraturan Perundang-

¹²*Ibit*, hlm. 111-112

Undangan. Di satu sisi tidak ada batas waktu proses pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Agung, di sisi lain Mahkamah Agung membatasi waktu hak warga Negara untuk mengajukan permohonan keberatan. Ketiadaan ketentuan batas waktu pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Agung, berpotensi menjadikan Peraturan Daerah yang sedang diuji terabaikan kepastian Hukum penerapannya di Daerah.¹³

Selain itu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tidak terdapat rumusan pengaturan ruang bagi masyarakat untuk dapat mengawasi jalannya proses pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Agung. Terlihat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 dalam proses pengujian oleh Mahkamah Agung bersifat tertutup, sedangkan objek yang sedang disengketakan adalah objek yang terkait dengan kepentingan publik, yaitu suatu Peraturan (*regeling*) yang berlaku Umum di masyarakat. Dalam keadaan demikian perlu dilakukan evaluasi terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004, tentang Hak Uji Materil, dalam menguji Peraturan Daerah.

B. Legislatif Review

Alternatif terhadap pengujian Perda yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah melalui Depdagri adalah dengan menggunakan *Legislatif review*, dimana DPRD dalam fungsi legislasinya melakukan pengawasan terhadap Perda sehingga sebelum sebuah Ranperda diperdakan seharusnya terlebih dahulu

¹³*Ibit*, hlm. 143-144

melewati proses kajian legislasi. Jika Ranperda itu sesuai dengan konstitusi, maka Perda dapat di sahkan dan di undangkan, bila tidak maka tidak boleh disahkan.¹⁴

Indonesia yang menganut sistem pemisahan kekuasaan, yang berarti bahwa Mahkamah Agung selaku kekuasaan kehakiman tidak dapat mengontrol kekuasaan pembentukan Perda, Mahkamah Agung hanya menguji Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemda (kepala daerah dan perangkat daerah). Pendapat ini didasarkan pada fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD, untuk senantiasa mengawasi produk Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah.

Di Indonesia, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan di daerah dikenal tiga bentuk pengawasan, yaitu pengawasan Umum, pengawasan preventif, dan pengawasan represif. Sedangkan undang-undang nomor 22 tahun 1999 hanya mengenal satu bentuk pengawasan yakni pengawasan preventif.

Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah adanya pengesahan pejabat yang berwenang. Jadi, pengawasan preventif dilakukan sesudah peraturan daerah atau keputusan kepala daerah ditetapkan.¹⁵

Maka *Legislatif review* dapat diartikan sebagai proses peninjauan ulang Ranperda oleh DPRD sebelum di sahkan menjadi Perda. Dalam praktiknya istilah *legislatif review* ini tidak populer dikarenakan untuk melakukan proses ini

¹⁴Jazim Hamidi dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, PT. Prestasi Pustakaraya Indonesia, 2011, hlm. 123

¹⁵Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 130

dibutuhkan SDM anggota DPRD yang memadai. seperti yang kita ketahui bahwa untuk menuju kesempurnaan adalah hak sang pencipta.¹⁶

Hingga saat ini, secara kuantitatif Perda masih merupakan aturan Hukum yang paling banyak dilakukan pengujiannya terutama oleh Pemerintah, karena setiap Perda yang di buat pada level Kabupaten/Kota dan Provinsi harus melalui pengujian Pemerintah.¹⁷

C. Executive Review

Model pengujian Peraturan Daerah yang kedua dilakukan oleh Pemerintah atau yang dalam kajian pengujian Peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah *executive review*, lahir dari kewenangan pengawasan Pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah oleh Pemerintah Daerah.

Executive review Perda dalam bentuk pengawasan oleh Pemerintah dilakukan Departemen Dalam Negeri. Pengujian Perda sebagai kewenangan Pemerintah dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah oleh Pemerintah Daerah.

Tindak lanjut pembatalan Perda menurut Pasal 145 Ayat (3) Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004, harus dibuat perpres yang menyatakan pembatalan Perda paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda oleh Pemerintah Pusat dari Pemerintah Daerah. Kemudian menurut ketentuan Pasal 145 Ayat (4) paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan tersebut, Kepala Daerah

¹⁶*Ibid*, hlm 124

¹⁷ *Ibid*, hlm 125

harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda yang dimaksud.

Terdapat dua bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah yaitu Pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif terhadap Ranperda APBD, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Tata Ruang Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur, sedangkan pengawasan preventif terhadap Ranperda APBD, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta tata ruang Provinsi dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Selanjutnya pengawasan represif dilakukan terhadap seluruh Perda yang sudah dibuat oleh Pemerintah Daerah, termasuk Perda yang pada dasarnya sudah dilakukan pengawasan preventif. Dengan demikian dimungkinkan dalam satu perda dilakukan dua pengawasan.¹⁸

Maka *Executive Review* Perda, dalam bentuk pengawasan oleh Pemerintah dilakukan melalui beberapa lembaga Negara Departemen, yaitu Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan terhadap Perda yang bermuatan keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum terhadap Perda Tata Ruang, serta Departemen Lingkungan terhadap Perda yang bermuatan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Tidak jarang proses evaluasi/pengujian Perda oleh Pemerintah dilakukan lintas departemen yang di koordinasi oleh Departemen Dalam Negeri selaku “pembina” Pemerintah Daerah.¹⁹

Standar pengujian Perda oleh Pemerintah berbeda dengan standar pengujian Perda yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Bila Mahkamah Agung

¹⁸ Dr. Jazim Hamidi, dkk. *Optik Hukum, Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, hlm 115-117

¹⁹ Ni'matul Huda dkk, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, penerbit Nusa Media, Yogyakarta 5 November 2011, hlm. 170

menguji suatu Perda atas dasar apakah suatu Perda bertentangan atau tidak dengan Peraturan yang lebih tinggi dan apakah prosedur pembuatan Perda bertentangan Peraturan, sementara Pemerintah melakukan pengujian Perda dengan standar yang lebih luas. Dikatakan lebih luas karena Pemerintah menguji Perda tidak hanya didasarkan pada aturan Hukum yang lebih tinggi dari Perda, tapi juga didasarkan pada standar kepentingan Umum.²⁰

Bahwa Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974 sangat membatasi ruang gerak Daerah untuk mengatur dirinya apakah itu dalam pembentukan Perda dan atau keputusan Kepala Daerah. Dengan adanya berbagai macam pengawasan dari pusat Kepada Daerah sesungguhnya menampakkan ketidakpercayaan pusat terhadap Daerah. Hal itu mungkin dimaksudkan untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah jangan sampai Daerah melanggar rambu-rambu yang telah ditentukan oleh Pusat. Dengan kata lain, melalui dengan berbagai bentuk pengawasan tersebut pusat ingin terus mengontrol seluruh kebijakan yang akan dilakukan ataupun yang telah dilakukan oleh Daerah.²¹

²⁰ Ibid, 119

²¹ Ibid, 133

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Prosedur Hak Uji Materil Peraturan Daerah di Mahkamah Agung

Sehubungan dengan kewenangan Mahkamah Agung menguji Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, maka para pihak yang merasa keberatan dengan pemberlakuan suatu Peraturan Daerah dapat mengajukan uji materil ke Mahkamah Agung.

Adapun cara mengajukan hak uji materil tersebut dapat dilakukan langsung ke Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah Hukum tempat kedudukan pemohon berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Peraturan Pengujian Perundang-Undangan di tambah satu Pasal 31A yang di ubah kembali dalam Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009¹. Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:

1. Nama dan Alamat pemohon.
2. Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan, dan wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
 - a. Materi muatan Ayat, Pasal, dan/atau bagian Peraturan Perundang-Undangan yang dianggap bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi; dan/atau
 - b. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

¹*Ibid*, hlm 136

3. Putusan

- a. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima.
- b. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
- c. Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan Ayat, Pasal dan/atau bagian dari Peraturan Perundang-Undangan yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- d. Dalam hal Peraturan Perundang-Undangan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan/atau tidak bertentangan dalam pembentukannya, amar putusannya menyatakan permohonan ditolak.
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang diatur oleh Mahkamah Agung.²

Sebagaimana permohonan para pemohon mengenai hak uji materil ke Mahkamah Agung terhadap “Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan dan Konsumsi Minuman Beralkohol” yang diundangkan pada Tanggal 17 September 2009, dengan cara-cara pengajuan sebagai berikut:

²Zainal Arifin Hoesin, *Judicial Review di Mahkamah Agung*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), h.105-106

1. Nama dan Alamat Pemohon

Pemohon dalam perkara ini adalah sebagai berikut:

- a. Mulyadi, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Pedagang/Warung Jambu, Bertempat tinggal di Kp.Wates RT.14/RW.04 Desa Mulyasari, Kecamatan Binong, Kabupaten Subang.
- b. Rawi Chandra, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Pengelola Kafe Sari, bertempat tinggal di Dusun Pajapatan, Desa Tanjungrasa Kaler RT.22/RW.07 Kecamatan Patokbeusi, Kabupaten Subang.
- c. Rajendra B. Sukardi, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Pengelola Kafe Santy, bertempat tinggal di Dusun Parapatan, Desa Tanjungrasa Kaler, RT.22/RW.07 Kecamatan Patokbeusi, Kabupaten Subang.
- d. Seryvina P.Tondang, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Pedagang (Tk.Purba), bertempat tinggal di Blok Jalitri Panglejar RT.36/RW.09 Desa Karanganyar, Kecamatan Subang, Kabupaten Subang.
- e. Anton Tohaya Firmansyah, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Wiraswasta, bertempat tinggal di Cimanggu RT.01/RW.11 Kelurahan Parung, Kecamatan Subang, Kabupaten Subang.
- f. Prasetyo, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Pedagang, bertempat tinggal di Dusun Krajan II RT.07/RW.02 Kelurahan Binong, Kecamatan Binong, Kabupaten Subang.
- g. Herman, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Pedagang,, bertempat tinggal di Desa Prapatan RT.20/RW.06 Kecamatan Patokbeusi, Kabupaten Subang.

- h. Heber Pardede, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Wiraswasta, bertempat tinggal di jalan Jamburaya Nomor 57 Blok V Perimnas, Kelurahan Sukamelang, Kecamatan Subang, Kabupaten Subang.
- i. Hermawan Hasan, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Pengusaha Hotel, bertempat tinggal di Dusun Pangadangan RT.15/RW.06 Kecamatan Pamanukan, Kabupaten Subang.

Kesemua pemohon dalam hal ini memberikan kuasa kepada: 1. Eko Takari Kristanto, SH, 2. Syairul Irwanto, SH, 3. Deni Setiawan, SH, 4. Doni Yudianto, SH.MH, Advokat dan Konsultan Hukum, berkantor di Kantor Mustafa Chani, SH, & Rekan, Jalan Gunung Sari Raya No.1 Blok A6-7 Jakarta Pusat, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 Februari 2010. Selanjutnya disebut sebagai para pemohon.

Dalam hal ini melawan Bupati Subang, berkedudukan di Subang Jawa Barat, yang selanjutnya disebut sebagai Termohon.

2. Duduk Perkara

Adapun duduk perkara uji materil yang diajukan oleh pemohon melalui kuasanya adalah sebagai berikut:

Para pemohon adalah para pengusaha dan para pedagang kecil yang bergerak dalam jual beli atau memperdagangkan minuman beralkohol atau minuman yang mengandung kadar alcohol/ethanol rendah, yaitu antara 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen) yang dikenal atau digolongkan dalam minuman beralkohol golongan A.

Usaha para pemohon dalam jual beli minuman beralkohol rendah, yaitu yang mengandung alcohol/ethanol antara 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen) yang dikenal atau digolongkan dalam minuman beralkohol golongan A termaksud sudah berjalan cukup lama tanpa gangguan dan juga tidak melanggar Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, khususnya sebagaimana yang dimaksud dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 3 Tahun 1997.

Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 dalam Pasal 3 ayat (2) jo Pasal 5, hanya mengatur mengenai minuman beralkohol golongan B dan minuman beralkohol golongan C, yang termasuk dalam kelompok minuman beralkohol, yang produksi, pengedaran dan penjualannya ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan. Sedangkan minuman beralkohol golongan A yang diperjual-belikan oleh para pemohon tidak termasuk sebagai barang dalam pengawasan, dan karenanya merupakan barang yang bebas dalam produksi, pengedaran, dan penjualan.

Sehubungan dengan minuman beralkohol golongan A tersebut (yang para Pemohon yang telah cukup lama memperjual-belikannya di wilayah Kabupaten Subang dan sekitarnya), Bupati Subang (Termohon) telah membuat dan mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Subang (Perda) Nomor 10 tahun 2009 tanggal 17 September 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol.

Dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 Tanggal 17 September 2009, para Pemohon sebagai pengusaha, pedagang kecil yang sudah lama memperjual-belikan minuman beralkohol dengan kadar rendah yaitu minuman beralkohol dengan kadar alcohol/ethanol 1% sampai dengan 5% atau minuman beralkohol golongan A, menjadi terancam kehilangan usaha/usahanya tidak dapat berjalan lagi sehingga para Pemohon terancam kehilangan penghasilannya.

Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997, dengan alasan-alasan sebagai berikut:

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang sifatnya lebih tinggi.

Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tanggal 17 September 2009 dalam Bab III (Karakteristik Minuman Beralkohol yang Dilarang) Pasal 3, adalah melarang semua jenis golongan (A,B,C) minuman beralkohol (untuk pembuatan, peredaran, penyimpanan, penjualan dan konsumsi minuman beralkohol) termasuk di dalamnya untuk minuman beralkohol golongan A, bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997, Pasal 5 jo Pasal 3 ayat (2), yang mana di dalam Pasal Keppres tersebut menyatakan untuk minuman beralkohol golongan B dan golongan C adalah kelompok minuman beralkohol yang produksi dan pengedaran, penjualannya ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan, dan Bupati/Walikota serta Kepala Daerah Tingkat II. untuk mengatur peredaran dan

penjualannya. sedangkan minuman beralkohol golongan A yang diperjualbelikan oleh para pemohon tidak termasuk sebagai barang dalam pengawasan, dan karenanya merupakan barang yang bebas dalam produksi, peredarannya, dan penjualannya.

Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 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 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Tanggal 17 September 2009, ada mengatur larangan minuman beralkohol golongan A

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, maka telah terdapat cukup alasan hukum bagi para Pemohon supaya Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada Bupati Subang (Termohon) untuk segera mencabut Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009.

Sehubungan dengan hal tersebut para Pemohon, mohon kepada Ketua Mahkamah Agung agar kiranya setelah memeriksa perkara permohonan Hak Uji Materil, berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan permohonan keberatan Hak Uji Materil dari para Pemohon.
- 2) Menyatakan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tanggal 17 September 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran,

Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol adalah tidak sah dan tidak berlaku untuk umum.

- 3) Memerintahkan kepada Bupati Kabupaten Subang (Termohon) supaya mencabut Peraturan Daerah Kabupaten Subang (Perda) Nomor 10 Tahun 2009 tanggal 17 September 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol.
- 4) Membebaskan biaya perkara kepada Termohon.

Beberapa hal di atas merupakan poin dari permintaan Pemohon kepada majelis hakim yang menyidangkan perkara yudisial review terhadap Perda tersebut, dengan menyatakan alasan-alasan dan bukti-bukti yang disebutkan di atas.

Permohonan yudicial review yang diajukan oleh pemohon ke Mahkamah Agung, harus mempunyai alasan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, keberatan tentang Peraturan Perundang-Undangan yang diberlakukan memang benar-benar bertentangan dengan Undang-Undang, atau Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Oleh karena itu dalam permohonan pemohon hal tersebut telah diuraikan secara jelas, pasal mana atau ayat yang mana yang bertentangan tersebut harus disebutkan dengan jelas.

Hak menguji merupakan pranata yang berkaitan erat dengan konsep hukum dasar dan hukum derajat tinggi. Dari sudut pandang ini, dasar tujuan dari hak menguji adalah melindungi konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan-

tindakan eksekutif. Dengan kata lain, hak menguji itu diperlukan untuk mempertahankan keberadaan konstitusi. Jadi hak menguji hanya relevan jika dipenuhi dua syarat: pertama, harus terdapat konstitusi tertulis yang dianggap sebagai hukum dan mempunyai kedudukan sebagai hukum tertinggi. Kedua, konstitusi tertulis itu harus bersifat rigid, atau hanya dapat diubah melalui tata cara khusus yang berbeda dengan cara mengubah Undang-Undang.³

Dalam rangka *judicial review* hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah yang:

- a. Dilakukan secara sewenang-wenang, semau-maunya dan berganti-ganti, penyalahgunaan wewenang diskresioner, dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum.
- a. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/ kekuasaan.
- b. Melampaui batas wewenang yang telah ditentukan oleh Undang-Undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apapun.
- c. Dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hukum.
- d. Tidak didukung oleh kebenaran di dalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu hal yang penting dalam tindakan Pemerintah tersebut.⁴

Hal-hal tersebut di atas merupakan sesuatu yang dapat dilakukan *judicial review*, yakni terhadap kebijakan atau Peraturan yang dibuat yang

³Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm.119

⁴*Ibid.* hlm. 121

tingkatannya di bawah Undang-Undang, pihak-pihak yang keberatan tersebut mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji materil terhadap kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut maka majelis hakim yang menyidangkan perkara yudicial review terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 Tanggal 17 September 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol, memberikan pertimbangan sebagai berikut:

Adapun maksud dan tujuan permohonan keberatan Hak Uji Materil dari para Pemohon adalah sebagaimana yang disebutkan di atas.

Objek permohonan keberatan Hak Uji Materil adalah Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009, yang diundangkan pada Tanggal 17 September 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol.

3. Putusan

Berdasarkan Pasal-Pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2004 serta peraturan perundang-undangan lainnya yang bersangkutan, maka Mahkamah Agung Mengadili:

1. Mengabulkan permohonan keberatan Hak Uji Materil dari para Pemohon:
1. Mulyadi, 2. Rawi Chandra, 3. Rajendra B.Sukardi, 4.Seryvina P.Tondang, 5. Anton Tohaya Firmansyah, 6. Prasetyo, 7. Herman, 8. Heber Pardede, dan 9. Hermawan Hasan.
2. Menyatakan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tanggal 17 September 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol adalah tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.
3. Memerintahkan kepada Bupati Subang (Termohon) supaya mencabut Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tanggal 17 September 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol tersebut.

Kontrol yang dilakukan oleh hakim dalam *judicial review* meliputi juga putusan-putusan/produk Pemerintah yang bersifat mengatur ataupun yang bersifat perseorangan (individual). Namun demikian dikenal pula beberapa pengecualian dimana hakim tidak dapat melakukan *judicial review*, yaitu: (a) putusan yang menyangkut masalah hubungan internasional, (b) masalah grasi, (c) masalah hubungan antara lembaga-lembaga negara, misalnya ratifikasi dari suatu amandemen terhadap konstitusi.

Selain itu kontrol hakim tidak boleh memasuki ruang lingkup yang termasuk dalam wewenang Pemerintah, dan harus berhenti pada aspek legalitasnya saja dari suatu tindakan pemerintah. Sekalipun pejabat administrasi itu mempunyai wewenang diskresioner, tetapi bila mana pelaksanaan wewenang

itu adalah sedemikian rupa hingga merugikan hak-hak asasi seseorang individu, maka hakim dapat melarang/membatalkannya dengan alasan melampaui wewenang. Untuk sampai pada alasan tersebut maka dalam prakteknya hakim tidak cukup hanya menilai segi-segi hukumnya saja, tetapi dalam kasus-kasus tertentu sampai meluas pada penilaian terhadap fakta-faktanya juga.

Judicial review merupakan hak menguji dari kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengujian terhadap Peraturan Perundang-Undangan. Fungsi *judicial power* dalam melakukan pengujian ini didasarkan pada kewenangan pengawasan sebagai konsekuensi dari prinsip *check and balances* antar organ pelaksana kekuasaan Negara. Hak uji materil tidak bisa dilepaskan dari *independent judiciary*, karena hak menguji merupakan salah satu pelaksanaan *independent judiciary* yang berdasarkan kepada doktrin trias politika yang memisahkan kekuasaan legislative, eksekutif, dan yudikatif. Hal ini berlaku secara universal di Negara manapun baik yang menganut system *common law* maupun *civil law*.⁵

Dengan demikian maka dapat dipahami bahwa hakim dalam melakukan uji materil terhadap suatu kebijakan atau peraturan yang dibuat oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, memang harus melihat substansi dari ketentuan tersebut apakah telah melanggar wewenang atau apakah telah merugikan orang lain atau masyarakat luas.

Ada tiga alasan yang mendasari pentingnya *judicial review*, yaitu:

1. Hukum sebagai produk politik senantiasa memiliki watak yang sangat ditentukan oleh konstelasi politik yang melahirkannya. Hal ini memberi

⁵Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 60

kemungkinan bahwa setiap produk hukum akan mencerminkan visi dan kekuatan politik pemegang kekuasaan dominan (Pemerintah), sehingga tidak sesuai dengan hukum-hukum dasarnya atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

2. Kemungkinan sering terjadi ketidaksesuaian antara suatu produk Peraturan Perundangan dengan Peraturan-Peraturan hukum yang lebih tinggi.
3. Pelembagaan *judicial review* adalah lebih konkrit bahkan telah dikristalkan di dalam berbagai peraturan Perundangan-Undangan.⁶

Dengan demikian maka diperlukan pengujian terhadap suatu Peraturan Perundangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dalam hal ini tentunya pengujian tersebut terhadap substansi Peraturan yang dikeluarkan itu, apakah bertentangan atau tidak dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Hak uji materil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah suatu Peraturan Perundangan isinya sesuai atau bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah sesuatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu Peraturan tertentu.⁷

Bentuk pengawasan terhadap Perda yang dibuat Pemerintah Daerah atau Negara federal di beberapa Negara berkaitan dengan bentuk Pemerintahan, hubungan pusat dan Daerah serta ajaran dan tradisi hukum yang berlaku di masing-masing Negara. Amerika Serikat yang bentuk negaranya adalah federal yang menganut Trias Politika memberikan kewenangan pada Negara bagian yang

⁶Moh.Mahfud. MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta:Gama Media, 1999), hlm. 327

⁷*Ibid.*

sangat luas untuk membuat Undang-Undang Negara bagian. Implementasi trias politika yang memberikan kewenangan pada Mahkamah Agung dan pengadilan untuk melakukan control melalui judicial review terhadap produk hukum baik Peraturan Perundang-Undangan maupun terhadap produk hukum yang bersifat penetapan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah dan judicial review di Amerika Serikat berbeda dengan pelaksanaan Otonomi Daerah di Inggris, Prancis, dan Belanda. Inggris, Prancis dan Belanda merupakan Negara kesatuan bukan federal yang praktek judicial reviewnya juga berbeda-beda. Prancis sebagai Negara kesatuan yang bentuk pemerintahannya Republik lebih bersifat sentralistik, sementara Inggris dan Belanda yang bentuk pemerintahannya bersifat monarki lebih bersifat desentralisasi.

Amerika Serikat dan Inggris sama-sama keluarga common law tetapi berbeda praktik judicial review karena perbedaan system pemerintahan. Amerika Serikat yang menganut trias politika dimana kekuasaan Negara dibagi menjadi kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif. Ketiga kekuasaan Negara tersebut sederajat dan melaksanakan fungsi check and balances satu sama lain. Trias politik di Amerika Serikat memberi kewenangan kepada Mahkamah Agung melakukan judicial review terhadap Peraturan Perundang-Undangan. Hal demikian berbeda dengan praktik judicial review di Inggris. Meskipun system hukum Inggris bersandar pada tradisi hukum common law tetapi karena Inggris menganut supremasi parlemen maka Inggris tidak menganut pengujian Peraturan-Undangungan sehingga Undang-Undang tidak dapat dilakukan judicial

review. Prinsip kedaulatan parlemen, berarti bahwa parlemen memiliki hak untuk membuat dan membatalkan hukum apapun dan tidak ada orang atau badan lagi yang diakui hukum Inggris berhak membatalkan atau mengesampingkan legislasi parlemen. Judicial review di Inggris hanya terbatas pada tindakan administrasi eksekutif. Peraturan Daerah dapat dikontrol oleh parlemen.

Kontrol kekuasaan kehakiman di Amerika begitu juga Prancis sebagai Negara yang bentuk pemerintahannya republik lebih memberikan kewenangan kepada kekuasaan kehakiman dalam melakukan kontrol pada kekuasaan eksekutif dan legislative melalui judicial review terhadap peraturan yang bersifat umum dan keputusan tata usaha Negara. Inggris yang menganut supremasi parlemen dan Belanda yang menganut ajaran Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat, hanya memberikan kewenangan pada kekuasaan kehakiman untuk melakukan judicial review pada keputusan tata usaha Negara.⁸

Kewenangan Mahkamah Agung untuk melaksanakan hak menguji terhadap Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam menyelesaikan persoalan sehubungan dengan Pemerintah Daerah, yaitu tentang perselisihan yang terjadi antar daerah, dan tentang pembatalan Peraturan Daerah dan tentang Keputusan Kepala Daerah oleh Pemerintah.⁹

Dari pernyataan di atas dapat dilihat, bahwa kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian terhadap Peraturan Perundang-Undangan di

⁸*Ibid*, h.81

⁹Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), h.29

bawah Undang-Undang memang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan atas Peraturan Perundang-Undangan dapat mengajukan uji materil kepada Mahkamah Agung, dengan cara langsung mengajukannya ke Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri setempat. Dengan menyatakan bahwa Pasal-Pasal yang dimuat dalam Peraturan Perundang-Undangan itu adalah jelas bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tingkatannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka hak dari Mahkamah Agung dalam menguji suatu Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi: “Mahkamah Agung Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.”

Sebelumnya mengenai hak menguji dari Mahkamah Agung juga dijelaskan dalam Pasal 11 ayat (4) Tap MPR No.III/MPR/1978 yang berbunyi: “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materil hanya terhadap Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang”.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka terhadap kasus yang dibahas dalam tulisan ini, maka Mahkamah Agung selaku lembaga yang diberi wewenang untuk menguji Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang, maka secara yuridis Mahkamah Agung berhak:

1. Mengabulkan permohonan keberatan hak uji materil dari para pemohon.

2. Menyatakan tidak sah dan tidak berlaku terhadap suatu Peraturan Perda, jika bertentangan terhadap Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
3. Memerintahkan kepada pejabat yang berwenang untuk mencabut Perda yang bersangkutan.
4. Menghukum Pemerintah Daerah untuk membayar ongkos perkara.

Dari ketentuan di atas Mahkamah Agung juga mempunyai hak untuk memberi nasehat atau saran terhadap sesuatu hal yang berhubungan dengan penyelenggaraan Negara, apabila diminta oleh lembaga yang bersangkutan.

B. Pertimbangan Majelis Hakim Dalam Menjatuhkan Putusan MA Terhadap Perkara Hak Uji Materil RI

Sebelum Mahkamah Agung mempertimbangkan tentang substansi permohonan keberatan yang diajukan oleh para pemohon, maka terlebih dahulu dipertimbangkan mengenai persyaratan formal, yaitu adanya kepentingan dan kedudukan hukum pada Pemohon untuk mengajukan permohonan, serta apakah permohonan keberatan Hak Uji Materil yang diajukan pemohon masih dalam tenggang waktu yang ditentukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil jo Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Untuk mengetahui apakah para Pemohon mempunyai kepentingan dan kedudukan hukum, maka dapat diuji dari ada atau tidaknya hak para Pemohon

yang dirugikan oleh berlakunya Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi objek permohonan, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009.

Para pemohon adalah para para Pengusaha dan Pedagang Kecil yang bergerak dalam jual beli atau memperdagangkan minuman beralkohol golongan A, sebagaimana yang disebutkan di atas.

Dalam permohonannya para pemohon pada pokoknya mendalilkan bahwa objek Hak Uji Materil, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 yang mengatur Pengawasan terhadap Minuman Beralkohol golongan B dan C, tidak termasuk larangan terhadap minuman beralkohol golongan A, sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah objek Hak Uji Materil, oleh karenanya para Pemohon berkepentingan mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung RI agar Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 yang menjadi objek permohonan dinyatakan bertentangan dengan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, oleh karenanya tidak sah dan tidak berlaku umum.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, terbukti bahwa para Pemohon mempunyai kepentingan mengajukan permohonan, karenanya haknya sebagai Pengusaha dan Pedagang Kecil yang memperdagangkan minuman beralkohol (golongan A), dirugikan atas berlakunya objek permohonan keberatan Hak Uji Materil. Oleh karena itu secara yuridis para Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan keberatan Hak Uji Materil, sehingga memenuhi syarat formal yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI

Nomor 1 Tahun 2004 jo Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2004, ditentukan bahwa permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak ditetapkan Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.

Objek Hak Uji Materil, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol ditetapkan pada tanggal 17 September 2009, sedangkan permohonan keberatan diajukan dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung RI pada tanggal 1 Maret 2010, dengan demikian maka permohonan keberatan yang diajukan masih dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2004.

Oleh karena permohonan keberatan terhadap objek keberatan Hak Uji Materil diajukan oleh para Pemohon yang mempunyai kualitas/kedudukan hukum, serta permohonan diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan, maka permohonan secara formal dan procedural dapat diterima.

Selanjutnya Majelis Hakim pada Mahkamah Agung RI, mempertimbangkan substansi materi permohonan keberatan Hak Uji Materil, yaitu apakah benar objek keberatan Hak Uji Materil berupa Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tanggal 17 September 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi

Minuman Beralkohol, bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yakni dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

Dalam surat permohonannya para pemohon mendalilkan, bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 yang menjadi objek keberatan Hak Uji Materil, dalam Pasal 3 dan Pasal 4 telah mengatur larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan dan Konsumsi Minuman Beralkohol golongan B dan C, tidak termasuk minuman beralkohol golongan A, yang merupakan jenis minuman beralkohol yang diperdagangkan oleh para Pemohon. Oleh karenanya Peraturan Daerah Kabupaten Subang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Di samping itu terhadap Peraturan Daerah sejenis telah ada putusan Mahkamah Agung RI, yaitu Nomor 20 P/HUM/2002 dan Nomor 25 P/HUM/2008, yang amarnya mengabulkan permohonan Hak Uji Materil dan membatalkan Peraturan Daerah (Kabupaten Kuningan dan Kota Jambi), karena bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997.

Terhadap dalil-dalil atau alasan-alasan para pemohon tersebut, Majelis Hakim pada Mahkamah Agung berpendapat, bahwa alasan-alasan tersebut dapat dibenarkan dengan pertimbangan sebagai berikut:

Pengaturan tentang minuman beralkohol telah diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, yang dalam Pasal 3 ayat (1), menggolongkan minuman beralkohol dalam golongan A dengan kadar ethanol 1% sampai dengan 5%, golongan B lebih dari 5% sampai dengan 20%, dan golongan C dengan kadar ethanol 20% sampai

dengan 55%, dan dalam ayat (2), menegaskan bahwa minuman beralkohol golongan B dan C merupakan minuman keras yang produksi, pengedaran dan penjualannya ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan.

Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tidak mempedomani Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997, yang dalam Pasal 9 Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 telah menegaskan bahwa semua Peraturan Daerah mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol harus disesuaikan atau mempedomani Keputusan Presiden dimaksud.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, terbukti bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yakni dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, sehingga harus dibatalkan, dan oleh karenanya permohonan keberatan Hak Uji Materil dari para Pemohon harus dikabulkan.

Dengan dikabulkannya permohonan keberatan Hak Uji Materil dari para Pemohon, maka biaya perkara dibebankan kepada Termohon. Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2004, Panitera Mahkamah Agung mencantumkan petikan putusan ini dalam Berita Negara dan dipublikasikan atas biaya Negara.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2004 telah ditentukan bahwa dalam hal 90 (Sembilan puluh) hari setelah 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.

Pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis, baik yang dibentuk oleh lembaga Negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum. Oleh karena itu, pengujian peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai suatu proses untuk menguji, akan berkaitan dengan siapa (subjek) dan apa (objek) dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan tersebut.¹⁰

Pengertian pengujian memang cukup luas, sehingga peristilahan yang timbulpun sangat tergantung dengan subjek dan objek dalam pengujian tersebut. Jika dikaitkan dengan subjek, maka pengujian dapat dilekatkan pada lembaga kekuasaan Negara yudikatif, legislatif dan eksekutif. Jika hak atau kewenangan menguji tersebut diberikan kepada lembaga kekuasaan kehakiman atau hakim, maka hal tersebut disebut *Judicial review*. Jika kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga legislative, maka istilahnya menjadi *legislative review*, dan demikian pula jika kewenangan dimaksud diberikan kepada lembaga eksekutif, maka istilahnya menjadi *executive review*.

Pengujian dalam perspektif *judicial review*, dapat diartikan sebagai pengujian dalam arti sempit atau uji *judicial* yang subjeknya tertentu, yaitu

¹⁰*Ibid*, h.37

lembaga kekuasaan kehakiman dan objeknya juga tertentu, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.

Peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum, dimana aturan tingkah laku tersebut berisi ketentuan-ketentuan tentang hak, kewajiban, fungsi, status dan suatu tatanan. Adapun peraturan perundang-undangan mempunyai tiga unsur yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, sehingga dapat juga disebut hukum tertulis.
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang memiliki wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum.
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat secara umum.¹¹

Sedangkan suatu keputusan itu dapat dikategorikan sebagai ketetapan, apabila memenuhi beberapa unsur yaitu:

1. Keputusan sepihak.
2. Keputusan tersebut adalah tindakan hukum di lapangan hukum publik.
3. Keputusan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha Negara.
4. Keputusan mengenai masalah atau keadaan konkrit dan individual.

¹¹Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Indo Hill Co, 1992), h.3

5. Keputusan dimaksudkan untuk mempunyai akibat hukum tertentu,, yaitu menciptakan, mengubah, menghentikan, atau membatalkan suatu hubungan hukum.¹²

Dari pernyataan tersebut di atas dapat dilihat bahwa suatu ketentuan atau peraturan perundang-undangan harus memenuhi unsur-unsur yang telah ditentukan. Dengan demikian maka suatu ketentuan tersebut baru dapat diberlakukan sebagai suatu peraturan hukum yang mengikat, serta berlaku secara umum.

Pengujian peraturan perundang-undangan dengan objek peraturan di bawah undang-undang, pertama sekali diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan dikuatkan pada Pasal 11 Ketetapan MPR No.III/MPR/1978, serta Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pengaturan pengujian peraturan di bawah undang-undang secara tidak langsung mempraktekkan prinsip *check and balances* walaupun terbatas. Sebab pengujian peraturan pada dasarnya dapat dijalankan, apabila prinsip pemisahan kekuasaan dan *check and balances* dianut dan dilaksanakan dalam penyelenggaraan Negara.

Sebagaimana tata urutan peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Daerah juga merupakan peraturan perundang-undangan, walaupun jangkauan wilayah yang bersangkutan (bersifat lokal). Oleh karena itu, Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem peraturan perundang-undangan secara nasional.

¹²Syafri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta:Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005), h.77

Hal ini berarti, pembuatan suatu Peraturan Daerah bukan sekedar dikaitkan dengan kompetensi formal sebagai daerah otonom atau semata-mata hanya melihat dan didasarkan kepentingan daerah yang bersangkutan, tetapi lebih jauh harus didasarkan pada kesatuan penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan nasional secara keseluruhan. Prinsip ini berkaitan dengan prinsip konsistensi normative secara vertikal, walaupun tetap terbuka pada keanekaragaman materi muatan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, tetapi tetap harus ada hubungan normatif secara vertikal.

Dalam Pasal 24A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Selanjutnya pada Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

- (2) Mahkamah Agung mempunyai kewenangan: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- (3) Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

Dari ketentuan tersebut di atas dapat diketahui, bahwa wewenang Mahkamah Agung selain menerima pengajuan perkara kasasi, juga mempunyai

wewenang untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, apakah peraturan tersebut bertentangan atau tidak dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka terhadap kasus uji materil terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 yang diajukan oleh para pemohon, maka Majelis Hakim pada Mahkamah Agung memberikan putusan, mengabulkan permohonan para pemohon, menyatakan bahwa Pasal 3 dan Pasal 4 Perda tersebut bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997, memerintahkan kepada Bupati Subang untuk mencabut pasal tersebut, serta menghukum termohon untuk membayar ongkos perkara.

Dari putusan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim tersebut, maka dapat diketahui bahwa implikasi dari putusan tersebut, maka Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol adalah tidaki sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni Keppres Nomor 3 Tahun 1997, dan kepada pemerintah daerah Kabupaten Subang melalui Bupati harus mencabut Pasal 3 dan Pasal 4 Perda Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan, dan Konsumsi Minuman Beralkohol tersebut.

Di samping itu implikasinya juga, bahwa pemerintah daerah Kabupaten Subang juga harus melakukan revisi terhadap pasal-pasal yang dibatalkan tersebut, namun Perda yang bersangkutan tetap berlaku sampai saat ini hanya

Pasal 3 dan Pasal 4 saja yang dinyatakan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 09/P/HUM/2010.

Kepada pemohon uji materil terhadap Perda tersebut dapat melaksanakan usaha bisnisnya seperti biasa, karena tidak ada larangan berdasarkan Keppres Nomor 3 Tahun 1997 serta berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 09/P/HUM/2010.

Dari putusan Mahkamah Agung RI tersebut dapat dilihat bahwa keberatan uji materil yang diajukan oleh para pemohon dapat dilakukan terhadap beberapa pasal dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan apabila dipandang atau dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Demikian juga halnya dengan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009, karena dinilai bertentangan dengan Keppres Nomor 3 Tahun 1997, yang tidak melarang perdagangan minuman beralkohol yang mengandung kadar alkohol rendah, yaitu antara 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen) yang dikenal atau digolongkan dalam minuman beralkohol golongan A.

Sedangkan yang dilarang menurut Keppres Nomor 3 Tahun 1997 adalah minuman beralkohol golongan B, yakni kadar alkohol yang lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen), dan minuman beralkohol golongan C, yakni kadar alkohol 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen). Dinyatakan bahwa minuman beralkohol golongan B dan C merupakan minuman keras yang produksi, pengedaran dan penjualannya ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan.

Dengan demikian maka minuman beralkohol golongan A yang mempunyai kadar alkohol 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen) dinyatakan tidak dilarang, sehingga para pemohon sebagai pengusaha, pedagang kecil yang sudah lama memperjualbelikan minuman beralkohol dengan kadar rendah dapat melaksanakan kegiatannya sebagaimana biasa karena tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sehubungan dengan pembahasan di atas, maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Hak Uji Materil yang diajukan oleh para pemohon terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan dan Konsumsi Minuman Beralkohol. Adapun yang menjadi dasar permohonan, yakni dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 Perda tersebut mengatur larangan minuman beralkohol golongan A, yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997, dalam Pasal 2 ayat (2) jo Pasal 5, yang hanya mengatur mengenai minuman beralkohol golongan B dan golongan C. Sedangkan minuman beralkohol golongan A tidak termasuk sebagai barang dalam pengawasan. Berdasarkan alasan dan pertimbangan hukum di atas, maka Majelis Hakim pada Mahkamah Agung RI dalam putusannya pada tanggal 3 Nopember 2010, mengabulkan permohonan keberatan Hak Uji Materil dari para Pemohon.
2. Dari putusan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim tersebut, maka dapat diketahui bahwa hakim mempertimbangkan secara formil dan materil gugatan dari penggugat dan ternyata dapat diterima oleh majelis hakim, serta implikasi dari putusan tersebut, maka Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran,

Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol adalah tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni Keppres Nomor 3 Tahun 1997, dan kepada pemerintah daerah Kabupaten Subang melalui Bupati harus mencabut Pasal 3 dan Pasal 4 Perda Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Larangan Pembuatan, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan, dan Konsumsi Minuman Beralkohol tersebut. Di samping itu implikasinya juga, bahwa pemerintah daerah Kabupaten Subang juga harus melakukan revisi terhadap pasal-pasal yang dibatalkan tersebut, namun Perda yang bersangkutan tetap berlaku sampai saat ini hanya Pasal 3 dan Pasal 4 saja yang dinyatakan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 09/P/HUM/2010.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan di atas penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Bagi para pejabat negara atau pengambil keputusan hendaknya sebelum mengambil kebijakan apalagi yang berhubungan dengan kepentingan umum, harus memperhatikan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga keputusan atau kebijakan yang diambil tersebut tidak menjadi polemik atau dapat merugikan orang banyak, yang pada akhirnya keputusan atau kebijakan yang diambil tersebut berhubungan dengan persoalan hukum yang dapat merugikan semua pihak.

2. Bagi masyarakat yang merasa dirugikan atas suatu peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat Negara dapat menggunakan haknya, yaitu mengajukan keberatan melalui Hak Uji Materil ke Mahkamah Agung. Dengan menggunakan hak yang ada tersebut, maka semua pihak dapat terlindungi dari suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pejabat Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta, PSHTN UI, 2005
- Anonim, "Problem Hukum Pengujian Perda", <http://anggara.wordpress.com>, 27 Juni 2006.
- _____, "Tindak Lanjut Pembatalan Perda", www.hukumonline.com, Juni 2006.
- _____, *tugas pokok dan fungsi MA dalam situs resmi Mahkamah Agung Republik Indonesia*, www.ma-ri.go.id diakses 1 April 2010.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Indo Hill Co, 1992
- Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2001
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Cetakan Ke-3, Jakarta, 1990
- Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim dan Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Frans Hendra Winata, "Solus Populis Suprema Lex," www.komisi.hukum.go.id 1 April 2006
- Hamzah halim dkk, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah* (suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual), penerbit Prenada Media Group, cetakan ke-1, mey 2009, hlm. 139.

Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung, Nusamedia, 2006

Himawan Estu Bagijo, "Aspek Hukum Perancangan Peraturan Perundang-undangan", www.ri.go.id, 15 Mei 2004

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005

_____, "Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaharuan Hukum, dan Keberdayaan Masyarakat Madani," www.theceli.com, diakses 1 April 2006

Jazim Hamidi dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, PT. Prestasi Pustakaraya Indonesia, 2011

Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum 1945-1990*, Surakarta, Muhammadiyah University Press, 2004

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Jakarta, Kanisius, 1998

Moh.Mahfud.MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999

_____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, LP3ES, 2006

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009,

_____, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, penerbit nusa media, Yogyakarta 5 november 2011

Syafri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005

Sri Soemantri M, *Hak Menguji Material Di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1982

_____, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Bandung, Alumni, 1979

Yuliandri, sh. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik* (gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan), PT. Raja Grafindo Persada, Januari 2007

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung .

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Zainal Arifin Hoesin, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2009