



[Vol. 4, No. 1, 2024]

## MEKANISME PEMBATALAN PERATURAN DAERAH OLEH MAHKAMAH AGUNG PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016

**Muhammad Islahuddin**

Universitas Nurul Jadid

Jl. KH. Zaini Mun'im, PP. Nurul Jadid, Paiton Probolinggo, 67291, Indonesia

Email: [islahmuhammad99@gmail.com](mailto:islahmuhammad99@gmail.com)

### ARTICLE INFO

#### **Article history:**

*Received*

*Revised*

*Accepted*

#### **Kata Kunci:**

Pembatalan Peraturan daerah; Mahkamah Agung; Putusan Mahkamah Konstitusi.

### **Abstrak**

Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 merupakan jenis penelitian hukum normatif yang bertujuan, Pertama, mengkaji mekanisme kewenangan pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yakni: Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Sumber Bahan Hukum dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Metode Analisis pada penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis kemudian dianalisis berdasarkan teori fiqh dusturiyah, dengan menggunakan metode deduktif. Hasil penelitian menyimpulkan, Pertama, berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kewenangan pembatalan Peraturan Daerah ada di tangan Presiden dengan melimpahkan kewenangannya kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. Adapun mekanisme pembatalan Peraturan Daerah menggunakan dua macam mekanisme, yaitu *executive preview* dan *executive review*. Setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Nomor 137/PUU-XIV/2015 kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah beralih ke Mahkamah Agung melalui *Judicial Review* sebagaimana telah diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sebaiknya Pemerintah dalam melakukan pengawasan produk hukum daerah melalui pengawasan preventif (*executive preview*) dengan mengevaluasi Raperda sebelum Raperda tersebut disahkan menjadi Peraturan Daerah.



[Vol. 4, No. 1, 2024]

**Keywords:** Cancellation of Regional Regulations; Supreme Court; Constitutional Court Decision.

## Abstract

*The Authority to Revoke Regional Regulations After the Constitutional Court Decision Number 137/PUU-XIII/2015 and Number 56/PUU-XIV/2016 is a type of normative legal research that aims, First, to examine the mechanism of authority to revoke Regional Regulations based on Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government after the Constitutional Court Decision Number 137/PUU-XIII/2015 and Number 56/PUU-XIV/2016. This research uses three approaches, namely: Statute approach, historical approach, and comparative approach. Sources of Legal Materials in this research are obtained from primary legal materials and secondary legal materials. The method of analysis in this research uses an analytical descriptive method and then analyzed based on the theory of fiqh dusturiyah, using the deductive method. The results of the study concluded, First, based on Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government states that the authority to cancel Regional Regulations is in the hands of the President by delegating his authority to the Minister of Home Affairs and the Governor. The mechanism for canceling Regional Regulations uses two kinds of mechanisms, namely executive preview and executive review. After the issuance of the Constitutional Court Decisions Number 56/PUU-XIV/2016 and Number 137/PUU-XIV/2015, the Government's authority to cancel Regional Regulations has shifted to the Supreme Court through Judicial Review as regulated in Article 24A paragraph (1) of the 1945 Constitution. The Government should supervise regional legal products through preventive supervision (executive preview) by evaluating the Draft Regional Regulation before the Draft Regional Regulation is passed into a Regional Regulation.*

## PENDAHULUAN

Sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia bersifat sentralistik atau terpusat, dimana pemerintahan pusat (eksekutif) sebagai pemegang kekuasaan dalam menentukan kebijakan publik dan penyelenggaraan negara. Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berubah ke sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif memiliki kewenangan saling mengawasi atau dengan istilah *cheks and balances system* (Jimly Asshiddiqie, 2012 : 72).

Peraturan Daerah hakekatnya merupakan produk hukum daerah yang dibentuk melalui proses yang demokratis melalui lembaga perwakilan DPRD dan Gubernur ataupun Bupati/Walikota. Oleh karena itu acapkali perda disebut sebagai *local wet* yang sejatinya sama dengan undang-undang, yang membedakannya hanya lingkup berlakunya. Jika undang-undang berlaku secara nasional maka peraturan daerah berlaku pada wilayah provinsi atau kabupaten dimana peraturan daerah tersebut dibentuk.



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah).

Menurut Sri Soemantri, ada dua jenis hak menguji yaitu hak uji materil dan hak uji formil. Sri Soemantri, membedakan hak uji materil dan hak uji formal ini dilihat dari sisi objeknya. Jika pengujian itu dilakukan terhadap isi undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya dinamakan sebagai hak menguji materil (*materiele toetsingrecht*), dan jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya disebut hak menguji formal (*formele toetsingrecht*) (Efendi, 2017 : ),

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mengenal 2 (dua) macam pengawasan yaitu, *Pertama*, Pengawasan represif (*executive review*); *Kedua*, pengawasan preventif (*executive preview*). Pengawasan melalui mekanisme *executive preview* dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang telah disetujui bersama Kepala Daerah dan DPRD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada). Raperda dan Raperkada sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang sah, terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri (Raperda dan Raperkada Provinsi) dan Gubernur (Raperda dan Raperkada Kabupaten/Kota).

Secara yuridis pemerintah pusat melalui kementerian dalam negeri mempunyai kewenangan menguji peraturan daerah. Yaitu tercantum dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang pada intinya pembatalan perda dapat dilakukan oleh Menteri atau Gubernur jika perda yang dimaksudkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan (Jimly Asshiddiqie, 2012 : 72).

Namun demikian jika dibenturkan dengan konstitusi dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka akan terjadi benturan kewenangan yang menimbulkan dualisme pengujian. Berdasarkan pasal 24A ayat (1) UUD 1945 bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Ketentuan ini dipertegas pula dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 9 ayat (2) dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (Yuswanto, M. Yasin Al Arif, 2018 : 712)



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Secara konstitusional, pengujian melalui Mahkamah Agung termaktub dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Lebih lanjut ketentuan ini dituangkan juga dalam Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan: dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang- Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kemudian juga dikuatkan dalam UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 20 ayat (2) huruf b yang menyebutkan “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Ketentuan Pasal 251 ayat (1), (2), (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan bahwa pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*executive review*), dipandang inkonstitusional. Pandangan demikian muncul berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa, “Mahkamah Agung berwenang memutuskan sengketa pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”. Jadi Peraturan Daerah Termasuk golongan dari peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, maka seharusnya yang berhak mengujinya adalah Mahkamah Agung.

Terhadap problematika pengujian perda tersebutlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dua kali diujikan ke Mahkamah Konstitusi. Pertama pada tanggal 25 Oktober 2015 dengan nomor perkara No. 137/PUU-XIII/2015 dan kedua pada tanggal 21 Juli 2016 dengan nomor perkara 56/PUU-XIV/2016. Dalam perkara No. 137/PUU-XIII/2015, pemohon mengujikan Pasal pemohon mengujikan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), (4) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Yuswanto, 2018 )

## **METODE**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Selanjutnya bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non-hukum. Hasil tersebut dianalisis menggunakan metode analisis deduktif. Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran) (H. Sali HS, Erlies Septiana Nurbani, 2013 :13 ).



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Dalam pendekatan perundang-undangan ini, peneliti perlu mencari rasionologis dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut, dengan memahami rasionologis dan dasar ontologis suatu undang-undang maka seorang peneliti mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang tersebut.

Untuk menganalisis data yang diperoleh, penulis menggunakan metode deskriptif analitis, yakni data yang sudah terkumpul dideskripsikan secara jelas sehingga mendapatkan gambaran secara mendetail terkait mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

Berkaitan dengan mekanisme pembatalan Peraturan Daerah, Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-undang. Hal ini juga dipertegas dalam Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang menyebutkan bahwa, “Dalam hal suatu peraturan perundang- undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan UndangUndang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Di dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b UU Nomor 4 Tahun 2004 jo Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2004 juga ditegaskan bahwa, “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Adapun alasan Mahkamah Agung menyatakan tidak sahnya suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ada 2 (dua) macam: (1) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau (2) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Kemudian dalam Pasal 31 ayat (4) UU No. 5 Tahun 2004 ditegaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Dalam perspektif UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, juga diatur dan ditegaskan bahwa urusan dan kewenangan dibidang kehakiman (lembaga yudikatif). Oleh sebab itu, pembatalan Perda oleh Pemerintah melalui mekanisme executive review lebih mengedepankan gejala sentralisasi daripada semangat desentralisasi. Tindakan pembatalan Perda melalui *executive review* dianggap telah mengintervensi bahkan mengambil alih kewenangan Mahkamah Agung.



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Setelah adanya amandemen Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, seharusnya pengujian Perda tidak lagi dilakukan Pemerintah Pusat tetapi sudah bergeser menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian dapat disimpulkan pengaturan pembatalan Perda oleh Pemerintah menurut Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, serta tidak sinkron dengan UU Nomor 4 Tahun 2004 jo UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman.

Pembatalan Peraturan Daerah harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Setelah Putusan Nomor 137/ PUUXIII/2015, Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 Juni 2017 juga mengeluarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Para pemohon dalam perkara ini kembali mempermasalahkan konstitusionalitas dari ketentuan mengenai pembatalan Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang diatur di dalam Pasal 251 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan UUD 1945 dan UU No.4 Tahun 2004 adalah untuk menguji isi dari setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang (termasuk perda) terhadap Undang-undang. Jika peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan Putusan peraturan daerah tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera melakukan pencabutannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (3) UU No.4 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (2) Perma No.1 Tahun 2011.

Selama ini pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, terdapat dualisme kewenangan pengujian antara pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur dengan melalui "*executive preview* dan *executive review*" dengan Mahkamah Agung melalui "*judicial review*" telah menimbulkan polemik hukum yang cukup kompleks. Pengujian Perda melalui Mahkamah Agung memiliki basis legitimasi secara konstitusional yang cukup kuat bersandar langsung kewenangan yang diberikan UUD 1945 jo UU Nomor 5 Tahun 2004 jo UU Nomor 3 Tahun 2009 jo UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Perma Nomor 1 Tahun 2011.

Secara konstitusional, pengujian melalui Mahkamah Agung termaktub dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Lebih lanjut ketentuan ini dituangkan juga dalam Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan: dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kemudian juga dikuatkan dalam UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 20 ayat (2) huruf b yang menyebutkan “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang” (yuswanto, M. Yasin Al Arif, 2018 : 718)

## **2. Implementasi Pengujian Perda Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 telah membawa perubahan yang signifikan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Awalnya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mengabulkan pengujian ketentuan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014. Frasa “*peraturan daerah kabupaten/kota dan*” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frasa “*peraturan daerah kabupaten/ kota dan/atau*” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa “*penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan*” dan frasa “*perda kabupaten/kota atau*” dalam Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat ( Andrivand, 2023 : 980)

Bahwa Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur memiliki kewenangan menguji Perda melalui *executive preview* dan *executive review* sedangkan Mahkamah Agung sendiri sesuai Pasal 24 A ayat (1) memiliki kewenangan pula yang biasa dinamaka *judicial review*. Kewenangan tersebut dipertegas dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 atau Ketetapan MPR No. III/ MPR/1978, Pasal 11 ayat (4) menyatakan : “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Hal ini tentunya telah memberikan dualisme kewenangan terhadap kedua lembaga/pejabat yang berwenang tersebut dan dapat menimbulkan suatu polemik. Pengujian terhadap Peraturan Daerah nyatanya selama ini telah memberikan dualisme kewenangan ( Moch Thariq Shadiqin, 2020 : ).30

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015, pemohon menguji Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Menurut pemohon ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1)



[Vol. 4, No. 1, 2024]

UUD 1945. Pemohon mendalilkan bahwa kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah sebagaimana dijamin oleh Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 untuk menetapkan kewenangan di bidang urusan pemerintah konkuren, nyatanya keliru, karena Pemerintah Pusat melalui Gubernur dapat kapan saja membatalkan Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah apabila dinilai bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Pembatalan tersebut hanya bersifat *Executive Review*, bukan *Judicial Review* yang mana Bupati atau Walikota hanya bisa mengajukan keberatan, bukan banding kepada Menteri

Sedangkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016, melalui pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewenangan yang diberikan kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota telah menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 serta menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 (Yuswanto, M. Yasin Al Arif, 2018 : 722)

Begitu juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga dijadikan tolok ukur dalam membatalkan Perda yang termuat dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda, menurut Mahkamah juga merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolok ukur tersebut, selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikarenakan telah termuat dalam undang-undang, sehingga juga dapat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Perda.

Permohonan pengujian pada perkara No. 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda, selain menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang khususnya Perda Kabupten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

Oleh sebab itu, setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 yang diucapkan dalam Sidang Pleno pada hari Senin, tanggal dua puluh bulan Agustus tahun dua ribu enam belas dan Putusan Mahkamah Konstitusi No 56/PUU-XIV/2016 diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Rabu, tanggal empat belas, bulan Juni, tahun dua ribu tujuh belas, maka pengujian Perda dilaksanakan melalui *Judicial Review* di Mahkamah Agung dan dengan dibatalkannya Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 berarti



[Vol. 4, No. 1, 2024]

pengawasan represif terhadap Perda melalui *executive review* tidak dapat dilaksanakan lagi, pengawasan represif terhadap Perda dilakukan oleh lembaga yudisial yaitu Mahkamah Agung.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 telah mengakhiri dualisme pengujian Perda yang selama ini seringkali mendapat sorotan. Menurut penulis dapat dikatakan bahwa kendati secara teoritis kedua lembaga memperoleh dasar yang logis namun secara yuridis Mahkamah Agung memiliki dasar yang lebih kuat, pasalnya kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji Perda tertuang secara eksplisit dalam UUD 1945 Pasal 24A ayat (1) sebagai konstitusi negara, sedangkan menteri hanya memperoleh kewenangan berdasarkan UU Pemerintah Daerah.

### 3. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan

#### a. Hak Menguji (*toetsingrecht*)

Istilah *toetsingrecht* yang arti harfiahnya adalah hak uji, digunakan untuk pengujian perundang-undangan secara umum. Sehingga istilah *toetsingrecht* dapat digunakan dalam proses uji perundang-undangan oleh lembaga legislatif (*legislative review*), eksekutif (*executive review*) maupun oleh lembaga yudikatif (*judicial review*) (Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, 2010 : 150).

Menurut pandangan Sri Soemantri ada dua jenis hak menguji yaitu hak uji materil dan hak uji formil. Sri Soemantri, membedakan hak uji materil dan hak uji formal ini dilihat dari sisi objeknya. Jika pengujian itu dilakukan terhadap isi undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya dinamakan sebagai hak menguji materil (*materiele toetsingrecht*), dan jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya disebut hak menguji formal (*formele toetsingrecht*) (Efendi, 2017 : 138).

Menurut Soemantri hak menguji formil adalah “wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak”. Jadi dalam bahasa yang lebih ringkas, *review* terhadap formalitas suatu produk perundang-undangan adalah pengujian prosedur pembentukan produk perundang-undangan (Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, 2010 : 151).

Sedangkan Terhadap hak uji materil, Sri Soemantri, memberikan garis bawah, “bahwa pengujian tersebut adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu (Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, 2010 : 151).



[Vol. 4, No. 1, 2024]

## b. *Legislative Review*

*Legislative review* merupakan bagian dari proses politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik, maka perubahan produk hukum tidak dilakukan melalui mekanisme *judicial review* tetapi melalui lembaga politik sesuai dengan perspektif *legislative review* apabila produk hukum yang telah diputuskan atau ditetapkan tidak berlaku lagi, dan pada saat yang bersamaan juga lembaga pembuatnya dapat menerbitkan peraturan baru hal ini dikarenakan lembaga *legislative* merupakan lembaga pembuat Undang-Undang dan memiliki *original jurisdiction*, berbeda dengan *judicial review* karena lembaga kekuasaan kehakiman tidak memiliki *original jurisdiction* dan bukan lembaga pembuat undang-undang dan tidak bisa membuat peraturan baru (Muhamad Nurhasan, 2018 : 56)

Pada era reformasi pendekatan secara *legislative review* diterapkan melalui TAP MPR-RI Nomor III/MPR/2000, yang memberikan tugas kepada MPR untuk menguji konstitusi dari Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Menurut Jimly Asshiddiqie dari kedua peristiwa tersebut dalam hal menilai, menguji dan mengubah produk hukum baik yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR (Orde Lama) , dan MPR merupakan pengujian secara *legislative review* (Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Ibid, 73.*

Berdasarkan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No.56/PUU-XIV/2016 Hakim Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian *executive review* terhadap Perkada sebagai mekanisme kontrol Pemerintah Pusat, yaitu suatu pengertian yang sangat bertolak belakang dengan pengertian *executive review* terhadap Perda. *Executive review* yang dilakukan terhadap Perda menurut hakim Mahkamah Konstitusi merupakan upaya pengujian yang dianggap telah melangkahi kewenangan Mahkamah Agung dengan *judicial review* nya sehingga menyimpangi logika dan bangunan negara hukum

## 4. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah (*executive review*) oleh Pemerintah

Menurut Ni'matul Huda dalam perspektif negara kesatuan atau *unitary state* (*eenheidsstaat*) adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya pemerintahan pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan kabupaten dan kota. Demikian pula pemerintahan daerah provinsi juga dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota di bidang pengaturan (Ni'matul Huda, "Problematika Yuridis di



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Sekitar Pembatalan Perda”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 5, No. 1, Juni 2008, h. 58 : <https://doi.org/10.31078/jk1542>.

Menurut Bagir Manan, ketentuan yang diatur dalam Pasal 251 merupakan bentuk pengawasan dalam lingkungan bestuur oleh satuan bestuur yang lebih tinggi terhadap satuan bestuur yang lebih rendah. Hal ini sejalan dengan asas yang mengatakan bahwa Otonomi adalah sistem menjalankan (mengelola) fungsi pemerintahan atau fungsi bestuur (*bestuursfunctie*) sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya.

Lebih lanjut, menurut Bagir Manan paling tidak, ada dua bentuk utama pengawasan terhadap suatu satuan *bestuur* yang lebih rendah oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi yaitu: “pengawasan administratif (*administratief toezicht*) dan banding administratif (*administratief beroep*). Pengawasan administrative (*administratief toezicht*) dapat berupa pengawasan preventif (*preventief touzicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Ketentuan-ketentuan yang diatur UU Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2), adalah pengawasan represif yaitu wewenang membatalkan (*vernietiging*) peraturan yang sudah berlaku, karena kemudian ternyata peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan

bertingkat lebih tinggi, atau bertentangan dengan kepentingan umum (*publiek belangen*) atau bertentangan dengan kesusilaan (*goede zeden*).

*Executive review* perspektif Jimly Asshiddiqie, adalah merupakan bentuk pengawasan terhadap Peraturan daerah, pengawasan tersebut merupakan proses pengujian dengan mekanisme executive review yang berujung pada pembatalan produk hukum daerah. Mekanisme pengawasan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Bentuk pengawasan executive review sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Jimly Asshiddiqie, 2012 :75).

Pengujian Peraturan Daerah oleh pemerintah (*executive review*) didasarkan dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi pemerintahan daerah. *Executive review* memiliki fungsi untuk menjamin adanya kepastian bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat atas dasar otoritas lembaga eksekutif yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, kepentingan umum dan kesusilaan (Efendi, 2017 : 141).

Pengawasan represif (*executive review*) dilakukan oleh Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. *Executive preview* dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. Sedangkan pengawasan represif (*judicial review*) yang dilakukan oleh



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Mahkamah Agung bukan terhadap produk hukum daerah (Peraturan Daerah) tetapi terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri (dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999) dan Peraturan Presiden (dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004) (Ni'matul Huda, 2009: 191)

Penegasan dalam Pasal 185 dan Pasal 186 UU Nomor 32 Tahun 2004 telah memperluas kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam proses pembatalan Peraturan Daerah yang berasal dari Raperda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam hal ini muncul beberapa pertanyaan, dapatkah Menteri Dalam Negeri dan Gubernur membatalkan Peraturan Daerah ? bukankah kewenangan pembatalan Peraturan Daerah ada pada tangan Pemerintah ? dapatkah Menteri Dalam Negeri dan Gubernur membatalkan Peraturan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden (Ni'matul Huda, 2009: 191)

Bahwa keberadaan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Dari pemaparan diatas, dapat disimpulkan, perspektif UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan, bahwa pemerintah Pusat yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah terdapat dua macam pengawasan, yaitu pengawasan preventif melalui *executive preview*, dan pengawasan represif melalui *executive review* yang berujung pada pembatalan Peraturan Daerah.

## **5. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Melalui Hak Uji Material (*judicial review*)**

*Judicial review* di Indonesia dilakukan melalui dua jalur, yaitu, jalur Mahkamah Konstitusi dan jalur Mahkamah Agung. Kewenangan yang diberikan kepada kedua lembaga ini diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Undang-Undang Dasar 1945) yang mengatakan, bahwa Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konsistensi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian konsistensi peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang yakni peraturan pemerintah ke bawah terhadap peraturan perundang-undangan yang hirarkis (Efendi, 2017 : 133)

Terkait ketentuan pengaturan pengujian materiil oleh Mahkamah Agung, telah diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) yang menegaskan, “ Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang”



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh UUD NRI 1945 untuk dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan yang demikian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Kemudian juga dimuat dalam Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (Jefri S, 2017 :93).

Praktek pengujian (*judicial review*) terhadap setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang harus mencakup standar normatif tertentu. Standar normatif yang dimaksud adalah bentuk kontrol atau pengawasan secara yudikatif atas setiap produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Aspek pengontrolan norma hukum harus mencakup beberapa aspek, yaitu konsepsional, prosedural, dan substansi dari sebuah produk hukum. terkait dengan pengujian atas peraturan perundang-undangan tersebut.

Pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa frasa “*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan*” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa “*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau*” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa “*penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keutusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan*”

## KESIMPULAN

Pengujian terhadap Peraturan Daerah telah melahirkan dualisme pengujian yaitu *executive review* oleh pemerintah pusat dan *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Pembatalan Peraturan Daerah harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Setelah Putusan Nomor 137/ PUUXIII/2015, Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 Juni 2017 juga mengeluarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara konstitusional, pengujian melalui Mahkamah Agung termaktub dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Lebih lanjut ketentuan ini dituangkan juga dalam Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan: dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang- Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang.



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 telah mengakhiri dualisme pengujian Perda yang selama ini seringkali mendapat sorotan. Secara yuridis Mahkamah Agung memiliki dasar yang lebih kuat, pasalnya kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji Perda tertuang secara eksplisit dalam UUD 1945 Pasal 24A ayat (1) sebagai konstitusi negara, sedangkan menteri hanya memperoleh kewenangan berdasarkan UU Pemerintah Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Yuswanto, (2018). Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 The Discourse of Cancellation Local Regulation Following the Constitutional Court Decision No. 137 PUU-XIII/2015 dan No.56/PUU-XIV/2016. *Jurnal Konstitusi*, 15(4) <https://doi.org/10.31078/jk1542>.
- Jimly Asshiddiqie, (2012). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Efendi, (2017). Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah ;Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, *Jurnal Asy- Syir'ah*, 51(1),138. <https://asy-syirah.uin-suka.com/index.php/AS/article/view/51107>.
- Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, (2010). Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, 7 (6), 150. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/256/252>.
- Muhamad Nurhasan, (2018). *Pembatalan Kewenangan Executive Review Pada Menteri Dalam Negeri*, Jakarta : Skripsi Program Studi Ilmu Hukum.
- Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusi di berbagai Negara*, 75.
- Ni'matul Huda, (2009). Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam NKRI, *Jurnal Hukum*, 16 (Oktober), <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/download/3876/3454/5559>.
- Jefri S. Pakaya, (2017). Redesain Sistem Pengujian peraturan Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia* 14 (1). 93. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/73/pdf>
- H. Sali HS, Erlies Septiana Nurbani, (2013). *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, Jakarta : Rajawali Pers.



[Vol. 4, No. 1, 2024]

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Andrivand, Pengujian Perkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Nomor 56 PUU-XIV/2016, *Jurnal, Unes law Review* , Volume 5, Issue 3, Maret 2023. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3>.

Moch Thariq Shadiqin, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 Terhadap Mekanisme Pengawasan Perda, *Al-Hakam Islamic Law & Contemporary Issues*. Volume 1 Edisi 1 March 2020, 30. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>.

Ni'matul Huda, "Problematika Yuridis di Sekitar Pembatalan Perda", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 5, No. 1, Juni 2008, h. 58 : <https://doi.org/10.31078/jk1542>.