

EXECUTIVE REVIEW DAN JUDICIAL REVIEW TERHADAP PERATURAN DAERAH SEBAGAI IMPLEMENTASI UNSUR-UNSUR NEGARA HUKUM

Taopik Iskandar *)
taopika@gmail.com

Hendi Budiaman *)
budiamanhendi@gmail.com

(Diterima 19 Februari 2022, disetujui 05 Maret 2022)

ABSTRACT

The Unitary State of the Republic of Indonesia is a country that adheres to the supremacy of the constitution, where the constitution is used as the source of the highest legal order so that all laws and regulations may not conflict with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. as the basis for the administration of local government. Regional autonomy gives regional heads the authority to form regional regulations, but at this time there are many regional regulations that are regulated by the government, both at the provincial and district/city levels, so it is necessary to supervise the implementation of regional government as an effort to avoid mistakes in the formation of regional regulations. . Based on this, how about the supervision (executive review) and (judicative review) of regional regulations as the implementation of the elements of the rule of law?. The state of Indonesia is a state of law that has the concept of a state based on Pancasila. Article 7 of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation as amended by Law Number 15 of 2019 concerning Amendments to Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation states regarding the hierarchy of laws. Regional Regulations are further elaboration of higher laws and regulations by taking into account the characteristics of each region and Regional Regulations are prohibited from contradicting the public interest and/or higher laws and regulations. With regard to regional regulations which are considered to be in conflict with higher regulations or contrary to the public interest, the Supreme Court can examine it using the Judicial review model and by the Government carried out by the Ministry of Home Affairs with the executive review model as elements of the rule of law.

Keywords: *Supremacy of the Constitution, Regional Regulations, Supervision, elements of the rule of law*

*) Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Galuh
*) Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Galuh

ABSTRAK

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang menganut supremasi konstitusi, dimana konstitusi dijadikan sumber tertib hukum yang tertinggi sehingga semua peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memerlukan perangkat hukum daerah atau peraturan daerah sebagai landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk membentuk peraturan daerah, akan tetapi pada saat ini banyak peraturan daerah yang ditertibkan oleh pemerintah, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sehingga diperlukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai upaya untuk menghindari kekeliruan dalam pembentukan peraturan daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka bagaimana pengawasan (*executive review*) dan (*judicative review*) terhadap peraturan daerah sebagai implementasi unsur-unsur negara hukum? Negara Indonesia adalah negara hukum yang memiliki konsep negara hukum Pancasila. Dalam pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan mengenai hirarki perundang-undangan. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berkaitan dengan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi ataupun bertentangan dengan kepentingan umum dapat diuji oleh Mahkamah Agung dengan model *Judicial review* dan oleh Pemerintah yang dilakukan oleh Kementrian Dalam Negeri dengan model *executive review* sebagai unsur-unsur negara hukum.

Kata Kunci : Supremasi Konstitusi, Peraturan daerah, Pengawasan, Unsur-unsur negara hukum

I. Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang menganut Supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*) yang mana konstitusi dijadikan sumber tertib hukum yang tertinggi, sehingga semua peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hukum positif dirancang berjenjang, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam Teori Kelsen tentang stufenbau theory : "Keberadaan kaidah yang lebih rendah ditentukan oleh kaidah lebih tinggi dengan demikian kaidah konkret berlaku berdasarkan kaidah abstrak, sedangkan kaidah

abstrak berlaku berdasarkan kaidah dasar atau *grundnorm*” (Purbacaraka dan Ali, 1990: 58 – 71).

Penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan perangkat hukum daerah atau peraturan daerah sebagai landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Philipus Mandiri Hadjon (2004) berpendapat bahwa ”Penyelenggaraan. pemerintahan. Daerah. diperlukan instrumen hukum dalam rangka mengelola dan membangun daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah itu. Dalam konteks inilah Peraturan Daerah (Perda) adalah memiliki peran penting”.

Landasan konstitusional pembentukan Peraturan Daerah ditegaskan dalam pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 : “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”.

Otonomi daerah memberikan kebebasan kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah, akan tetapi tidak sedikit peraturan daerah ditertibkan oleh pemerintahan, baik pada tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah memiliki posisi yang unik karena meski hirarki Peraturan Daerah berada di bawah undang-undang, tetapi tidak terdapat kesatuan pendapat diantara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang mengujinya. Perdebatan mengenai berlakunya *executive review* dan *judicial review* terhadap Peraturan Daerah menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi daerah mengingat Peraturan Daerah adalah produk Kepala Daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom (Goesniadhie: 2010)

Berdasarkan kondisi tersebut, maka diperlukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan tersebut dilaksanakan sebagai upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan dalam pembentukan peraturan daerah. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka Bagaimanakah pengawasan (*executive review*) dan (*judicial review*) terhadap Peraturan Daerah sebagai implementasi unsur-unsur negara hukum.

II. Metode Penelitian

Di dalam penulisan ini, menggunakan metode pendekatan yuridis normative yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti, mengkaji

dan menganalisa data sekunder, yang berhubungan dengan beberapa hal tentang *Executive review* dan *Judicial review* terhadap peraturan daerah

III. Hasil dan Pembahasan

3.1. Konsep Negara Hukum

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, sehingga tidak diragukan lagi bahwa Indonesia adalah sebagai negara hukum karena secara tegas ditetapkan dalam bentuk norma hukum tertinggi. Indonesia memiliki konsep negara hukum yaitu negara hukum Pancasila, hal ini dapat dilihat dalam Alenia ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan Mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Menurut Sri Soemantri Martosoewignjo (1992: 11) unsur-unsur hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah :

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka.

Sedangkan unsur-unsur minimal yang harus dimiliki oleh negara hukum berdasarkan pandangan Bagir Manan sebagaimana dikutip Utama (2007: 15) adalah sebagai berikut:

1. Semua tindakan harus berdasarkan atas hukum

2. Ada ketentuan yang menjamin hak-hak dasar dan hak-hak lainnya
3. Adanya kelembagaan yang bebas untuk menilai perbuatan penguasa terhadap masyarakat (badan peradilan yang bebas);
4. Ada pembagian kekuasaan

3.2. Peraturan Daerah

Legislation berasal dari bahasa latin, yaitu *legis* yang berarti hukum dan *latum* yang berarti membuat. Legislasi adalah sumber hukum, berwujud aturan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang. Legislasi berarti pernyataan formal dari badan legislative (Sukardi, 2009: 143). Mengenai legislasi.. tidak akan pernah terlepas dari pembicaraan tentang pembagian kekuasaan Negara, dimana kekuasaan Negara dibagi menjadi tiga utama, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power.*), kekuasaan eksekutif (*Executive power.*) dan kekuasaan judisiil (*judicial power.*).

Pembentukan undang-undang (legislasi) di Indonesia dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden. Hal ini sesuai dengan Ketentuan Pasal 20 UUD 1945. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan pada Pasal 7 :

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Hirarki. Peraturan Perundang-undangan yang demikian. panjang dan kompleks. sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 Undang-

undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Peundang-undangan adalah tidak efisien dalam kerangka pemberian hak kepada daerah untuk membuat Perda guna pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan dalam negara kesatuan. Sudah tidak perlukah asas hukum *delegatus non potes delegare?* (Sukardi, 2009: 148).

3.3. Pengawasan (Excecutive Review) Terhadap Peraturan Daerah

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pengawasan (excecutive review) terhadap Peraturan Daerah juga dilakukan dengan 2 (dua) mmodel pengawasan, yaitu pengawasan represif dan preventif, yaitu sebagai berikut:

1. Pengawasan Represif

Wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diantaranya adalah membatalkan Perda Kabupaten/Kota, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 91 ayat (3). huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 : “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang: membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota.”

Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Hal ini ditegaskan pada Pasal 250 (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah “ Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan”

Menteri berwenang membatalkan Perda Provinsi, sedangkan Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat berwenang membatalkan Perda Kabupaten/Kota, hal ini sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 251 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Sanksi bagi Pemerintah Daerah yang tetap memberlakukan Perda yang telah dibatalkan ditegaskan pada Pasal 252 :

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4), dikenai sanksi.

- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. sanksi administratif; dan/atau
 - b. sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda;
- (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikenai kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.
- (4) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diterapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Perda Provinsi dan kepada Menteri untuk Perda Kabupaten/Kota.
- (5) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.

2. Pengawasan Preventif

Rancangan Perda yang wajib dievaluasi adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Untuk Raperda Provinsi evaluasi dilakukan oleh Menteri, sedangkan untuk Raperda Kabupaten/Kota evaluasi dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Hal ini ditegaskan dalam pasal 245 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Evaluasi Rancangan Perda Provinsi, tentang RPJPD dan RPJMD diatur pada Pasal 267, Evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD lebih lanjut diatur pada Pasal 268, 269. Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD diatur pada Pasal 270 dan ditegaskan pada Pasal 271.

Pasal 321 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD oleh Menteri dan evaluasi Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD oleh gubernur diatur dalam Pasal 322. Evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang Pajak Daerah

dan Retribusi Daerah ditegaskan dalam Pasal 324 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Evaluasi Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang Pajak dan Retribusi Daerah ditegaskan dalam Pasal 325. Tata cara evaluasi Rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

Pengaturan mengenai Rancangan Peraturan Daerah yang dievaluasi dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah termuat dalam Pasal 245, Didalamnya disebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang dievaluasi terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah. Hal ini berlaku untuk Rancangan Peraturan Daerah yang dibuat oleh Provinsi yang diajukan untuk dievaluasi oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dievaluasi oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. RPJPD dalam hal ini adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun, sedangkan RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

Berdasarkan uraian mengenai pengawasan represif dan pengawasan preventif sebagaimana disebutkan di atas, maka dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa dalam undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ada pendelegasian kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota. Kewenangan Pembatalan Perda Kabupaten/Kota didelegasikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan pembatalannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014. Selanjutnya dalam Pasal 251 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 diatur pula bahwa apabila Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Peraturan daerah

Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri Dalam Negeri mengambil alih kewenangan membatalkan Perda Kabupaten/Kota.

Ada beberapa konsekuensi yang kemudian muncul terkait pengaturan tersebut, antara lain:

1. Sejak adanya Keputusan Pembatalan, maka paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan diterbitkan, Bupati/Walikota harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud (Pasal 251 ayat (5)).
2. Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, Bupati/WaliKota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota (Pasal 251 ayat (8)).
3. Apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota masih memberlakukan Perda yang oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda (Pasal 252 ayat (1) dan ayat (2)). Sanksi administratif yang dikenakan kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan (Pasal 252 ayat (3)). Sanksi tidak diterapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Perda (Pasal 252 ayat (4)).
4. Khusus berkenaan sanksi terhadap pemberlakuan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau

retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan (Pasal 252 ayat (5)).

Dalam hal pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Gubernur bertugas melakukan evaluasi dan memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 91 ayat (2) huruf d Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah. Selanjutnya pada Pasal 91 ayat (3) huruf a ditegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota.

Evaluasi Ranperda Kabupaten/Kota merupakan jenis pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang bersifat preventif, hal ini penting karena merupakan salah satu usaha untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan keserasian antara penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah-daerah dengan pemerintahan, serta menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.

3.4. Pengujian (Judicial Review) Terhadap Peraturan Daerah

1. Pengujian (Judicial Review) Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan UUD 1945

Judicial Review) terhadap Peraturan Daerah merupakan kewenangan Mahkamah Agung yang diberikan oleh UUD 1945, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 : “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”

2. Pengujian (Judicial Review) Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undan-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, di dalamnya juga termasuk Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Peraturan Gubernur yang membatalkan Peraturan Daerah, berdasarkan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dirumuskan dalam Pasal 31:

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- (2) 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.
- (3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
- (4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

3. Pengujian (Judicial Review) Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, diatur dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b yang menegaskan bahwa: “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan

perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Putusan Mahkamah Agung mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian dapat diambil pada saat permohonan langsung pada Mahkamah Agung maupun pada tingkat kasasi, hal ini ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009:

Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.

4. Pengujian (Judicial Review) Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

MA dalam menguji Perundang-undangan di bawah Undang-Undang berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan pada Pasal 9 ayat (2): “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”.

5. Pengujian (Judicial Review) Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Terdapat perbedaan antara pengawasan preventif dengan pengawasan represif dalam hal pembatalan perda, dalam hal ini dengan pengawasan represif, dimana semua pembatalan Perda pada pengawasan represif menggunakan Peraturan Presiden, sedangkan pembatalan Rancangan Perda pada pengawasan preventif menggunakan Peraturan Menteri dan Peraturan Gubernur. Keputusan pembatalan atas Perda yang sebenarnya masuk dalam kategori pengawasan represif ternyata juga tidak bersifat final, oleh karena tersedia mekanisme pengujian di hadapan MA sesuai dengan Pasal 41 PP No 79 Tahun 2005 .

Ketentuan serupa berlaku untuk Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Perbedaannya hanya pada pihak yang berwenang melakukan evaluasi. Sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota, Rancangan Perda Kabupaten/Kota tersebut disampaikan kepada Gubernur. Selanjutnya Gubernur menyampaikan hasil evaluasi Rancangan Perda Kabupaten/Kota kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah, sedangkan menteri yang membidangi urusan tata ruang untuk Rancangan Perda tata ruang daerah.

6. Pengujian Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pengajuan keberatan terhadap pembatalan Perda Provinsi dapat diajukan oleh Gubernur kepada Presiden, sedangkan pengajuan keberatan terhadap pembatalan Perda Kabupaten/Kota dapat diajukan oleh Bupati/Wali Kota kepada Menteri. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014

Pengujian konstitusional secara material ini mendapat dasar yang kuat dalam negara yang mempunyai UUD sebagai satu kumpulan kaidah fundamental yang dinaggap supreme dibanding dengan kaidah-kaidah lain. Kontrol yang dilakukan oleh hakim dalam judicial review itu meliputi juga putusan-putusan/produk pemerintah yang bersifat mengatur (reglementer) ataupun yang bersifat perorangan (individual). Berkaitan dengan judicial review di dalam politik hukum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan. Sebab, judicial review itu bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun hirarkis. Pengujian oleh lembaga yudisial dalam judicial review adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis. Judicial review tidak bisa dioperasionalkan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis (Mahfud M.D, 2007: 126-127).

Judicial review merupakan hal yang sangat penting untuk menjamin konsistensi politik hukum nasional sebagai aliran dari konstitusi. Pelaksanaan judicial review di Indonesia, sebelum adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan judicial review ada pada Mahkamah Agung, tetapi dibatasi hanya pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, muncul lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi yang berwenang melakukan judicial review pada undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung tetap pada kewenangan semula.

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

Terkait dengan judicial review atas pembatalan suatu Peraturan Daerah, apabila provinsi, kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah, maka Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA) paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak pembatalan diterima sebagaimana diatur dalam Pasal 145 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004.

Pembatalan oleh Mahkamah Agung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bukan merupakan pengujian (*judicial review*) Peraturan Daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan pengujian terhadap Peraturan Presiden tentang pembatalan Peraturan Daerah. Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, semestinya Peraturan Daerah dapat diujikan langsung ke Mahkamah Agung, tetapi jalur untuk pengujian Peraturan Daerah ke Mahkamah Agung ini telah di-*bypass* oleh Pemerintah melalui jalur *executive review*. Belum tentu

Peraturan Presiden ini dapat dibenarkan secara hukum, karena jika hanya menyandarkan pada asas *lex superiori derogat lex priori*, sangat mungkin dalam era otonomi luas banyak Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang belum sejalan dengan paradigma desentralisasi (Jimly Asshiddiqie, 2006: 108-109).

IV. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan mengenai pengawasan (*executive review*) dan pengujian (*judicial review*) terhadap Peraturan Daerah sebagai implementasi unsur-unsur negara hukum yakni pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah harus berdasarkan atas hukum, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, objek pengawasan represif adalah semua Perda kecuali Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251. Sedangkan pengawasan preventif menggunakan istilah "evaluasi". Pengawasan preventif dilakukan sebelum Perda berlaku atau pengawasan terhadap Raperda yang telah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD namun belum ditetapkan sebagai Perda.
2. Objek pengawasan preventif adalah Raperda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Pengujian Perda berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan melalui mekanisme pengajuan keberatan. Pengajuan keberatan terhadap pembatalan Perda Provinsi dapat diajukan oleh Gubernur kepada Presiden, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 251 ayat (7), sedangkan pengajuan keberatan terhadap pembatalan Perda Kabupaten/Kota dapat diajukan oleh Bupati/Wali Kota kepada Menteri, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 251 ayat (8).

4. Pengujian terhadap Peraturan Daerah dapat dilakukan melalui Mahkamah Agung dengan model Judicial review dan oleh Pemerintah yang dilakukan oleh Kementrian Dalam Negeri dengan model executive review sebagai unsur-unsur negara hukum.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-undang*. Jakart: Konstitusi Press dan PT. Syaamil Cipta Media.
- Hadjon, Philipus M. 2004. *Kedudukan Undang-undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan*. Makalah: Disampaikan Dalam Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Surabaya.
- Hadjon, Philipus M. 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Surabaya: Peradaban.
- Mahfud M.D. 2007. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Purbacaraka, Purnadi dan M Chidir Ali. 1990. *Disiplin Hukum*. Cetakan ke 4. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sukardi. 2009. Pengawasan Peraturan Daerah (Studi Kasus pada Provinsi Jawa Timur). *Jurnal Konstitusi*. Volume II Nomor 1 Juni 2009 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta.
- Utama, I Made Arya. 2007. *Hukum Lingkungan, Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*. Bandung: Pustaka Sutra.

B. Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-unddang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Peundang-undangan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang
Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan
Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

C. Sumber Lain

Kusnu Goesniadhie. 2010. *Disharmoni Pengujian Peraturan Daerah*.
http://blogadeirawansyahmersam.blogspot.com_disharmoni-pengujian-peraturan-daerah.html