

DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3>

Diterima: 19/02/2023, Diperbaiki: 04/03/2023, Diterbitkan: 18/03/2023

PENGUJIAN PERKADA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56 PUU-XIV/2016

Andrivand

Universitas Andalas, Sumatera Barat, Indonesia, Indonesia

E-mail: andrivand@gmail.com**Corresponding Author: Andrivand**

ABSTRACT

The laws and regulations of the Indonesian legal system are organized hierarchically. Statutory regulations have legal force under the hierarchy. Article 8, paragraph (1) of Law No. 12 of 2011 defines Regional Head Regulations (Perkada) as a type of statutory regulation. The head of Supreme Court is competent to review the Regional Head Regulations under Article 24A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The Constitutional Court believes that the revocation of Regional Head Regulations in the Regional Government Law is part of the central government's mechanism for overseeing regional governments in a higher government environment against lower units. With the issue of Constitutional Court Decree Number 137/PUU-XIII/2015 and Constitutional Court Decree Number 56/PUUXIV/2016, the provisions addressing the revocation of Regional Head Regulations as a control mechanism can still be implemented. This study's problem is as follows (1) What is the position of Regional Head Regulations within the system of laws and regulations?; (2) How is the authority to review Regional Head Regulations within the laws and regulations system? This research employed a normative juridical method, namely studying and observing related laws and regulations, the decree of the Constitutional Court, and literature that connects with the studied legal topic. The findings of this study indicate that Regional Head Regulations should be included in the hierarchy of laws and regulations. Nonetheless, Article 8 of Law No. 12 of 2011 on the Establishment of Legislation defines that Regional Head Regulations are one of the regulations acknowledged by the national legal system. Regional Head Regulation is a sort of statutory regulation recognized for its existence. It has binding legal effect as long as higher statutory regulation orders it or is formed under its authority, following the amendment to Article 24 A paragraph (1) of the 1945 Constitution, which underlined the authority of the Supreme Court to review statutory regulations under laws against laws. Thus, the review of Regional Head Regulations is no longer the responsibility of the Central Government and has been shifted to the Supreme Court. Thus, it can be concluded that the arrangement for the revocation of Regional Head Regulations by the Government under Article 251 of Law Number 23 of 2014 concerning the Regional Government is contrary to Article 24A paragraph (1) of the 1945 Constitution and is inconsistent with Law Number 4 of 2004 regarding Judicial Power and Law Number 3 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 14 of 1985 concerning the Supreme Court.

Therefore, repealing a Regional Regulation must undergo the legislative review process of the Supreme Court.

Keywords: *Constitutional Court Decree, Review, Regional Head Regulations.*

ABSTRAK

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Perkada merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan menurut Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011. Kewenangan pengujian Perkada menjadi ranah kewenangan Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam pertimbangannya bahwa pembatalan Perkada dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan bagian dari mekanisme pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam lingkungan pemerintah yang lebih tinggi terhadap satuan yang lebih rendah. Dengan dikabulkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi 56/PUUXIV/2016 maka ketentuan mengenai pembatalan terhadap Peraturan Kepala Daerah oleh pemerintah sebagai mekanisme kontrol tetap bisa dilakukan. Adapun permasalahan yang ada dalam penelitian ini adalah (1) Bagaimana kedudukan Peraturan Kepala Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan; dan (2) Bagaimana kewenangan pengujian Peraturan Kepala Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu mempelajari serta mengamati peraturan perundang-undangan terkait, putusan Mahkamah Konstitusi, serta literatur yang bersinggungan dengan tema hukum yang sedang diteliti. Berdasarkan hasil penelitian menunjukan bahwa Perkada memang tidak disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, ketentuan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perkada merupakan salah satu peraturan yang diakui dalam sistem hukum nasional. Perkada merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan dan diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangannya. Setelah adanya amandemen Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Oleh karena itu seharusnya pengujian Perkada tidak lagi dilakukan Pemerintah Pusat tetapi sudah bergeser menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian dapat disimpulkan pengaturan pembatalan Perkada oleh Pemerintah menurut Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, serta tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Sehingga untuk pembatalan Peraturan Kepala Daerah harus melalui proses pengujian perundang-undangan di Mahkamah Agung.

Kata Kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, Pengujian, Perkada.

PENDAHULUAN

Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang berupa Peraturan Gubernur ataupun Peraturan Bupati/Walikota merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan. Peraturan kepala daerah diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan

sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU PPP. Peraturan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara khusus dalam Pasal 246 ayat (1) mengatur cakupan dari materi Peraturan Kepala Daerah yaitu untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan peraturan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian pelaksanaan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan kepala daerah adalah kesesuaian dan sinkronisasi dengan pelaksanaan perundang-undangan lainnya. (Aristo Evandy & A. Barlian, 2016)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/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. Dengan demikian baik Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur tidak lagi berwenang membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Pembatalan peraturan daerah harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menghapuskan wewenang Mendagri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah untuk membatalkan Perda Kabupaten/ Kota yang dianggap bermasalah.

Dalam perkembangan selanjutnya, seolah melengkapi Putusan tersebut Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/2016 yang pada pokoknya memutuskan bahwa pemerintah pusat kini tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan Perda Provinsi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/2016 tersebut mengabulkan sebagian uji materi terhadap ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (Novandra, 2019) Sekilas, kedua putusan tersebut telah mengembalikan ruh kewenangan

pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung sebagaimana dicantumkan Mahkamah Konstitusi secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945. Akan tetapi apabila ditelaah secara mendalam, maka putusan ini justru tidak sepenuhnya mengembalikan kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku bagi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, sedangkan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota), Gubernur maupun Menteri dalam negeri masih berwenang membatalkannya. Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam pertimbangannya bahwa pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Peraturan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari Presiden atau Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan. (Baehaqi, 2018).

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis yang dapat diamati. Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif yuridis normatif yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi yuridis positivis, yakni bahwa hukum identik dengan norma tertulis yang dibuat oleh yang berwenang, selama ini hukum dibuat sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat. (Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, 2018) Dalam hal ini yang menjadi objek penelitian adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016. Hasil yang dicapai adalah memberikan deskripsi analitik kualitatif mengenai isu yang diajukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengawasan dalam hubungan Pemerintah Pusat dan daerah seolah-olah telah menjadi implikasi wajib terhadap pilihan dari bentuk negara kesatuan yang hanya mengenal satu negara yang tunggal sifatnya sehingga hanya ada satu saja pemerintahan yang berpuncak pada pemerintahan pusat yang mampu menentukan bagaimana bentuk dan susunan pemerintahan daerah melalui pengaturan dalam undang-undang. Oleh karena itu daerah tidak mungkin melepaskan diri dari campur tangan pusat meskipun daerah mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus urusan daerahnya dengan inisiatif sendiri karena memang sejak semula kekuasaan itu merupakan milik pusat yang telah diserahkan ke daerah. Oleh karena itu pusat mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah. Khusus mengenai konstitusionalitas pembatalan Perkada, Hakim Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa baik mekanisme pembatalan Perkada maupun mekanisme keberatan terhadap pembatalannya merupakan bagian dari mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Presiden atau Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada

daerah. Adapun alasannya yaitu karena Perkada hanya dibentuk oleh kepala daerah sebagai satuan *bestuur* dalam rangka untuk mengimplementasikan Perda dan undang-undang, khususnya UU Pemerintahan Daerah berkenaan dengan urusan pemerintahan. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015)

Di dalam undang-undang pemerintahan daerah pendekatan *executive review* yang dijalankan selama ini lebih berupa pengawasan dalam hal ini yang sifatnya represif yang bisa berakibat pada pembatalan suatu kebijakan daerah. Pengaturan pengawasan yang dilakukan terhadap Perda, Perkada maupun terhadap bentuk kebijakan daerah lainnya yang terdapat di dalam undang-undang ternyata merupakan pilihan kebijakan pusat yang paling logis hingga saat ini untuk memelihara negara kesatuan, disamping dari esensi dari negara kesatuan yang memang menghendaki pengawasan di dalamnya. Mulai dari UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri yang merupakan undang-undang organik pemerintahan daerah yang pertama hingga UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini berlaku, pembatalan suatu Perda dan Perkada merupakan implikasi dari pengawasan represif yang dilakukan Pemerintah Pusat. *Executive review* terhadap Perkada dalam rezim perundang-undangan pemerintahan daerah merupakan pengawasan dan pengawasan tersebut bukan merupakan turunan dari kewenangan lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan negara lainnya. Istilah *executive review* diakui keberadaannya oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-IV/2016 dan mempunyai keterkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No.137/PUU-XIII/2015 yang dalam pertimbangan putusannya menyatakan pembatalan terhadap Perkada dapat dilakukan sepanjang itu merupakan pengawasan dan bukan pengujian.

Dalam hal ini 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. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015) Adapun *executive review* yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap Perkada bagi hakim Mahkamah Konstitusi bukanlah merupakan pengujian melainkan bentuk dari pengawasan satuan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah dalam hal ini kepala daerah. Oleh karena itu *executive review* terhadap Perkada dapat saja dilakukan dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena semata-mata menjalankan fungsi kontrol dalam ranah administrasi negara.²¹

Putusan Mahkamah Konstitusi No.137/PUU-XIII/2015 menunjukkan setiap pembatalan Perda oleh lembaga eksekutif harus dinyatakan sebagai upaya pengujian yaitu *executive review* dan terhadap pembatalan Perkada hanyalah bagian dari mekanisme pengawasan dan bukan

pengujian. Sementara Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 menyatakan terhadap pembatalan Perkada oleh lembaga eksekutif dilakukan melalui mekanisme *executive review* dimana sebagai mekanisme kontrol Pemerintah Pusat. Hal tersebut bagi yang membaca dan mempelajari kedua putusan ini bisa saja mempertanyakan konsistensi pemikiran hakim Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan *executive review* peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut sangat terlihat hakim Mahkamah Konstitusi hendak melepaskan *executive review* terhadap Perkada dari ikatan prinsip kekuasaan kehakiman dan negara hukum. Dengan melakukan ini, *executive review* terhadap Perkada tidak perlu terikat dengan konsekuensi berlakunya Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa pengujian hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung dan bukan lembaga lainnya. Padahal seperti yang telah diuraikan sebelumnya prinsip kekuasaan kehakiman dan negara hukum yang dipergunakan oleh hakim Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 tidak pernah menyebutkan dipergunakan terbatas hanya pada jenis peraturan perundang-undangan tertentu saja. Dengan memisahkan istilah *executive review* terhadap Perda sebagai pengujian di satu sisi dan *executive review* terhadap Perkada bukan pengujian sehingga tidak perlu terikat dengan konsekuensi Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di sisi yang lain, yang pada akhirnya *executive review* terhadap Perkada tidak terikat dengan prinsip kekuasaan kehakiman dan negara hukum, hakim Mahkamah Konstitusi telah memperlihatkan ketidakonsistenan dalam menggunakan prinsip-prinsip konstitusional.

Selain tidak konsisten dalam menggunakan prinsip konstitusional, hakim Mahkamah Konstitusi juga tidak konsisten dalam menggunakan syarat berlaku mengikat umum terhadap Perda dan Perkada. Apabila melihat pertimbangan hukum yang mempertimbangkan kewenangan pembatalan Perda didalamnya terlihat bahwa hakim Mahkamah Konstitusi menolak adanya *executive review* dikarenakan Perda itu sudah mempunyai daya keberlakuan mengikat umum dan merupakan produk legislatif. Kontrol dapat dilakukan sepanjang masih berupa rancangan bukan sebagai suatu peraturan yang sudah berlaku dan mengikat. Oleh karena itu Pemerintah Pusat masih dibolehkan untuk melakukan *executive abstract preview* yaitu kewenangan untuk mengawasi rancangan suatu peraturan perundang-undangan.

Apabila alasan yang dipergunakan hakim Mahkamah Konstitusi adalah bahwa *review* tidak dapat dilakukan karena Perda telah berlaku mengikat untuk umum maka alasan ini sangat lemah. Hal ini dikarenakan Perkada sebagai salah satu diantara berbagai bentuk peraturan yang diakui oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pun telah berlaku mengikat untuk umum. Sepanjang suatu peraturan telah disahkan ataupun ditetapkan maka jenis yang semula berupa rancangan akan berubah menjadi peraturan perundang-undangan baik Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan sebagainya. Adapun semua peraturan perundang-undangan

sepanjang yang telah disahkan ataupun ditetapkan tersebut telah melalui proses pengundangan maka telah mempunyai kekuatan mengikat untuk umum. (Ni'matul Huda, 2007)

Perkada memang tidak disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun bukan berarti kedudukannya dalam sistem hukum nasional serta kekuatan mengikatnya sama sekali tidak ada. Pasal 8 ayat (1) dalam undang-undang ini telah menegaskan ada banyak peraturan perundang-undangan selain yang tersebut dalam Pasal 7 ayat (1) yang salah satunya yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur dan Bupati/ Walikota. Untuk mempertegas kedudukannya dalam sistem hukum nasional serta bagaimana kekuatan mengikatnya untuk itulah Pasal 8 ayat (2) dalam UU No. 12 Tahun 2011 diatur. Pasal ini menyatakan *"Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan."* (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan "Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234", Pasal 7 dan Pasal 8)

Berdasarkan pada Pasal 8 ayat (2) dalam UU No. 12 Tahun 2011 menunjukkan meskipun Perkada sebagai salah satu peraturan yang diakui dalam sistem hukum nasional belum tentu mempunyai hukum mengikat apabila sebelumnya tidak memenuhi salah satu dari dua syarat yaitu mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan mengikat apabila dibentuk berdasarkan kewenangan. (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan "Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234", Pasal 87) Artinya Perkada telah mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang secara kedudukan berada diatas Perkada seperti undang-undang, PP, Perpres ataupun Perda. Perkada juga mempunyai kekuatan mengikat apabila yang diatur didalamnya merupakan kewenangan yang memang dimiliki oleh Gubernur, Bupati atau Walikota yang sebelumnya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Jadi eksistensi Perkada sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak diragukan keberadaannya.

Setelah adanya amandemen Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang, seharusnya pengujian Peraturan Kepala Daerah tidak lagi dilakukan Pemerintah Pusat tetapi sudah bergeser menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian dapat disimpulkan pengaturan pembatalan Peraturan Kepala daerah oleh Pemerintah menurut Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945, serta tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman jo UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

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

Mekanisme pembatalan Peraturan Kepala Daerah melalui *executive review*, sangat tidak tepat untuk konteks pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan daerah yang berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Produk hukum daerah yang telah disahkan dan ditetapkan serta sudah mengikat untuk umum, kemudian dibatalkan oleh Pemerintah karena bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat dikatakan inkonstitusional. Kewenangan untuk menguji norma hukum yang menjadi materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus melalui mekanisme peradilan (*judicial review*) oleh Mahkamah Agung. Mekanisme *judicial review* sangat tepat untuk mengukur apakah produk hukum di bawah undang-undang bertentangan dengan undang-undang sebagai norma yang lebih tinggi atau tidak. Disisi lain mekanisme *judicial review* atau pengujian oleh pihak ketiga, yang tidak memiliki hubungan secara hierarki dengan lembaga pembentuk, independensinya lebih terjamin.

KESIMPULAN

Berdasarkan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi 56/PUUXIV/2016, Hakim Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian *executive review* terhadap Perkada sebagai mekanisme kontrol Pemerintah Pusat sebagai bentuk dari pengawasan satuan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah. Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Pemerintah Pusat dalam pembatalan Peraturan Daerah tidak mengenal mekanisme *judicial review* atau upaya pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung. Setelah adanya amandemen Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, seharusnya pengujian Peraturan Kepala Daerah tidak lagi dilakukan Pemerintah Pusat tetapi sudah bergeser menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian dapat disimpulkan pengaturan pembatalan Peraturan Kepala daerah oleh Pemerintah menurut Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945, serta tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman jo UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

- Aristo Evandy, & A. Barlian. (2016). Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 4(10), 10.
- Baehaqi. (2018). Kewenangan Menteri Dalam Negeri Dalam Membatalkan Perda Provinsi Dan Perda Kabupaten/Kota Kajian Terhadap Putusan MK Nomor 56/PUU/-XIV/2016. *Dinamika Hukum*, 9(1), 37.
- Jonaedi Efendi, & Johnny Ibrahim. (2018). *Metode Penelitian Huku Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana.
- Ni'matul Huda. (2007). *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Novandra, R. (2019). Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016. *RechtIdee*, 14(2), 187.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. (n.d.). p. 146.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. (n.d.). p. 205.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan "Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234", Pasal 7 dan Pasal 8. (n.d.).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan "Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234",Pasal 87. (n.d.).