

# **Pengujian Perda dan Perdes Pasca Perubahan UU Pemda dan UU Desa**

## ***Judicial Review of Local Regulation and Village Regulation after the Amendment of Local Government Law and Village Law***

**Enrico Simanjuntak**

PTUN Yogyakarta

Jl. Janti No. 66, Banguntapan, Kec. Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta

E-mail : enrico\_simanjuntak@yahoo.com

Naskah diterima: 26/02/2016 revisi: 22/06/2016 disetujui: 25/08/2016

### **Abstrak**

Perkembangan hukum publik kontemporer (baik dalam bidang hukum tata negara dan hukum administrasi) di Indonesia ditandai dengan makin menguatnya penegasan penyelesaian secara intern pemerintahan sebagai sarana pengujian norma hukum baik yang bersifat abstrak maupun kongkrit. Dengan berbagai variasi, dalam sengketa hukum menyangkut norma kongkrit, perkembangan tersebut mengandung fragmentasi model karena sebagian mengatur bagaimana mekanisme lanjutan di lembaga peradilan setelah ditempuh upaya administratif (misalnya UU Administrasi Pemerintahan) dan sebagian lagi sama sekali tidak mengatur (misalnya UU Aparatur Sipil Negara). Beberapa undang-undang mutakhir yang memilih pengujian norma umum-abstrak secara internal tanpa mengkaitkannya dengan kemungkinan pengujian secara yudisial oleh badan peradilan, antara lain : UU Pemerintahan Daerah dan UU Desa. Dalam kedua legislasi tersebut tidak diatur bagaimana mekanisme hukum suatu peraturan daerah atau peraturan desa yang dibatalkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, apakah masih dapat diuji kembali ke badan peradilan melalui mekanisme *judicial review*. Tulisan ini bermaksud mendiskusikan bagaimana implementasi kewenangan pengujian produk hukum daerah berupa Perda (Peraturan Daerah), termasuk Perdes (Peraturan Desa), oleh Mahkamah Agung pasca berlakunya undang-undang pemerintahan daerah ataupun undang-undang desa yang sama sekali tidak mengatur mekanisme hukum pengajuan upaya hukum ke MA, sedangkan produk hukum yang sebelumnya maupun sejenis mengatur sebaliknya.

**Kata kunci** : Mahkamah Agung, Perda, Perdes.

## Abstract

*The development of contemporary public law (both in the field of constitutional law and administrative law) in Indonesia was marked by the strengthening of the internal settlement administration assertion as a means of testing the legal norms of both abstract and concrete. With variations, in a legal dispute concerning the norms of concrete, these developments containing fragmentation models for partly governs how the advanced mechanism in the judiciary after taken administrative effort (eg, Law Administration) and some not at all set up (eg, Law Reform State Civil). Some of the latest legislation select general-abstract norm testing internally without linking them with the possibility of testing judicially by the judiciary, among others: Law on Local Government and Law Village. In both the legislation does not regulate how the mechanism of local regulation (Perda) or village laws (Perdes) canceled by the governor or regent / mayor, whether they can be tested back to the judiciary through judicial review mechanism. This paper intends to discuss how the implementation of the authority of judicial review by Supreme Court after the enactment Law of Local Government or Law of Village which is not regulated by the latest legal mechanism to test regional law in the form of regulation (local laws), including Perdes (Village Laws), whereas previous products or similar laws regulate otherwise.*

**Keywords :** *Supreme Court, Local Laws, Village Laws.*

## PENDAHULUAN

Dapat dikatakan bahwa UU. No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mempertegas hirarki antara Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, dimana dalam ketentuan pasal 7 ayat (1) huruf f Perda Provinsi dan pada huruf g Perda Kabupaten/Kota. Kemudian, dalam UU. No. 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perda (baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota) dibentuk oleh DPRD (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) dengan persetujuan bersama kepala daerah dimasukkan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.<sup>1</sup> Dan dalam rangka melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan (peraturan

<sup>1</sup> Lihat pasal 236 UU. 23/2014 Tentang Pemda. Selanjutnya, berdasarkan pasal 239 ayat (5), program pembentukan perda yakni dalam daftar kumulatif terbuka dapat terdiri atas akibat putusan MA dan/atau APBD. UU Tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami beberapa kali perubahan sejak pertama kali ditetapkan dalam UU. No. 22/1999 kemudian diubah dalam UU. No. 32/2004 dan diubah lagi dalam UU. No. 12/2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU. No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana kemudian diubah oleh UU. No. 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang diubah telah diubah dengan UU. No. 2/2015 tentang Penetapan PERPPU No. 2/2014 tentang Perubahan atas UU. No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan terakhir diubah menjadi UU. No. 9/2015 Tentang Perubahan Kedua Atas UU. No. 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan berlakunya PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung maka terjadi perubahan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU. No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menetapkan PERPPU atas Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah melalui PERPPU No. 2/2014 Tentang Perubahan Atas UU. No. 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah vide UU. No. 2/2015.

kepala daerah) Perkada.<sup>2</sup> Selanjutnya, timbul pertanyaan: apabila kedudukan Perda Kabupaten/Kota secara hierarkis berada setingkat di bawah Perda Provinsi (*vide* Pasal 7 ayat (1) UU. No. 12/2011), lalu apakah secara hirarkis Peraturan Desa secara *mutatis mutandis* langsung berada di bawah Perda Kabupaten/Kota ?.

Dalam ketentuan pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ternyata tidak ditemukan istilah atau nomenklatur "*Peraturan Desa*" selain "*Peraturan Kepala Desa*". Artinya, pembuat undang-undang disamping tidak menjelaskan hierarki "*Peraturan Kepala Desa*" terhadap jenis peraturan di atasnya juga tidak menjelaskan secara eksplisit apakah pengertian "*Peraturan Kepala Desa*" memiliki pengertian dan merujuk makna yang sama dengan "*Peraturan Desa*".<sup>3</sup> Tidak dikenalnya istilah "*Peraturan Desa*" dalam UU. No. 12/2011 mengingatkan keadaan yang sama pada era Orde Baru, dimana pada era otoritarian ini tidak dikenal juga istilah "*Peraturan Desa*" melainkan hanya dikenal "*Keputusan Desa*" sebagaimana diatur dalam pasal 18 UU. No. 5/1979. Ketentuan pasal 18 tersebut merumuskan bahwa, Kepala Desa menetapkan Keputusan Desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa. Dengan rumusan pasal 18 tersebut, maka keputusan Desa ditetapkan setelah diadakan mekanisme musyawarah di Desa antara Kepala Desa dengan Lembaga Musyawarah Desa.

Dalam perkembangan selanjutnya, yakni dengan kehadiran UU. No. 6/2014 Tentang Desa<sup>4</sup>, kedudukan Perdes sebagai produk hukum desa mendapat posisi yang lebih kuat dan jelas. Dari ketentuan pasal 69 dan pasal 70 UU. Desa diatur antara lain: jenis-jenis Perdes, proses pembentukan Perdes. Bahkan, dalam ketentuan pasal 110 UU tersebut, diperkenalkan istilah "*Peraturan Desa Adat*", halmana kedudukan peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kehadiran UU Desa di sisi lain berjalan selaras dengan perubahan UU. No. 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 57 UU Pemda tersebut menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Selanjutnya, di Pasal 209 ayat (1) UU tersebut ditegaskan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri atas : a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas;

<sup>2</sup> Lihat pasal 246 UU. No. 23/2014

<sup>3</sup> Lihat juga Huda, Ni'matul, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014. Hal. 374.

<sup>4</sup> UU RI No. 6/2014 Tentang Desa, LNRI Tahun 2014 No. 7, Tambahan LNRI No. 5495.

dan e. badan. Sedangkan dalam ayat (2) pasal tersebut disebutkan: “Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas: a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; e. badan; dan f. Kecamatan”.

Tindak lanjut UU Desa maupun UU Pemerintahan Daerah (UU. No. 23/2014) dapat dilihat dari berbagai peraturan pelaksanaannya. Sebagai contoh, ketentuan pasal 16 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 1/2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah berbunyi sbb : “Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD”. Dimana sebelumnya dalam pasal 2 Permendagri No. 1/2014 ditegaskan produk hukum daerah hanya terdiri dari dua yaitu : a) pengaturan; dan b) penetapan. Selanjutnya kedua jenis produk hukum tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam pasal 3 yakni : a) Perda atau nama lainnya; b) Perkada; c) Peraturan Bersama Kepala Daerah; dan d) Peraturan DPRD.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa hierarki pemerintahan daerah kini ditegaskan hanya sampai dengan level kecamatan. Di sisi lain, dapat dikatakan bahwa dewasa ini, Negara Republik Indonesia mengakui dan melindungi ciri dan kelokalan desa. Konsekuensinya kedudukan Perdes sebaiknya dilihat bukan sebagai bagian dari *rezim pemerintahan daerah* karena selain UU Pemda sudah tidak memasukan lagi Pemerintahan Desa sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah, juga oleh karena UU Desa telah menegaskan lahirnya *rezim pemerintahan Desa*<sup>5</sup>.

## PEMBAHASAN

### a. Pergeseran Model Pengawasan Internal Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah.

Dalam kajian hukum publik (baik hukum tata negara atau hukum administrasi) dikenal beberapa jenis pengawasan. Apabila pengawasan ditinjau dari segi kedudukan badan atau organ yang melaksanakan kewenangan tersebut terhadap objek yang diuji, sistem pengujian dapat dibedakan atas (1) pengujian legislatif

<sup>5</sup> Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, keberadaan desa sebagai ‘*self governing community*’ bersifat otonom atau mandiri, membawa konsekuensi bahwa daya jangkau organisasi Negara secara struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan, sedangkan di bawah kecamatan dianggap sebagai wilayah otonom yang diserahkan pengaturan dan pembinaannya kepada dinamika yang hidup dalam masyarakat sendiri secara otonom. Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, Hal. 33 dst.

(*legislative review*) jika kewenangan menguji tersebut diberikan kepada lembaga legislatif, (2) pengujian eksekutif (*executive review*) jika kewenangan menguji itu diberikan kepada pemerintah, dan (3) pengujian yudisial (*judicial review*) jika kewenangan untuk menguji itu diberikan kepada lembaga yudisial<sup>6</sup>.

Pengawasan pemerintah terhadap pembentukan produk hukum di daerah, termasuk peraturan desa, dikenal sebagai bagian dari pengawasan internal pemerintahan dengan dua model variasi pengawasan yakni pengawasan secara preventif : pengawasan secara *a-priori* (*executive preview*) atau secara represif : pengawasan secara *a-posteriori* (*executive review*).

Dalam konteks tulisan ini penggunaan istilah pengujian secara *a-priori* dan *a-posteriori* lebih diarahkan maknanya dalam arti *executive preview* dan *executive review*. Disebut pengujian *executive preview* artinya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam lingkungan pemerintahan (baik pemerintahan daerah dan desa) sebelum disahkan harus terlebih dahulu diperiksa dan/atau disetujui oleh instansi yang secara hirarkis lebih tinggi kedudukan strukturalnya dibandingkan instansi yang membuat peraturan perundang-undangan tersebut. Di sini yang ditekankan adalah unsur preventif suatu pengujian, karena tujuannya adalah menjaga kemanfaatan (*utility; doelmatigheid*) dan keabsahan (*legality; rechtmatigheid*) suatu peraturan perundang-undangan sebelum disahkan dan dinyatakan berlaku mengikat untuk umum. Sedangkan disebut pengujian secara *executive review* adalah dalam arti suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam lingkungan pemerintahan (baik pemerintahan daerah dan desa) setelah disahkan dan dinyatakan berlaku namun kembali diperiksa dan dapat dibatalkan oleh instansi yang secara hirarkis lebih tinggi kedudukan strukturalnya dibandingkan instansi yang membuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dan disebut pengujian *a-posteriori* jika dilakukan setelah peraturan atau keputusan dikeluarkan atau setelah tindakan atau perbuatan pemerintah dilakukan. Di sini yang menjadi titik berat adalah mengoreksi dan memulihkan tindakan<sup>7</sup> yang keliru yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga yang menerbitkan tindakan tersebut<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *Judicial Review* menurut Clive B. Lewis : "...the process by which the courts exercise a supervisory jurisdiction (or control) over the activities of public authorities in the field of public law". In this connection, it is important to distinguish between application for judicial review and appeal, bearing in mind the suggestion of Ian McLeod that "appeal is a means of challenging a (court) decision, while [judicial] review is a means of challenging the way in which the decision was made. *Ibid.* Hal. 7. Lewis, Clive B. *Judicial Remedies in Public Law*. 2<sup>nd</sup>, London, Sweet & Maxwell, 2000. p.7.

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> *Ibid.*, H. 9.

Model *executive review* ini memiliki kesamaan karakteristik dengan upaya administratif (*internal review* : Bhs. Inggris; *bezwaarfase* : Bhs Belanda). Secara singkat dapat dikemukakan bahwa prosedur upaya administratif (*internal review*) dengan berbagai variasinya seperti *executive preview* maupun *executive review* dimaksudkan untuk : a) Memberi kesempatan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan untuk memeriksa kembali segi legalitas dan kemanfaatan dari keputusan atau tindakan penolakan yang dilakukan; b) Memberi kesempatan kepada pihak yang keberatan menggunakan sarana pengujian non litigasi yang tidak mahal dan memakan waktu; c) Memberikan keleluasan kepada Peradilan Administrasi untuk mengeluarkan putusan yang tidak memberatkan pihak pemerintah. Atau sebagaimana dikemukakan oleh Dacian C. Dragos & Bogdana Neamtu<sup>9</sup> :

*“...The formal objection procedure is not considered as a form of alternative dispute resolution but as a preliminary stage of specific time limited court actions. It is a formal remedy against Verwaltungsakte one which is generally considered to serve three objectives : 1) To give the issuing authority the opportunity to internally review the legality (and the suitability) of the Verwaltungskakt (or its rejection); 2) To give the citizen concerned an efficient (and non-expensive) non-judicial remedy; 3) To relieve administrative courts of claims that may be satisfied by the authority itself”.*

Untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, pemerintah berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah (kabupaten/kota, termasuk desa). Kewenangan pengawasan pemerintah berupa wewenang untuk memeriksa apakah perda dan keputusan kepala daerah yang dibuat setiap daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>10</sup> Dalam hal ini, pemerintah Daerah melaksanakan Otonomi Daerah adalah berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan.

Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada di

<sup>9</sup> Lihat Stelkens, Ulrich. *Administrative Appeals in Germany*, see Dacian C. Dragos & Bogdana Neamtu (Editors), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Published by Springer, Verlag Berlin Heidelberg, 2014, p.28-29

<sup>10</sup> Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional. Penjelasan UU Pemda (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015).

tangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden (mendelegasikan) melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Artinya, Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri<sup>11</sup>. Demikian pula, Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.<sup>12</sup> Bahkan apabila dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri melalui keputusan Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota<sup>13</sup>. Demikian pula, pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat<sup>14</sup>.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri.

Dari sisi *penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final. Dan apabila pihak Penyelenggara Pemerintahan Daerah (provinsi atau kabupaten/kota) masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah

<sup>11</sup> Pasal 251 ayat (1) UU Pemda (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015).

<sup>12</sup> Pasal 251 ayat (2) UU Pemda (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015).

<sup>13</sup> Pasal 251 ayat (3) dan (4) UU Pemda (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015). Selanjutnya, paling lama 7 (*tujuh*) Hari setelah keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Demikian pula, paling lama 7 (*tujuh*) Hari setelah keputusan pembatalan Peraturan bupati/walikota, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud. Lihat Pasal 251 ayat (4) s/d (6) UU Pemda (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015)

<sup>14</sup> Pasal 251 ayat (4) UU Pemda (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015).

Pusat, maka pemerintah daerah dikenai sanksi<sup>15</sup> berupa: a) sanksi administratif; dan/atau b) sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda<sup>16</sup>. Sebaliknya, apabila daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda/perkada, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada MA.

Dalam UU. No. 5/1974 dianut model pengawasan preventif. Dimana undang-undang pemda ini pada prinsipnya mengatur bahwa perda dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada *pengesahan* pejabat yang berwenang. Jadi, pengawasan preventif dilakukan sebelum suatu peraturan daerah atau keputusan kepala daerah ditetapkan. Sedangkan, pengawasan represif dilakukan sesudah suatu perda itu ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD tetapi sebelum perda itu diundangkan<sup>17</sup>. Sebaliknya, dalam UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU. No. 22/1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum di daerah yakni<sup>18</sup> :

1. *Executive preview* : yakni terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Mendagri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota;
2. *Executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota bersama DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota, Mendagri untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota membatalkan perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut.
3. Pengawasan represif, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua peraturan daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden;

<sup>15</sup> Pasal 252 ayat (1) UU Pemda. (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015).

<sup>16</sup> Pasal 252 ayat (2) UU Pemda (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015). Sanksi administratif yang dimaksud disini adalah kepada kepala Daerah dan anggota DPRD tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (*tiga*) bulan. Sedangkan, sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda adalah tidak ditindaklanjutinya keberatan penyelenggara pemerintah daerah kepada Presiden untuk Perda Provinsi maupun keberatan kepada Menteri untuk atas pembatalan Perda Kabupaten/Kota. Lihat Pasal 252 ayat (3) dan (4) UU Pemda (UU. No. 23/2014 jo. UU. No. 2/2015).

<sup>17</sup> UU. No. 5/1974 mengatur wewenang preventif ada pada : (a) Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I; (b) Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II. Penjelasan Umum UU. No. 5/1974 menggariskan pokok-pokok Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan.

<sup>18</sup> Huda, Ni'matul. *Problematisa Pembatalan Peraturan Daerah...Loc. Cit. H. 281-282.*



4. Pengawasan preventif, yakni terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Mendagri bagi provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota.

Disamping menerapkan empat model pengawasan oleh pemerintah, UU. No. 32/2004 juga memberikan ruang kepada pemda untuk mengajukan keberatan atas peraturan Presiden yang membatalkan produk hukumnya melalui *judicial review* di MA.

**Tabel 1:**

Perbandingan Pengaturan Peraturan Desa Dalam Berbagai Legislasi.

No.		UU. No. 5/1979	UU. No. 2/1999 sebagaimana diubah terakhir dalam UU. No. 9/2015	UU. No. 10/2004	UU. No. 12/2011	UU. No. 6/2014
1	Nomenklatur	Keputusan Kepala Desa	Peraturan Desa	Peraturan Desa	Peraturan Kepala Desa	Peraturan Desa (terdiri dari peraturan desa, peraturan kepala desa, peraturan bersama kepala desa)
2	Kedudukan Hirarkis		Oleh karena desa dianggap sebagai bagian dari rezim pemda, maka desa dipahami sebagai subordinat pemda namun pasca UU. 32/2004 sebagaimana diteguhkan dalam UU Pemda terakhir, Desa tidak dilihat lagi sebagai bagian dari subordinat pemda	Secara Eksplisit disebut berada Dibawah Peraturan Daerah	Secara implisit disebut berada dibawa peraturan daerah	UU Desa menempatkan desa sebagai unit pemerintahan yang sejajar kedudukan dengan rezim pemda (hirarki fungsional)

3	Sistem pengawasan norma	<i>Executive preview</i>	<i>Executive review Executive preview</i>	Tidak diatur	<i>Judicial Review</i>	<i>Executive preview dan executive review</i>
4	Pola Pengawasan	Preventif	Represif	Represif	Represif	Preventif dan Represif
5	Upaya Hukum	Tidak Diatur	Diatur upaya judicial review ke MA	Tidak diatur	Diatur upaya <i>judicial review</i> ke MA	Tidak Diatur apakah dapat diajukan keberatan ke MA

**Tabel 2 :**

Perbandingan Pola Pengujian Perda Dalam UU. No. 32 / 2004  
 Dengan UU. No. 23 / 2014

No.	Perihal	UU. No. 32/2004	UU. No. 23/2014
1	Pengawasan Preventif	Tidak dikenal	Secara berjenjang, Bupati/Walikota kepada Gubernur, dan Gubernur kepada Menteri wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota/Provinsi kepada Gubernur/Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Kabupaten/Kota/Provinsi dari pimpinan DPRD kabupaten/kota provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda. Rancangan Perda Provinsi, Kabupaten/Kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur dan evaluasi Gubernur sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Menteri dalam melakukan evaluasi dapat berkoordinasi dengan menteri terkait dan Gubernur dalam melakukan evaluasi dapat berkoordinasi dengan menteri terkait (Pasal 242)

2	Pengawasan Represif	Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan (Pasal 145 ayat (1))	Secara berjenjang, Bupati/Walikota kepada Gubernur, dan Gubernur kepada Menteri wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota/Provinsi dan peraturan Bupati/Walikota/Gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Apabila tidak menyampaikan Perda dimaksud dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis Menteri/Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat
3	Alasan Pembatalan	Perda bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (Pasal 145 ayat (2))	Perda dan Perkada bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum <sup>1</sup> , dan/atau kesusilaan (Pasal 250 ayat (1))
4	Instansi yang membatalkan	Presiden	Menteri untuk Perda/Perkada Provinsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Perda/Perkada Kabupaten/Kota
5	Bentuk Produk Hukum Pembatalan	Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana (Pasal 145 ayat (3)),	Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat (Pasal 251 ayat (4))
6	Mekanisme Keberatan Terhadap Pembatalan	Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (Pasal 145 ayat (5)).	Keputusan Menteri terhadap pembatalan Perda Provinsi, dapat diajukan keberatan oleh Gubernur kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak diterima keputusan pembatalan. Keputusan Gubernur terhadap pembatalan Perda Kabupaten dan/atau Kota dan bupati/wali kota, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan diterima.
7	Model Pengawasan	<i>Executive Review</i> dan <i>Judicial Review</i>	<i>Executive Preview</i> dan <i>Executive Review</i>

Dari tabel perbandingan UU. Pemerintahan Daerah dalam UU. No. 32/2004 dengan UU. No. 23/2014 sebagaimana digambarkan di atas, terlihat secara jelas terjadinya pergeseran (perubahan) model dan bentuk pengawasan pemerintah terhadap peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah.

Pergeseran bentuk dan/atau model pengawasan tersebut meliputi segi pengawasan yang sifatnya represif menjadi pengawasan yang preventif/represif. Selain itu, mekanisme pengawasan yang semula menggabungkan model *executive review* dengan *judicial review* kini berubah modelnya menjadi (hanya) *executive preview* dan *executive review* tanpa pengaturan mekanisme *judicial review* ke MA.

Pola pengawasan dalam UU Pemda terbaru tersebut juga diikuti dalam hal pengawasan produk hukum desa. Artinya, sebagaimana halnya pengawasan perda oleh Pemerintah, pengawasan Perdes menganut pola kombinasi antara kontrol *a priori* dan *a posteriori* atau dapat juga diistilahkan sebagai *executive preview* sekaligus *executive review*. Dikatakan sebagai *executive preview* karena dalam hal rancangan Perdes yang menyangkut anggaran, pendapatan dan belanja desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa apabila sebelum ditetapkan harus mendapatkan evaluasi berupa koreksi dari Bupati/Walikota<sup>19</sup>. Kontrol pemerintah daerah melalui kepala daerah terhadap pemerintahan desa dengan demikian akan sangat kuat karena apabila kepala desa tidak menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud di atas serta tetap menetapkan Perdes, maka Perdes tersebut akan dibatalkan oleh Bupati/Walikota melalui Keputusan Bupati/Walikota<sup>20</sup>. Bahkan, dalam hal Rancangan "Peraturan Desa" yang menyangkut anggaran pendapatan dan belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa, sebelum disahkan wajib disampaikan terlebih dahulu oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Melalui camat untuk dievaluasi, apabila mekanisme ini tidak ditempuh maka Bupati/Walikota membatalkan Perdes dimaksud dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota. Sebaliknya, meskipun suatu Perdes sudah diundangkan, akan tetapi apabila setelah diklarifikasi oleh tim yang dibentuk oleh Bupati/Walikota menemukan fakta pertentangan Perdes dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum, maka melalui Surat Keputusan Bupati/Walikota dapat membatalkan perdes tersebut. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa meskipun antara produk hukum daerah seperti

<sup>19</sup> Secara eksplisit, ketentuan pasal 69 dan pasal 70 UU. No. 6/2014 Tentang Desa tidak memerintahkan pembentukan peraturan lebih lanjut yang mengatur implementasi dan tata cara pelaksanaan ketentuan pasal 69 dan pasal 70 UU Desa tersebut. Kendati demikian, Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 111/2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, mengatur lebih lanjut tentang Peraturan Desa. Dalam Permendagri No. 111/2014 tersebut diatur bahwa rancangan "Peraturan Desa" tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (*tiga*) hari sejak disepakati untuk dievaluasi. Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu, Perdes tersebut berlaku dengan sendirinya. Dalam Pasal 15 ayat (1) dan (2) Permendagri No. 111/2014 disebutkan bahwa Kepala Desa wajib memperbaiki hasil evaluasi dari Bupati/Walikota paling lama 20 (*dua puluh*) hari kerja terhitung sejak kepala desa menerima hasil evaluasi dari Bupati/Walikota. Selanjutnya, Kepala Desa memperbaiki rancangan Perdes yang telah diberikan hasil evaluasi tersebut paling lama 20 (*dua puluh*) hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Kepala Desa dapat mengundang BPD untuk memperbaiki rancangan Perdes untuk menindaklanjuti hasil evaluasi dari Bupati/Walikota tersebut yang selanjutnya hasil koreksi dan tindaklanjut terhadap hasil evaluasi tersebut disampaikan Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat.

<sup>20</sup> Pasal 17 Permendagri No.111/2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa

perda tidak memiliki hubungan hierarkis dengan Peraturan Desa namun dari pola pengawasannya dianut pengawasan struktural oleh instansi pemerintahan di atas pemerintahan desa.

#### **b. Implementasi Kekuasaan Kehakiman Mahkamah Agung Dalam Melaksanakan *Judicial Review* Peraturan Perundang-Undangan.**

Tidak diaturnya mekanisme *judicial review* atas putusan pembatalan Perda/Perkada oleh pejabat yang berwenang sebagaimana sebelumnya diatur dalam UU. No. 32/2004 menimbulkan pertanyaan baru yakni apakah MA masih berwenang atau dapat terlibat dalam *judicial review* terkait keputusan pembatalan Perda/Perkada yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Menteri. Sejalan dengan hal tersebut, menjadi pertanyaan apakah misalnya Perdes yang dibatalkan oleh Bupati/Walikota, keputusan pembatalannya tersebut dapat diajukan *judicial review* ke MA? Dalam konteks ini muncul pertanyaan apakah, misalnya, setelah Gubernur mengajukan keberatan kepada Presiden atas keputusan Menteri yang melakukan pembatalan terhadap Perda sebagaimana dimaksud ketentuan pasal 242 UU. No. 23/2014 dan kemudian keberatan tersebut ditolak oleh Presiden, Gubernur masih dimungkinkan mengajukan *judicial review* ke MA atas penolakan yang dilakukan oleh Presiden tersebut ?

Sebagaimana sudah diuraikan sebelumnya, baik UU No. 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah maupun UU. No. 6/2014 Tentang Desa menganut bentuk dan pola yang sama dalam mekanisme pengawasan produk hukum yang dikeluarkan oleh daerah dan desa yakni sama-sama menganut model *executive preview* dan *executive review* (pengawasan secara preventif dan represif) tanpa mengatur mekanisme pengajuan *judicial review* ke MA. Model pengawasan produk hukum secara *executive preview* dan *executive review* yang dianut baik dalam UU No. 23/2014 maupun UU. No. 6/2014 menjadi berbeda dengan model pengawasan produk hukum atas perda yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah *vide* UU. No. 28/2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perbedaan signifikan antara undang-undang tersebut (antara UU. Pemda dan UU. Desa dengan UU. Pajak dan Retribusi Daerah) terletak pada masih dianutnya model kombinasi *judicial review* atas produk *executive review* terkait keberatan atas pembatalan Perda berkaitan dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam UU. No. 28/2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Hal ini terlihat dari ketentuan pasal 158 UU. No. 28/2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur dalam hal Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomen-

Terlepas dari inkonsistensi kebijakan legislasi seperti di atas, pada dasarnya sepanjang suatu objek sengketa (*objectum litis*) telah memenuhi kriteria hukum (*juridische criteria*) kewenangan absolut suatu lingkungan Peradilan tertentu untuk mengadili dan memutusnya maka kompetensi peradilan tersebut menjadi sah menurut hukum.<sup>22</sup> Dengan demikian, baik diatur maupun tidak oleh peraturan perundang-undangan terkait, terlepas ada atau tidaknya penyebutan suatu permasalahan hukum untuk diselesaikan lingkungan Peradilan tertentu, sepanjang suatu sengketa hukum memenuhi kriteria kewenangan (yuridiksi) absolut lingkungan Peradilan, dan tidak dikecualikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka lingkungan peradilan tertentu berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu sengketa/perselisihan hukum.

Kembali ke pertanyaan apakah MA berwenang melaksanakan *judicial review* atas keputusan pembatalan Perda/Perkada/Perdes yang dilakukan oleh pejabat yang terkait meskipun Undang-Undang sektoral (UU Pemda dan UU Desa) tidak mengatur dimungkinkannya mekanisme *judicial review* atas pembatalan produk hukum daerah dan desa. Pertanyaan ini sekaligus mengingatkan kembali perdebatan lama, perbedaan pandangan misalnya antara Prof. Maria yang dahulu pernah berpendapat bahwa pengaturan kewenangan pembatalan perda oleh pemerintah dalam UU 32/2004 dipandang telah menghapuskan kewenangan MA untuk melakukan *judicial review* perda<sup>23</sup>. Sebaliknya, Prof Bagir Manan memiliki pendapat yang berbeda, menurutnya MA tetap memiliki kewenangan untuk menguji perda. Kewenangan ini muncul dari undang-undang yang mengatur mengenai MA. Kemudian sebagaimana dijelaskan oleh Dr. Imam Soebechi<sup>24</sup> bahwa mekanisme *executive review* diatur oleh undang-undang terkait, sedangkan mekanisme *judicial review* diatur oleh pasal 31A UU. No. 3/2009 Tentang MA dan ditindaklanjuti oleh PERMA Tentang Hak Uji Materil<sup>25</sup>.

---

dasikan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden yang kemudian keputusan pembatalan Peraturan Daerah tersebut ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

<sup>22</sup> Asshidiqqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007. Hal. 372. Perda Dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda. Penjelasan UU Pemda UU. No. 2/2015.

<sup>23</sup> M. Nur Sholikin dkk, *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2011. Hal. 58

<sup>24</sup> Soebechi, Imam. *Judicial Review Perda Pajak...Loc. Cit.* H. 218-219.

<sup>25</sup> Lihat Perma No. 1/2011 Tentang Hak Uji Materil.

Perbedaan kedua pendapat di atas sebenarnya merepresentasikan adanya perbedaan teoritis dalam melihat perda sebagai instrumen hukum. Pendapat pertama melihat perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif sehingga kontrolnya harus diberikan kepada lembaga yudikatif atau pemegang kekuasaan kehakiman. Pendapat ini diperkuat lagi dengan pandangan dimana kekuasaan legislatif di tingkat lokal yang dipegang oleh DPRD dan pemerintah daerah merupakan implementasi konsep representasi. Sehingga kewenangan tersebut tidak dapat dicampuri oleh pemerintah pusat melalui pengawasan perda. Sedangkan, pandangan yang berbeda melihat bahwa kewenangan pengawasan perda oleh pemerintah karena pemerintahan daerah termasuk DPRD merupakan bagian dari pemerintahan sehingga wajar apabila pemerintah pusat mempunyai peran pengawasan dalam pembentukan hukum di tingkat lokal<sup>26</sup>.

Terlepas dari perdebatan teoritik tersebut di atas, adalah patut diperhatikan bersama bahwa kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang merupakan kewenangan konstitusional dari ketentuan pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Dan selanjutnya, berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (1) UU. No. 48/2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman<sup>27</sup> telah ditentukan bahwa Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di dalam keempat lingkungan peradilan. Kemudian dalam pasal (2) ayat UU Kekuasaan Kehakiman telah ditentukan juga kewenangan Mahkamah Agung secara enumeratif yakni :

- a. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain;
- b. *menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan*
- c. *kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.*

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat 2 angka 2 UU Kekuasaan Kehakiman jo. Pasal 31 (1) UU No. 3/2009 tentang Mahkamah Agung jis. Pasal 9 ayat (2) UU. No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jis, maka secara jelas dan tegas kewenangan MA menguji peraturan

<sup>26</sup> *Ibid.* H. 58

<sup>27</sup> LNRI Tahun 2009 Nomor 157, TLNRI Nomor 5076.

perundang-undangan terhadap undang-undang adalah kewenangan atributif yang selain bersumber dari berbagai undang-undang juga bersumber dari kewenangan konstitusional. Sedangkan ketentuan Pasal 158 UU. No. 28/2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, merupakan aturan hukum yang menjadi landasan pengujian *judicial review* Perda yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah ke MA. Sehingga terlepas dari kebijakan yang dianut dalam UU. Pemda (UU. No. 23/2014) maupun UU Desa (UU. No. 6/2014) tidak melembagakan pengujian Perda maupun Perdes melalui *judicial review* di MA, namun berdasarkan penafsiran sistematis terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan lain, serta kewenangan konstitusional MA menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, maka ruang pengujian hukum bagi Perda maupun Perdes selain melalui mekanisme internal (*executive preview* dan *executive review*) juga masih dimungkinkan dan dibenarkan secara eksternal melalui pengajuan *judicial review* ke MA. Namun, perlu diperhatikan disini bahwa sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) baru terbuka dan dapat digunakan manakala struktur pemerintahan yang lebih rendah mengajukan keberatan atas hasil dilakukannya *executive review* berupa keputusan pembatalan peraturan daerah/desa yang dilakukan oleh struktur pemerintahan yang lebih tinggi kedudukannya. Dan dapat juga dilihat dari sisi yang berbeda bahwa sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan di daerah/desa baru akan berlangsung manakala terdapat orang atau badan hukum yang merasa keberatan dan mengajukan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung untuk membatalkan peraturan daerah/desa yang dianggap merugikannya tersebut<sup>28</sup>. Atau sebaliknya pemerintahan daerah/desa tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan desa/daerah yang dilakukan baik oleh Presiden dan/atau Menteri sehingga mengajukan langkah hukum pengajuan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung.

Memang, selama ini terdapat kekuatiran apabila MA ikut memeriksa perkara-perkara pengujian perda, apalagi perdes, MA diperkirakan akan mengalami lonjakan beban perkara. Sehingga mengantisipasi hal tersebut muncul pemikiran agar kewenangan MA mengadili perkara perda dan perdes agar didelegasikan kepada

<sup>28</sup> Sangat dimungkinkan setelah *judicial review* kepala daerah terhadap pembatalan perda oleh pemerintah, terdapat kelompok lain yang mengajukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang sebelumnya diujikan oleh kepala daerah tersebut. Kendati peluang ini kecil tetapi bukan tidak pernah terjadi sebagaimana dalam kasus pengujian perda sarang burung Walet Kab. Berau, Kalimantan Timur



PT, bahkan ke PTUN.<sup>29</sup> Akan tetapi tampaknya, realisasi gagasan ini nantinya akan sangat ditentukan hasil amendemen kelima UUD1945, sehingga akan diperoleh landasan konstitusional dan yuridis bagi pengadilan di bawah MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.<sup>30</sup>

## KESIMPULAN

Dengan demikian sebagai penutup dalam makalah singkat ini maka dapat ditegaskan bahwa apabila pengawasan terhadap cabang kekuasaan lain (dalam hal ini kekuasaan eksekutif) dilakukan secara eksternal oleh kekuasaan kehakiman maka dinamakan *judicial review* sedangkan apabila dilaksanakan secara internal oleh pemerintah dinamakan *executive review*. Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa mekanisme *executive preview* dan *executive review* lebih mirip sebagai semacam upaya administrasi yang bersifat tertutup di lingkungan pemerintahan, lebih berfungsi sebagai instrumen pengawasan internal oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah dan/atau pemerintah daerah terhadap pemerintah(an) desa. Sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) baru terbuka dan dapat digunakan manakala struktur pemerintahan yang lebih rendah mengajukan keberatan atas hasil dilakukannya *executive review* berupa keputusan pembatalan peraturan daerah/desa yang dilakukan oleh struktur pemerintahan yang lebih tinggi kedudukannya. Dan dapat juga dilihat dari sisi yang berbeda bahwa sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan di daerah/desa baru akan berlangsung manakala terdapat orang atau badan hukum yang merasa keberatan dan mengajukan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung untuk membatalkan peraturan daerah/desa yang dianggap merugikannya tersebut. Atau sebaliknya pemerintahan daerah/desa tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan desa/daerah yang dilakukan baik oleh Presiden dan/atau Menteri sehingga mengajukan langkah hukum pengajuan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung. Pengujian dan pemeriksaan permohonan hak uji materi oleh Mahkamah Agung tersebut memiliki fungsi pengawasan eksternal yang bersifat yuridis terhadap kekuasaan pemerintahan (*executive*) dalam kerangka *check and balances* dan sekaligus dalam rangka mengawal cita negara hukum.

<sup>29</sup> Dalam satu seminar, Bpk. Imam Soebechi, pernah menyampaikan kewenangan pengujian Perda oleh Mahkamah Agung akan diturunkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), sehingga kelak pengujian Perda akan dilakukan di daerah-daerah yang memiliki (PTUN). Arizona, Yance. *Disparitas Pengujian Peraturan Daerah : Suatu Tinjauan Normatif*. www.legalitas.org, Desember 2007.

<sup>30</sup> Disamping dua gagasan itu, dalam beberapa wacana perubahan UU Mahkamah Konstitusi juga beberapa kali diusulkan agar Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji konstitusionalitas undang-undang, tetapi juga dapat menguji semua peraturan perundang-undangan, termasuk Perda dan lain-lain.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Asshidiqqie, Jimly. 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- C. Dragos & Bogdana Neamtu (Editors), 2014, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Published bu Springer, Verlag Berlin Heidelberg.
- Huda, Ni'matul. 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH-UII Press, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Lewis, Clive B. 2000, *Judicial Remedies in Public Law*. 2<sup>nd</sup>, Sweet & Maxwell, London.
- M. Nur Sholikin dkk, 2011, *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia , Jakarta.
- Soebechi, Imam. 2012 *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.

### Internet

- Arizona, Yance. *Disparitas Pengujian Peraturan Daerah : Suatu Tinjauan Normatif*.  
[www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), Desember 2007