

ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP EVALUASI DAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PASCA-PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Alfin Suci Saputra

Fakultas Hukum Universitas Pamulang Kampus Serang

Email: alfinsuci7@gmail.com

Informasi

Abstract

Volume : 3
Nomor : 6
Bulan : Juni
Tahun : 2026
E-ISSN : 3062-9624

The Constitutional Court Decisions Number 137/PUU-XIII/2015 and 138/PUU-XIII/2015 have fundamentally transformed the mechanism for evaluating and annulling Regional Regulations (Perda) in Indonesia. Prior to these decisions, the Central Government—through the Ministry of Home Affairs and the Governor as the Central Government's representative—held broad executive authority to annul Regional Regulations deemed contrary to higher regulations or public interest. Following the Constitutional Court rulings, this annulment authority was exclusively transferred to the Supreme Court through the judicial review mechanism. This study examines the juridical implications of this shift in authority on the decentralization system, central-regional relationships, and the effectiveness of Perda oversight. The research employs normative juridical methods with statutory, conceptual, and case-study approaches. The findings indicate that while the Constitutional Court decisions strengthen the principles of regional autonomy and legal certainty, this transition creates an oversight vacuum that may allow problematic regional regulations to remain in force longer. Comprehensive regulatory reform is required to address this legal gap while maintaining the balance between regional autonomy and national legal supremacy.

Keyword: Regional Regulations, Perda Annulment, Constitutional Court, Executive Review, Judicial Review, Regional Autonomy, Decentralization

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 138/PUU-XIII/2015 telah mengubah secara fundamental mekanisme evaluasi dan pembatalan Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia. Sebelum putusan tersebut, Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat memiliki kewenangan eksekutif yang luas untuk membatalkan Perda yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Pasca-putusan MK, kewenangan pembatalan tersebut dialihkan secara eksklusif kepada Mahkamah Agung melalui mekanisme judicial review. Penelitian ini mengkaji implikasi yuridis pergeseran kewenangan tersebut terhadap sistem desentralisasi, hubungan pusat-daerah, serta efektivitas pengawasan Perda. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun putusan MK memperkuat prinsip otonomi daerah dan kepastian hukum, namun transisi ini menimbulkan kekosongan pengawasan yang berpotensi membiarkan Perda bermasalah tetap berlaku lebih lama. Diperlukan reformasi regulasi komprehensif untuk mengisi celah hukum tersebut sekaligus mempertahankan keseimbangan antara otonomi daerah dan supremasi hukum nasional.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, Pembatalan Perda, Mahkamah Konstitusi, Executive Review, Judicial Review, Otonomi Daerah, Desentralisasi

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi menghadapi tantangan pelik dalam mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, khususnya dalam hal pengawasan peraturan daerah. Salah satu isu krusial yang berkembang dalam sistem hukum tata negara Indonesia adalah pertanyaan tentang siapakah yang berhak dan melalui mekanisme apa untuk membatalkan suatu Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya memberikan kewenangan yang sangat luas kepada Pemerintah Pusat untuk melakukan evaluasi dan pembatalan Perda secara sepihak melalui mekanisme executive review. Pasal 251 undang-undang tersebut mengatur bahwa Menteri Dalam Negeri berwenang membatalkan Perda Provinsi, sementara Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat berwenang membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Praktik ini berlangsung masif: antara tahun 2014 hingga 2016, pemerintah pusat telah membatalkan lebih dari 3.143 Perda yang dianggap menghambat investasi dan pelayanan publik.

Namun, praktik executive review tersebut memunculkan perdebatan konstitusional yang tajam. Kalangan akademisi dan pemerintah daerah mempertanyakan konstitusionalitas mekanisme tersebut, mengingat Pasal 18 UUD NRI 1945 menjamin hak otonomi daerah, sementara Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang—yang secara implisit mencakup pengujian Perda.

Perdebatan tersebut akhirnya mencapai klimaksnya ketika Mahkamah Konstitusi (MK) menjatuhkan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 138/PUU-XIII/2015 pada tahun 2017. Dalam kedua putusan tersebut, MK menyatakan bahwa ketentuan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat secara eksekutif bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini menciptakan pergeseran paradigma besar dalam sistem pengawasan Perda di Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis ratio decidendi kedua putusan MK tersebut dari perspektif hukum tata negara; (2) mengkaji implikasi yuridis pergeseran mekanisme pengawasan Perda pasca-putusan MK; serta (3) merumuskan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat sistem pengawasan Perda yang konstitusional dan efektif.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (normative legal research) yang mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah yang bersifat preskriptif. Pendekatan yang digunakan meliputi:

Pertama, pendekatan perundang-undangan (statute approach), yaitu menelaah semua regulasi yang berkaitan dengan kewenangan pengawasan Perda, mulai dari UUD NRI 1945, UU Pemerintahan Daerah, UU Mahkamah Agung, hingga berbagai peraturan pelaksana. Kedua, pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk mengkonstruksi konsep desentralisasi, otonomi daerah, dan hierarki norma hukum dalam konteks Indonesia. Ketiga, pendekatan kasus (case approach) dengan menganalisis secara mendalam ratio decidendi dari Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 138/PUU-XIII/2015.

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan), bahan hukum sekunder (doktrin, jurnal hukum, buku teks), dan bahan hukum tersier (kamus dan ensiklopedi hukum). Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode penafsiran hukum sistematis dan teleologis.

1. KERANGKA TEORITIS

A. Teori Hierarki Norma (Stufenbautheorie)

Hans Kelsen melalui teorinya Stufenbautheorie (teori jenjang norma) menegaskan bahwa sistem hukum tersusun secara hierarkis, di mana norma yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi (lex superior derogat legi inferiori). Dalam konteks Indonesia, hierarki ini ditegaskan dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkan Perda pada tingkat paling rendah dalam hierarki norma nasional.

Implikasinya, setiap Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi harus dapat dibatalkan. Persoalannya adalah siapa yang berwenang melakukan pembatalan dan melalui mekanisme apa. Kelsen sendiri tidak secara spesifik mengatur hal ini, sehingga menjadi wilayah kebijaksanaan konstitusional masing-masing negara.

B. Teori Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Desentralisasi dalam perspektif Bhenyamin Hoessein dan Ryaas Rasyid dapat dibedakan menjadi desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Indonesia menganut desentralisasi asimetris, di mana daerah diberikan otonomi yang luas namun tetap dalam kerangka negara kesatuan. Prinsip subsidiaritas dalam sistem desentralisasi mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan dilakukan sedekat mungkin dengan rakyat, kecuali untuk

urusan-urusan yang lebih efisien ditangani oleh pemerintahan yang lebih tinggi.

Dalam konteks pengawasan Perda, prinsip ini menimbulkan tegangan antara dua kepentingan: di satu sisi kebutuhan daerah untuk mengatur urusannya secara otonom, dan di sisi lain kebutuhan nasional untuk menjaga kesatuan hukum dan kepentingan umum nasional. Tegangan inilah yang menjadi latar belakang perdebatan konstitusional mengenai mekanisme pengawasan Perda.

C. Executive Review versus Judicial Review

Dalam literatur hukum tata negara komparatif, terdapat dua mekanisme utama pengujian peraturan daerah: executive review dan judicial review. Executive review merupakan pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif (pemerintah atasan) terhadap peraturan yang dibuat oleh pemerintah bawahan. Mekanisme ini dinilai lebih efisien karena tidak memerlukan proses persidangan yang panjang dan dapat dilakukan secara proaktif oleh pemerintah pusat.

Sebaliknya, judicial review merupakan pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial (pengadilan) atas permintaan pihak yang berkepentingan. Mekanisme ini lebih menjamin independensi dan imparialitas proses pengujian, namun membutuhkan waktu lebih lama dan bergantung pada adanya pihak yang mengajukan permohonan. Dalam konteks negara hukum (rechtsstaat), judicial review dipandang lebih sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan (separation of powers).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015: Perda Kabupaten/Kota

Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 diputus pada tanggal 5 April 2017, dengan petitum pemohon (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia/APKASI) yang mempersoalkan konstitusionalitas Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) UU No. 23 Tahun 2014. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa Perda merupakan produk legislatif di tingkat daerah yang pembentukannya melibatkan DPRD sebagai representasi rakyat daerah. Oleh karena itu, pembatalan Perda tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh Gubernur sebagai representasi Pemerintah Pusat yang bersifat eksekutif. Hal ini bertentangan dengan prinsip

pemisahan kekuasaan dan checks and balances, serta mengabaikan fungsi legislasi DPRD yang dijamin oleh UUD NRI 1945.

Lebih jauh, MK menegaskan bahwa Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 secara eksplisit memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Karena Perda merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka pengujian dan pembatalannya merupakan kewenangan MA, bukan eksekutif.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK menyatakan Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) UU No. 23 Tahun 2014 inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, khususnya terkait pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur.

B. Putusan MK No. 138/PUU-XIII/2015: Perda Provinsi

Berbeda dari Putusan 137, Putusan MK Nomor 138/PUU-XIII/2015 mengkaji kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda Provinsi. Pemohon (Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia/APPSI) mempersoalkan Pasal 251 ayat (1) dan (4) UU No. 23 Tahun 2014.

Dalam Putusan 138, MK menggunakan pertimbangan yang serupa dengan Putusan 137, menegaskan bahwa kewenangan pembatalan Perda Provinsi oleh Mendagri juga bertentangan dengan UUD NRI 1945. Namun, MK memberikan pengecualian penting: dalam kondisi-kondisi tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi khusus atau urusan pemerintahan konkuren, Pemerintah Pusat masih dapat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda sebelum ditetapkan, namun tidak dapat membatalkan Perda yang telah ditetapkan tanpa melalui mekanisme judicial review di MA.

Putusan ini juga menegaskan pentingnya membedakan antara fungsi pembinaan (yang tetap dapat dilakukan eksekutif) dan fungsi pembatalan (yang harus melalui MA). Pemerintah Pusat masih berwenang memberikan rekomendasi, fasilitasi, dan konsultasi dalam proses pembentukan Perda, namun tidak lagi berwenang secara sepihak membatalkan Perda yang telah sah terbentuk.

C. Perbandingan Mekanisme Pengawasan Perda

Tabel 1. Perbandingan Mekanisme Pengawasan Perda Sebelum dan Pasca Putusan MK

Aspek	Sebelum Putusan MK No. 137/2015 & 138/2015	Pasca Putusan MK
-------	--	------------------

Dasar Hukum	UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 251	UU No. 23/2014 + Putusan MK No. 137 & 138/PUU-XIII/2015
Kewenangan Pembatalan	Presiden/Mendagri/Gubernur	Hanya melalui MA (judicial review)
Jenis Perda	Perda Prov & Perda Kab/Kota	Perda Kab/Kota (Prov terbatas)
Mekanisme	Eksekutif (executive review)	Yudisial (judicial review)
Lembaga Berwenang	Kemendagri & Gubernur	Mahkamah Agung
Implikasi Praktis	Cepat tapi rawan abuse of power	Lebih demokratis, proses lebih panjang

D. Implikasi Yuridis Pasca-Putusan MK

Pasca kedua putusan MK tersebut, setidaknya terdapat empat implikasi yuridis utama yang perlu dicermati:

Pertama, pengalihan kewenangan pembatalan Perda dari eksekutif ke yudisial menciptakan situasi di mana Perda yang bermasalah hanya dapat dibatalkan apabila ada pihak yang secara aktif mengajukan permohonan judicial review ke MA. Berbeda dengan executive review yang dapat dilakukan secara proaktif oleh pemerintah pusat, judicial review bersifat pasif dan reaktif. Konsekuensinya, Perda yang menghambat investasi, diskriminatif, atau bertentangan dengan kepentingan nasional berpotensi tetap berlaku selama tidak ada pihak yang mempersoalkannya ke MA.

Kedua, beban kerja MA diperkirakan meningkat signifikan karena MA harus menangani pengujian ratusan bahkan ribuan Perda yang sebelumnya dapat langsung dibatalkan oleh Kemendagri atau Gubernur. Berdasarkan data Kemendagri, selama periode 2014-2016 terdapat 3.143 Perda yang dibatalkan melalui executive review. Apabila seluruh kasus tersebut harus melalui MA, akan terjadi penumpukan perkara yang signifikan.

Ketiga, putusan MK menciptakan ketidakpastian hukum dalam jangka pendek terkait kedudukan Perda-Perda yang sebelumnya telah dibatalkan melalui executive review. Apakah Perda-Perda tersebut dianggap berlaku kembali atau tetap tidak berlaku menjadi pertanyaan yang belum terjawab secara tegas dalam putusan MK.

Keempat, pemerintah daerah mendapatkan perlindungan konstitusional yang lebih kuat terhadap campur tangan eksekutif yang sewenang-wenang. Hal ini sejalan dengan semangat desentralisasi dan penguatan otonomi daerah yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

E. Reformasi Regulasi yang Diperlukan

Untuk mengisi kekosongan hukum pasca-putusan MK, diperlukan beberapa langkah reformasi regulasi. Pertama, revisi UU No. 23 Tahun 2014 guna menghapus ketentuan yang telah dinyatakan inkonstitusional sekaligus mengatur mekanisme pembinaan dan fasilitasi Perda yang lebih jelas. Kedua, penguatan kapasitas MA dalam menangani pengujian Perda, termasuk pembentukan kamar atau divisi khusus yang menangani perkara judicial review Perda.

Ketiga, perlu dirumuskan mekanisme fast-track judicial review untuk Perda yang terbukti secara nyata merugikan kepentingan nasional atau hak-hak warga negara. Keempat, perlu dikembangkan mekanisme preventif melalui penguatan fungsi evaluasi rancangan Perda (ranperda) sebelum ditetapkan, sehingga potensi konflik dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diminimalisasi sejak awal pembentukan.

D. KESIMPULAN

Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 138/PUU-XIII/2015 merupakan tonggak penting dalam sejarah hukum tata negara Indonesia yang menegaskan supremasi prinsip pemisahan kekuasaan dan perlindungan otonomi daerah. Dari perspektif teoritis, putusan ini konsisten dengan prinsip-prinsip negara hukum demokratis yang menempatkan pengujian norma hukum sebagai kewenangan eksklusif lembaga yudisial.

Namun demikian, pergeseran dari executive review ke judicial review menimbulkan tantangan-tantangan praktis yang signifikan, terutama terkait efektivitas pengawasan Perda dalam jangka pendek hingga menengah. Diperlukan keseimbangan yang tepat antara penghormatan terhadap otonomi daerah di satu sisi dan penjagaan kesatuan hukum nasional di sisi lain.

Saran

Berdasarkan temuan penelitian ini, disarankan kepada: (1) DPR dan Pemerintah untuk segera melakukan revisi UU Pemerintahan Daerah dan UU MA guna menyesuaikan dengan putusan MK; (2) Mahkamah Agung untuk memperkuat infrastruktur dan kapasitas kelembagaan dalam menangani permohonan judicial review Perda; (3) Kementerian Dalam Negeri untuk mengalihkan fokus dari fungsi pembatalan ke fungsi pembinaan dan fasilitasi

Perda yang lebih intensif; serta (4) pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas proses legislasi daerah guna meminimalisasi Perda yang bermasalah.

E. DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82).

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo. UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: MK RI, 2017.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 138/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: MK RI, 2017.

Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Hoessein, Bhenyamin. (2000). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: MIPI.

Kelsen, Hans. (1967). *Pure Theory of Law*. Terjemahan Max Knight. Berkeley: University of California Press.

Manan, Bagir. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.

Sirajuddin, dkk. (2016). *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.

Budiardjo, Miriam. (2017). "Hubungan Pusat dan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah." *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 12(1), 1–20.

Fahmi, Khairul. (2018). "Implikasi Putusan MK Nomor 137 dan 138/PUU-XIII/2015 terhadap Mekanisme Pengawasan Perda." *Jurnal Konstitusi*, 15(2), 340–365.

Prasetyo, Teguh. (2019). "Rekonstruksi Sistem Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 49(1), 75–98.

Soemantri, Sri. (2016). "Kedudukan Perda dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di

Indonesia." Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, 3(2), 223-245.