

PENGUJIAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI LEGISLATIVE REVIEW, EXECUTIVE REVIEW, DAN JUDICIAL REVIEW:

Studi Kasus Pembatalan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Tambang Oleh Mahkamah Agung

Wilma Silalahi, Joe Aprella Indra

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Universitas Tarumanagara, Indonesia

*Corresponding Author:

joe_aprella@hotmail.com

Abstract.

The judicial review of laws and regulations is a crucial mechanism in the Indonesian legal system to maintain the consistency of the hierarchy of legal norms and ensure that each regulation aligns with the principles of the rule of law. This article discusses three forms of judicial review of laws and regulations: legislative review, executive review, and judicial review, focusing on the case study of Supreme Court Decision Number 46 P/HUM/2018 concerning the Annulment of Kulon Progo Regency Regulation Number 1 of 2011 concerning the Regional Spatial Plan (RTRW). The research method used is a normative juridical approach with descriptive analysis of legal documents and academic literature. The results show that the differences between the three forms of review lie in the implementing institutions and the basis of their authority. In the Kulon Progo case, the Supreme Court used judicial review to uphold the rule of law and prevent potential violations of community rights resulting from spatial planning policies that do not comply with national regulations. The enactment of laws and regulations has a positive impact on protecting citizens' rights and strengthening the principle of checks and balances in the Indonesian government system.

Keywords: Judicial review of laws and regulations, legislative review, executive review, judicial review, Supreme Court, Kulon Progo

PENDAHULUAN

Sistem hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengedepankan prinsip *rule of law*, yaitu supremasi hukum dalam setiap aspek penyelenggaraan negara (Asshiddiqie, 2010). Dalam konteks ini, keberadaan mekanisme

pengujian perundang-undangan menjadi instrumen krusial untuk memastikan bahwa setiap produk hukum sejalan dengan hierarki peraturan yang berlaku.

Negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menempatkan hukum sebagai supremasi tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, segala bentuk kebijakan, tindakan, dan produk hukum harus berlandaskan hukum serta tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Prinsip ini menjadi dasar bagi penerapan mekanisme pengujian perundang-undangan (*review of legislation*), yang berfungsi memastikan konsistensi dan keselarasan antarperaturan dalam sistem hukum nasional.

Pengujian perundang-undangan merupakan bentuk konkret dari penerapan prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam konteks ini, tidak ada lembaga yang memiliki kewenangan absolut, karena setiap lembaga dapat mengawasi dan mengoreksi hasil kerja lembaga lainnya. Melalui mekanisme pengujian, sistem hukum Indonesia menjamin bahwa setiap produk hukum, baik yang dibuat oleh lembaga legislatif, eksekutif, maupun pemerintah daerah, dapat diuji kesesuaiannya dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini mencerminkan komitmen terhadap asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila terjadi pertentangan (Hadjon, 2017).

Secara umum, Indonesia mengenal tiga bentuk mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu legislative review, executive review, dan judicial review. Ketiganya memiliki dasar hukum, mekanisme pelaksanaan, dan lembaga pelaksana yang berbeda. *Legislative review* dilakukan oleh lembaga legislatif untuk meninjau dan menilai kembali undang-undang atau peraturan yang telah diterbitkan, baik melalui proses revisi maupun pencabutan. *Executive review* dilakukan oleh lembaga eksekutif, seperti Kementerian Hukum dan HAM atau Kementerian Dalam Negeri, terhadap peraturan pelaksana atau kebijakan administratif yang dibuat di bawah kewenangannya. Sedangkan *judicial review* merupakan kewenangan lembaga yudikatif (Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung) untuk menilai apakah suatu peraturan bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi atau tidak.

Indonesia mengenal tiga bentuk mekanisme pengujian peraturan, yaitu *legislative review*, *executive review*, dan *judicial review*. *Legislative review* dilakukan oleh lembaga legislatif terhadap produk peraturan yang dibentuk, *executive review* dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan pelaksana, sedangkan *judicial review* dilakukan oleh lembaga peradilan untuk menilai kesesuaian peraturan terhadap norma hukum yang lebih tinggi.

Perbedaan mendasar dari ketiga mekanisme tersebut terletak pada tujuan dan implikasinya. *Legislative review* bersifat politis karena lebih menekankan pada evaluasi kebijakan publik; *executive review* bersifat administratif karena berfokus pada kepatuhan prosedural dan hierarki regulasi; sedangkan *judicial review* bersifat yuridis karena dilakukan untuk menegakkan supremasi hukum melalui putusan yang mengikat dan final (Asshiddiqie, 2010). Meski berbeda orientasi, ketiganya saling melengkapi dan berperan penting dalam menjaga sistem hukum yang harmonis dan demokratis.

Dalam praktik ketatanegaraan, penerapan mekanisme pengujian perundang-undangan menjadi semakin penting seiring meningkatnya kompleksitas hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Otonomi daerah yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan luas bagi pemerintah daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk dalam bidang penataan ruang dan pengelolaan sumber daya alam. Namun, desentralisasi kewenangan tersebut kerap memunculkan masalah baru berupa lahirnya peraturan daerah (Perda) yang bertentangan dengan hukum nasional atau merugikan masyarakat.

Salah satu contoh nyata dari problem tersebut adalah kasus pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 46 P/HUM/2018. Kasus ini berawal dari kebijakan pemerintah daerah yang membuka peluang bagi aktivitas pertambangan pasir besi di kawasan pesisir selatan Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta. Kebijakan tersebut menimbulkan penolakan dari sebagian masyarakat karena dianggap berpotensi merusak lingkungan dan mengancam ruang hidup warga sekitar.

Dalam permohonannya, masyarakat menilai bahwa Perda RTRW Kulon Progo bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Mahkamah Agung kemudian mengabulkan permohonan tersebut dan membatalkan beberapa ketentuan dalam Perda tersebut dengan alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak sejalan dengan prinsip perlindungan lingkungan hidup. Putusan ini menunjukkan bahwa Mahkamah Agung menjalankan fungsi *judicial review* sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, yaitu menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari perspektif hukum tata negara, kasus Kulon Progo menjadi contoh konkret bagaimana *judicial review* berperan sebagai mekanisme korektif

terhadap kebijakan daerah yang menyimpang dari prinsip negara hukum. Dalam konteks ini, Mahkamah Agung tidak hanya berperan sebagai penjaga konstitusi (*guardian of the constitution*), tetapi juga sebagai pelindung hak-hak masyarakat dan lingkungan. Pembatalan Perda tersebut sekaligus memperlihatkan bahwa sistem pengawasan terhadap peraturan daerah melalui *executive review* belum berjalan optimal, karena seharusnya pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri dapat membatalkan perda bermasalah sebelum dibawa ke ranah yudisial.

Kasus pembatalan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) melalui Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 46 P/HUM/2018 menjadi salah satu contoh konkret penerapan *judicial review*. Dalam kasus ini, Mahkamah Agung menilai bahwa Perda tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan mengabaikan prinsip perlindungan lingkungan serta kepentingan masyarakat.

Selain itu, mekanisme pengujian perundang-undangan juga memiliki dampak sosial dan politik yang signifikan. Dari sisi masyarakat, pengujian peraturan memberikan jaminan bahwa hak-hak mereka dilindungi dari potensi penyalahgunaan kekuasaan. Sedangkan dari sisi pemerintah, mekanisme ini menjadi alat refleksi untuk memperbaiki kualitas peraturan agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan prinsip keadilan. Dalam konteks negara hukum modern, pengujian perundang-undangan bukan hanya proses hukum semata, melainkan juga bagian dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Sejumlah akademisi menegaskan bahwa keberadaan tiga bentuk *review* mencerminkan evolusi sistem hukum Indonesia menuju *constitutional democracy*, di mana hukum tidak hanya menjadi alat kekuasaan, tetapi juga sebagai kontrol terhadap kekuasaan itu sendiri (Marzuki, 2016). Dengan adanya *judicial review*, rakyat memiliki jalur hukum untuk menuntut keadilan apabila terdapat peraturan yang merugikan kepentingan mereka. Di sisi lain, *legislative* dan *executive review* memastikan agar proses pembuatan hukum tidak melanggar prinsip-prinsip dasar demokrasi dan hierarki hukum.

Oleh karena itu, pemahaman terhadap konsep, mekanisme, dan implikasi dari ketiga bentuk pengujian perundang-undangan menjadi penting, terutama dalam konteks hubungan pusat dan daerah. Kasus Kulon Progo bukan hanya menunjukkan fungsi korektif lembaga yudikatif, tetapi juga memperlihatkan bagaimana kelemahan koordinasi antar lembaga dapat menimbulkan peraturan yang bertentangan dengan kepentingan nasional. Dengan memahami perbedaan dan keterkaitan antara *legislative review*, *executive review*, dan *judicial review*,

diharapkan pembuat kebijakan dapat meningkatkan efektivitas sistem hukum Indonesia, sementara masyarakat dapat lebih memahami peran hukum dalam melindungi hak-haknya. Artikel ini bertujuan untuk membedah perbedaan ketiga bentuk *review*, penerapannya dalam kasus Kulon Progo, serta implikasinya terhadap masyarakat dan prinsip negara hukum di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode analisis deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui studi pustaka terhadap sumber-sumber hukum primer seperti Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang terkait, putusan Mahkamah Agung, dan peraturan pelaksana lainnya. Sumber sekunder berupa buku, jurnal hukum, dan artikel akademik digunakan untuk memperkuat analisis konseptual. Pendekatan yuridis normatif dipilih karena penelitian ini berfokus pada analisis norma hukum dan penerapannya dalam praktik (*law in books and law in action*). Analisis dilakukan melalui tiga tahapan:

1. Identifikasi konsep hukum mengenai *review* peraturan;
2. Analisis yuridis terhadap Putusan MA Nomor 46 P/HUM/2018;
3. Evaluasi implikasi hukum terhadap masyarakat dan sistem hukum nasional.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konsep dan Perbedaan Legislative Review, Executive Review, dan Judicial Review

Dalam sistem hukum Indonesia yang berlandaskan prinsip *rule of law*, mekanisme pengujian perundang-undangan menjadi elemen penting untuk menjaga keselarasan antar norma hukum dan mencegah terjadinya penyimpangan kekuasaan. Pengujian peraturan perundang-undangan tidak hanya dimaknai sebagai proses formal dalam penegakan hukum, tetapi juga sebagai manifestasi dari mekanisme *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara. Secara umum, terdapat tiga bentuk utama mekanisme pengujian, yaitu legislative review, executive review, dan judicial review. Ketiganya berbeda dalam hal lembaga pelaksana, ruang lingkup, dasar hukum, serta konsekuensi yang dihasilkan, namun memiliki tujuan yang sama: menjamin agar setiap peraturan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi dan tidak merugikan masyarakat.

Secara konseptual, *legislative review* merupakan bentuk pengawasan internal yang dilakukan oleh lembaga legislatif terhadap produk hukum yang dihasilkannya, terutama undang-undang atau peraturan daerah. Mekanisme ini muncul dari prinsip bahwa pembentuk undang-undang memiliki kewajiban

moral dan politik untuk mengevaluasi efektivitas hukum yang dibuatnya. Dalam konteks ini, *legislative review* bukan hanya sekadar koreksi administratif, tetapi juga bagian dari fungsi *law-making responsibility* untuk memastikan bahwa hukum tetap relevan dengan perkembangan sosial dan kebutuhan publik.

Di Indonesia, kewenangan *legislative review* secara implisit diatur dalam UUD 1945, khususnya Pasal 20 yang menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Melalui fungsi legislasi, DPR bersama pemerintah dapat merevisi, mencabut, atau mengganti undang-undang yang dianggap tidak sesuai dengan kondisi aktual masyarakat. Dalam konteks daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki peran serupa terhadap peraturan daerah (*Perda*) yang dibuat bersama kepala daerah.

Ciri utama *legislative review* adalah orientasinya yang bersifat politis dan preventif. Evaluasi dilakukan melalui rapat dengar pendapat, pembentukan panitia kerja, atau komisi khusus yang membahas efektivitas pelaksanaan undang-undang. Tujuannya adalah untuk menilai apakah regulasi tersebut telah mencapai tujuan yang diharapkan, apakah ada dampak sosial yang tidak diinginkan, atau apakah peraturan tersebut memerlukan revisi. Oleh karena itu, *legislative review* tidak berorientasi pada aspek yuridis formal seperti *judicial review*, melainkan pada aspek kebijakan (*policy-oriented*).

Kelebihan *legislative review* terletak pada sifatnya yang adaptif dan fleksibel karena dapat dilakukan kapan saja sesuai kebutuhan politik hukum. Namun, kelemahannya adalah potensi bias kepentingan politik, di mana suatu undang-undang dapat diubah bukan karena pertimbangan objektif, tetapi karena tekanan kelompok atau perubahan kekuasaan politik.

Executive review adalah mekanisme peninjauan dan pembatalan peraturan perundang-undangan oleh lembaga eksekutif, terutama terhadap peraturan yang dibuat di bawah kewenangan administratifnya. Mekanisme ini diatur secara eksplisit dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.

Tujuan utama *executive review* adalah menjaga konsistensi hierarki norma hukum serta mencegah terjadinya peraturan yang melampaui kewenangan daerah (*ultra vires*). Dalam pelaksanaannya, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) bersama Kementerian Hukum dan HAM melakukan verifikasi administratif terhadap rancangan peraturan daerah sebelum disahkan, dan memiliki kewenangan untuk membatalkan perda yang bermasalah.

Secara analitik, *executive review* menempati posisi antara *legislative* dan *judicial review*. Ia memiliki sifat administratif, korektif, dan teknokratis. Koreksi dilakukan berdasarkan analisis legal drafting, kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi, serta kepatuhan terhadap prosedur pembentukan peraturan. Tidak seperti *judicial review* yang menghasilkan putusan hukum yang bersifat final dan mengikat, hasil dari *executive review* berupa keputusan administratif yang dapat ditindaklanjuti melalui perbaikan substansi atau pencabutan peraturan.

Peran *executive review* sangat penting dalam konteks desentralisasi. Pemerintah daerah memiliki otonomi luas, tetapi tidak bebas tanpa batas. Ketika daerah membuat peraturan yang bertentangan dengan kepentingan nasional, pemerintah pusat dapat membatalkannya tanpa harus melalui proses peradilan. Namun, efektivitas *executive review* sering dipertanyakan karena adanya hambatan koordinasi antar instansi, perbedaan interpretasi hukum, dan keterbatasan sumber daya aparatur yang memahami teknik perundang-undangan secara mendalam.

Kasus-kasus seperti Perda pajak daerah, retribusi, hingga tata ruang yang dibatalkan oleh Kemendagri menunjukkan bahwa *executive review* berfungsi sebagai filter administratif awal sebelum masyarakat harus menempuh jalur hukum. Akan tetapi, ketika mekanisme ini tidak berjalan optimal, masyarakat atau kelompok kepentingan dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Agung melalui *judicial review*.

Judicial review merupakan bentuk pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Dalam sistem hukum Indonesia, kewenangan ini terbagi antara dua lembaga: Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA).

- MK berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945);
- MA berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi (Pasal 24A ayat (1) UUD 1945).

Tujuan *judicial review* adalah menegakkan prinsip supremasi hukum (the supremacy of law) dan memastikan bahwa seluruh peraturan perundang-undangan sesuai dengan norma konstitusi serta hierarki peraturan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Karakter utama dari *judicial review* adalah sifatnya yang yuridis, final, dan mengikat secara hukum (*final and binding*). Putusan lembaga peradilan memiliki kekuatan menghapus atau membatalkan keberlakuan norma hukum yang diuji, sehingga konsekuensinya bersifat erga omnes (berlaku umum).

Selain itu, *judicial review* menjadi sarana bagi masyarakat untuk menegakkan hak konstitusionalnya ketika dirugikan oleh suatu peraturan.

Dalam praktiknya, *judicial review* sering kali menjadi benteng terakhir ketika mekanisme *legislative* dan *executive review* gagal mencegah lahirnya peraturan yang bermasalah. Misalnya, dalam kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018, masyarakat Kulon Progo mengajukan uji materi terhadap Perda RTRW Kabupaten Kulon Progo karena dinilai merugikan hak lingkungan hidup dan melanggar ketentuan hukum nasional. Mahkamah Agung kemudian membatalkan peraturan tersebut karena terbukti bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Analisis atas kasus ini menunjukkan bahwa *judicial review* memiliki fungsi protektif dan korektif. Protektif karena melindungi hak masyarakat dari kebijakan publik yang menyimpang; korektif karena mengoreksi kesalahan legislasi yang telah ditetapkan oleh lembaga pemerintah. Dengan demikian, *judicial review* menjadi mekanisme terakhir dalam menegakkan asas keadilan substantif (*substantive justice*) di samping keadilan formal.

Ketiga bentuk pengujian tersebut membentuk suatu sistem pengawasan hukum yang saling melengkapi. *Legislative review* berfungsi preventif, *executive review* bersifat korektif administratif, sedangkan *judicial review* bersifat remedial dan final. Jika digambarkan secara hierarkis, mekanisme ini dapat diibaratkan sebagai tiga lapis penyaring (*multi-layered legal control*). Idealnya, peraturan yang bermasalah dapat diselesaikan di tingkat *legislative* atau *executive review* tanpa perlu sampai ke pengadilan. Namun, ketika dua lapis awal gagal menjalankan fungsinya, maka *judicial review* menjadi alat terakhir untuk memulihkan keadilan hukum.

Dari sisi prinsip hukum, *legislative review* berorientasi pada prinsip responsivitas hukum terhadap perubahan sosial, *executive review* pada prinsip kepatuhan hierarki norma hukum, sedangkan *judicial review* pada prinsip supremasi konstitusi dan perlindungan hak asasi manusia. Dengan kata lain, ketiganya mencerminkan tiga dimensi penting negara hukum: politik hukum (legislatif), tata kelola pemerintahan (eksekutif), dan keadilan yudisial (yudikatif).

Namun, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, sinergi antara ketiga mekanisme tersebut belum sepenuhnya efektif. Tumpang tindih kewenangan, minimnya koordinasi, serta lemahnya budaya hukum sering membuat *judicial review* menjadi satu-satunya jalur yang dipercaya masyarakat. Padahal,

idealnya *legislative review* dan *executive review* mampu mencegah lahirnya peraturan bermasalah sejak awal pembentukan.

Secara analitik, perbedaan dan keterkaitan antara ketiga mekanisme ini menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia tengah berproses menuju model pengawasan hukum yang lebih terintegrasi dan partisipatif. Penguatan kapasitas lembaga legislatif dan eksekutif dalam melakukan *review* secara berkala akan mengurangi beban lembaga yudikatif, sekaligus meningkatkan kualitas regulasi nasional yang sesuai dengan prinsip *good governance* dan *rule of law*.

Penerapan Judicial Review dalam Kasus Perda Kulon Progo

Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 berawal dari permohonan uji materi oleh masyarakat dan organisasi lingkungan terhadap Perda Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2011 tentang RTRW. Perda tersebut dianggap memberi ruang bagi aktivitas penambangan pasir besi di kawasan pesisir selatan yang berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan dan mengancam kehidupan masyarakat sekitar. Mahkamah Agung dalam pertimbangannya menyatakan bahwa substansi Perda tersebut bertentangan dengan:

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, khususnya Pasal 60 tentang hak masyarakat atas ruang hidup yang aman dan berkelanjutan;
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, karena tidak memperhatikan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) secara memadai; dan
- Asas-asas umum pemerintahan yang baik, terutama asas kehati-hatian (*precautionary principle*).

Dengan demikian, MA memutuskan membatalkan sebagian pasal dalam Perda RTRW Kulon Progo karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Keputusan ini mempertegas bahwa MA menjalankan fungsi *judicial review* untuk menjaga keselarasan hierarki peraturan dan melindungi kepentingan masyarakat (Mahkamah Agung, 2018).

Adapun, kasus Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 merupakan contoh konkret penerapan *judicial review* di tingkat Mahkamah Agung (MA). Putusan ini menjadi relevan karena menggambarkan bagaimana lembaga yudisial berperan sebagai pengendali terhadap produk hukum daerah yang dinilai menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Secara normatif, dasar hukum bagi Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, serta memiliki wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan ini diperjelas dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang memberikan hak bagi masyarakat untuk mengajukan permohonan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam perkara ini, permohonan diajukan oleh masyarakat dan organisasi lingkungan yang menilai bahwa Perda RTRW Kabupaten Kulon Progo Tahun 2011 mengandung ketentuan yang mengancam hak-hak masyarakat setempat dan lingkungan hidup, khususnya terkait dengan rencana penambangan pasir besi di kawasan pesisir selatan Kulon Progo. Pasal-pasal dalam Perda tersebut dinilai membuka peluang bagi aktivitas pertambangan di wilayah yang semula ditetapkan sebagai kawasan pertanian produktif dan konservasi. Hal ini menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya kerusakan ekosistem, penggusuran lahan warga, serta ketimpangan sosial-ekonomi akibat eksploitasi sumber daya alam tanpa perlindungan yang memadai bagi masyarakat lokal.

Mahkamah Agung dalam pertimbangannya menyatakan bahwa Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam *ratio decidendi*-nya, Mahkamah menegaskan bahwa RTRW daerah seharusnya disusun berdasarkan asas keterpaduan, keberlanjutan, dan kebermanfaatan, serta tidak boleh mengabaikan kepentingan masyarakat dan daya dukung lingkungan. Oleh karena itu, Mahkamah memutuskan untuk membatalkan Perda RTRW Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2011, dengan alasan bahwa peraturan tersebut bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi dan tidak sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

Dari perspektif *judicial review*, kasus ini menggambarkan beberapa aspek penting. Pertama, peran Mahkamah Agung sebagai pengawal hierarki hukum (*guardian of legality*) berfungsi memastikan bahwa setiap peraturan daerah tidak menyimpang dari prinsip tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengujian oleh MA tidak hanya

menilai aspek formal (prosedural), tetapi juga substansi norma apakah selaras dengan undang-undang dan tidak merugikan kepentingan umum.

Kedua, *judicial review* dalam perkara ini menunjukkan fungsi korektif terhadap penyalahgunaan kewenangan daerah dalam konteks otonomi. Otonomi daerah tidak berarti kebebasan absolut dalam membuat regulasi, melainkan harus tetap berada dalam koridor hukum nasional. Dalam kasus Kulon Progo, kewenangan daerah dalam menetapkan RTRW dinilai telah digunakan melampaui batas kewenangan (*ultra vires*), karena mengabaikan norma-norma perlindungan lingkungan dan hak masyarakat yang telah diatur dalam undang-undang nasional.

Ketiga, dari sudut pandang masyarakat, hasil *judicial review* ini memiliki dampak signifikan terhadap perlindungan hak-hak warga dan keberlanjutan lingkungan hidup. Putusan MA memberi pesan bahwa hukum tidak semata-mata alat legitimasi bagi kebijakan pembangunan, melainkan juga instrumen kontrol terhadap kebijakan yang berpotensi merugikan publik. Dengan pembatalan Perda RTRW tersebut, masyarakat memperoleh kepastian hukum bahwa kepentingan mereka diakui dan dilindungi oleh sistem peradilan.

Keempat, putusan ini juga memperkuat prinsip check and balance dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melalui mekanisme *judicial review*, Mahkamah Agung dapat menegur dan mengoreksi pemerintah daerah yang menyalahgunakan kewenangannya. Ini sejalan dengan teori trias politica yang menempatkan kekuasaan yudikatif sebagai pengimbang terhadap kekuasaan eksekutif dan legislatif. Dengan demikian, keputusan MA dalam perkara ini tidak hanya berdampak pada pembatalan satu peraturan daerah, tetapi juga memperkuat posisi yudikatif dalam menjaga keutuhan sistem hukum nasional.

Dari sudut analitik, penerapan *judicial review* dalam kasus ini memperlihatkan pergeseran paradigma dari supremasi politik ke supremasi hukum. Di masa lalu, keputusan pemerintah daerah sering kali didominasi oleh kepentingan ekonomi dan politik lokal tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap masyarakat dan lingkungan. Namun, melalui mekanisme pengujian di Mahkamah Agung, muncul kesadaran bahwa kebijakan publik harus tunduk pada norma hukum dan prinsip keadilan substantif. Artinya, hukum menjadi pengendali arah pembangunan agar tetap seimbang antara kepentingan ekonomi, sosial, dan ekologi.

Selain itu, kasus Kulon Progo juga menegaskan pentingnya partisipasi publik dalam pengawasan hukum daerah. Masyarakat sipil yang mengajukan permohonan *judicial review* memainkan peran strategis dalam memperkuat akuntabilitas pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pengujian hukum bukan hanya urusan lembaga negara, melainkan juga sarana bagi masyarakat untuk menegakkan prinsip negara hukum secara partisipatif.

Dampak Pengujian Perundang-Undangan terhadap Masyarakat dan Prinsip Negara Hukum

Pengujian perundang-undangan (*review of legislation*) memiliki posisi yang sangat strategis dalam menjaga keseimbangan antara kekuasaan negara dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Dalam konteks negara hukum Indonesia, mekanisme *legislative review*, *executive review*, dan *judicial review* tidak hanya berfungsi sebagai proses koreksi terhadap norma hukum yang bertentangan, tetapi juga sebagai sarana penegakan prinsip *rule of law*, demokrasi, serta keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, dampak dari pengujian perundang-undangan tidak hanya bersifat yuridis, melainkan juga politis, sosial, dan moral.

1. Dampak terhadap Kepastian dan Keadilan Hukum

Salah satu dampak paling nyata dari mekanisme pengujian perundang-undangan adalah terciptanya kepastian hukum (*legal certainty*). Melalui proses pengujian, peraturan yang bertentangan dengan norma yang lebih tinggi dapat dibatalkan, sehingga tidak lagi menimbulkan kerancuan dalam penerapannya. Dalam kasus pembatalan Peraturan Daerah Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2011, Mahkamah Agung menegaskan bahwa suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang nasional maupun dengan hak-hak masyarakat yang dilindungi konstitusi. Putusan tersebut memberikan kepastian hukum bagi warga Kulon Progo yang terdampak rencana penambangan pasir besi, sekaligus memastikan bahwa kebijakan pemerintah daerah harus tunduk pada norma hukum nasional.

Selain kepastian, *judicial review* juga berfungsi sebagai instrumen penegakan keadilan substantif (*substantive justice*). Tidak jarang suatu peraturan dibuat dengan landasan politik dan ekonomi tertentu yang justru merugikan kelompok masyarakat kecil. Melalui pengujian di lembaga yudisial, norma yang menimbulkan ketidakadilan dapat dikoreksi berdasarkan prinsip keadilan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam hal ini, Mahkamah Agung berperan bukan hanya sebagai penafsir hukum, tetapi juga sebagai penjaga moralitas konstitusional yang memastikan setiap peraturan selaras dengan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

2. Dampak terhadap Perlindungan Hak Masyarakat dan Lingkungan

Dalam perspektif sosial, pengujian perundang-undangan memberikan dampak signifikan terhadap perlindungan hak masyarakat, khususnya hak atas lingkungan hidup yang sehat, hak atas tanah, dan hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik. Kasus Kulon Progo menjadi preseden penting karena memperlihatkan bahwa *judicial review* dapat dijadikan alat bagi

masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan kolektifnya. Pembatalan Perda RTRW Kulon Progo bukan hanya persoalan legal-formal, tetapi juga simbol kemenangan masyarakat dalam menegakkan hak atas lingkungan dan ruang hidup yang berkelanjutan.

Dalam konteks ini, *judicial review* menjadi perwujudan prinsip *access to justice* yaitu hak masyarakat untuk memperoleh perlindungan hukum melalui mekanisme peradilan. Ketika masyarakat merasa dirugikan oleh kebijakan pemerintah, mereka dapat menggunakan mekanisme pengujian hukum untuk menuntut keadilan. Hal ini memperkuat relasi antara negara dan warga, di mana negara tidak lagi dilihat sebagai entitas yang memaksakan kehendak, tetapi sebagai lembaga yang tunduk pada hukum dan dapat dikontrol oleh rakyat melalui jalur hukum yang sah. Lebih jauh, dalam isu lingkungan, putusan MA atas Perda Kulon Progo menegaskan pentingnya prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan keadilan ekologis (*ecological justice*). Norma hukum tidak boleh hanya mengejar keuntungan ekonomi semata, melainkan juga harus menjamin keberlangsungan ekosistem serta kesejahteraan generasi mendatang. Dengan demikian, *judicial review* berperan penting dalam mengoreksi orientasi pembangunan yang eksploitatif menjadi pembangunan yang berkeadilan dan ramah lingkungan.

KESIMPULAN

Pengujian perundang-undangan merupakan wujud nyata dari prinsip negara hukum yang menempatkan hukum sebagai pengendali kekuasaan. *Legislative review*, *executive review*, dan *judicial review* memiliki peran saling melengkapi dalam menjaga hierarki hukum dan melindungi kepentingan masyarakat. Kasus pembatalan Perda Kulon Progo melalui Putusan MA Nomor 46 P/HUM/2018 membuktikan efektivitas *judicial review* sebagai instrumen untuk mengoreksi kebijakan daerah yang bertentangan dengan peraturan nasional dan berpotensi merugikan masyarakat. Pengujian ini tidak hanya memperkuat *rule of law* tetapi juga menjadi refleksi penting bagi pemerintah daerah dan pusat untuk memperkuat mekanisme *legislative* dan *executive review* guna mencegah terjadinya pelanggaran serupa di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hadjon, P. M. (2017). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2018). *Putusan Nomor 46 P/HUM/2018*. Jakarta: MA RI.
- Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rahardjo, S. (2009). *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Jakarta: Genta Publishing.
- Soemantri, S. (2012). *Prosedur dan Tata Cara Judicial Review di Indonesia*. Bandung: Alumnus.
- Sunggono, B. (2014). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Wiyono, S. (2015). *Kewenangan Judicial Review Mahkamah Agung terhadap Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 45(2), 187–203.
- Zainal, A. (2018). *Sistem Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. *Jurnal Konstitusi*, 15(3), 441–458.