

TINJUAN YURIDIS
PEMBATALAN PERDA MELALUI *JUDICIAL REVIEW* PADA PASAL
251 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Mastur, Ananta Surya
Fakultas Hukum, Universitas Wahid Hasyim Semarang
E Mail : *masturpma@gmail.com, anantasyaifullah23@gmail.com*

Abstrak

Kewenangan pengujian peraturan Perundang-Undangan tersebut secara normative diletakkan hanya pada dua lembaga Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Uji materil melalui dua jalur salah satunya *judicial review* terhadap peraturan dibawah Undang-Undang Dasar 1945 yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan wewenang Mahkamah Konstitusi. Dalam pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah memberi wewenang menteri dan gubernur membatalkan Perda Kabupaten/Kota selain bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi juga Pengujian secara *judicial review* seharusnya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Berdasar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/ PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa Gubernur dan Menteri tidak lagi berwenang dalam membatalkan perda Kabupaten /Kota yang telah di undangkan dan mengikat untuk umum. Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

Kata kunci : *Pembatalan Perda, Judicial review, Pasal 251*

I. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*), bukan negara kekuasaan (*machstaat*) yang berarti bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara didasarkan kepada hukum, dalam arti cita hukum (*rechtsidee*) yang di dalamnya mengandung cita-cita luhur bangsa Indonesia¹. Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ,menyatakan bahwa

¹ C.S.T. Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 538

negara Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis karena mengikutsertakan rakyatnya dalam suatu pengambilan kebijakan. Indonesia sebagai negara hukum mempunyai suatu kewajiban untuk melaksanakan segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan atas hukum yang selaras dengan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional Indonesia merupakan suatu gabungan dari beberapa elemen–elemen hukum yang saling berkesinambungan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dari lingkup terkecil yaitu desa sampai lingkup terbesar adalah negara, sehingga peraturan yang mengatur itu pun berbeda-beda dari setiap lingkungannya.

Untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut peraturan perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah harus didasarkan dan melaksanakan Undang- Undang Dasar negara Indonesia. Dengan demikian semua peraturan perundangan Republik Indonesia dikeluarkan harus berdasarkan dan/ atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.² Hal tersebut menjelaskan, bahwa perbedaan antara legislasi dan regulasi dalam hal ini adalah bahwa kegiatan legislasi dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan regulasi merupakan pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan legislasi dan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur (regulasi) itu dari

² Pasal 1 angka (2) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

legislasi yang bersangkutan.³

Pembentukan peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain bahwa pembentukan Undang-Undang akan mendukung proses pembangunan hukum nasional dan memenuhi harapan masyarakat jika dilandasi oleh adanya suatu kajian yang memadai serta komprehensif melalui prosedur yang tertata dalam tahap-tahap yang tersusun dan adanya suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk Undang-undang.

Berbicara jenis peraturan perundang-undangan, kita perlu pemahaman lebih dalam terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana yang dimaksud didalamnya lebih menekankan pada ketentuan hierarki atau perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara umum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan *judicial review* (uji materil) merupakan proses pengujian atas peraturan perundang undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya atau terhadap undang-undang dasar yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Uji materil melalui dua jalur salah satunya *judicial review* (uji materil) terhadap peraturan dibawah Undang-Undang Dasar 1945 yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan wewenang Mahkamah Konstitusi.

³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hal 27-28

Kewenangan pengujian peraturan Perundang-Undangan tersebut secara normative diletakkan hanya pada dua lembaga Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Sebagaimana ditafsirkan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang dapat melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, sesuai dengan pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 maka Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya juga dimaknai sama. Itu artinya pengujian terhadap Peraturan Daerah yang diduga bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, baik itu secara formil maupun materiil, hanya dapat dilakukan di Mahkamah Agung. Dengan demikian dapat dikatakan Pemerintah Pusat sudah tidak memiliki lagi apa yang dinamakan pengawasan represif, karena Pasal 24A UUD 1945 tersebut berlaku umum dan tidak membedakan subjek penduga, maka jika Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi menilai sebuah Peraturan Daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum maka juga harus meminta pengujian di Mahkamah Agung. Dengan kata lain, Pemerintah hanya dapat melakukan pengawasan pada saat produk legislasi daerah masih berbentuk Rancangan Peraturan Daerah.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu penyelenggara kekuasaan kehakiman bertujuan untuk menyelenggarakan peradilan sehingga dapat tercipta penegakkan Hukum . Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final salah satunya untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republic Indonesia Tahun 1945.⁹ Seperti yang terjadi pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah khususnya pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), sepanjang frasa, “pembatalan Perda Kabupaten / Kota dan peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wali pemerintahan pusat”,serta pasal 251 ayat (8) yakni : “dalam hal

penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota Dan Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan Bupati/Walikota sebagaimana yang dimaksud sebagai ayat 4 dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan Bupati/Walikota diterima. “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mana dianggap bertentangan dengan Undang – Undang Dasar 1945.

Berdasarkan kewenangannya untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu pembatalan Perda oleh Gubernur dan Menteri sebagai *executive review* tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan menabrak aturan *Judicial review*.

B. METODE PENELITIAN

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis Penelitian yang diadakan ini merupakan penelitian hukum normative, yaitu pengumpulan data secara *library research* (kepuustakaan) dan penelitian hukum yang berpegang teguh pada norma, azas-azas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.⁴

2. Sumber Data.

⁴ Bambang sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 41

Sumber data yang di butuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder dibidang hukum, dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya, dapat dibedakan menjadi tiga yaitu :

a) Bahan Hukum Primer

Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

b. Bahan Hukum Skunder:

Yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hokum primer, diantaranya ialah peraturan perundang-undangan, rancangan peraturan perundang-undangan, karya ilmiah para sarjana dan hasil-hasil penelitian seperti :

3. Metode Analisis Data

Adapun setelah pengumpulan dengan menggunakan metode penelitian hokum normative, data dapat dianalisis secara kualitatif diskriptif, selanjutnya adalah melakukan analisis dengan metode pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual secara teoritis

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Pembentukan Perda menurut Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah merupakan bagian Integral dari konsep Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta merupakan Peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing Daerah.

Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan Umum, Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta Perda daerah lain.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Kabupaten/Kota. Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Permasalahan yang timbul adalah pembatalan peraturan daerah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri bertentangan dengan hierarki peraturan Perundang-undangan. Di dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan tidak disebutkan dan tidak dimasukkan Keputusan Menteri ke dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan, sehingga jika dilihat dari sudut daya laku dan kekuatan mengikat menjadi suatu hal yang dilematis, apakah kedudukan Keputusan Menteri lebih tinggi derajatnya dari Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah lebih tinggi derajatnya dari Keputusan Menteri. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki peraturan perundang-undangan di atas bertujuan menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada peraturan yang bertentangan maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi.

a. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Asas itu disebutkan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang meliputi :

- a. Asas Kejelasan Tujuan
Maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat
Maksudnya adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan
Maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangannya.
- d. Asas dapat dilaksanakan
Maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus diperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan
Maksudnya adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermamfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Asas kejelasan rumusan

Maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan

g. Asas keterbukaan

Maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

b. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, prinsip-prinsip pembentukan Perda di tentukan sebagai berikut :

- a. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- b. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan Perundang-undangan.

2. Tinjauan yuridis pembatalan Perda melalui *judicial review* pada Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pada April 2017 Mahkamah Konstitusi mencabut wewenang Mendagri membatalkan Perda, baik Perda Kota/ Kabupaten atau Provinsi melalui

Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. Ada lima alasan Mahkamah Konstitusi mencabut wewenang Mendagri membatalkan Perda, yaitu:

- a) Keberadaan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda yang memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/ Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal (1) UUD 1945 juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian;
- b) peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang *in casu* Perda Kabupaten/ Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 Kepentingan umum dan/ atau kesusilaan yang juga dijadikan tolok ukur dalam membatalkan Perda sebagaimana termuat dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda, menurut Mahkamah juga merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolok ukur tersebut, selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikarenakan telah termuat dalam undang-undang, sehingga juga dapat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Perda.
- c) Pembatalan Perda Kabupaten/ Kota melalui keputusan gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda, menurut Mahkamah tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut di Indonesia. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 UU 12/2011 tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan keputusan gubernur bukanlah dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan Perda Kabupaten/ Kota. Dengan kata lain, menurut Mahkamah terjadi kekeliruan dimana Perda Kabupaten/ kota sebagai produk hukum yang berbentuk

peraturan (*regeling*) dapat dibatalkan dengan keputusan gubernur sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*). Selain itu, akses dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.

- d) Pasal 251 ayat (8) UU Pemda yang mengatur mekanisme pengujian keberatan pembatalan Perda Kabupaten/ Kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemda yang oleh Mahkamah telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Pasal 251 ayat (8) UU Pemda menjadi kehilangan relevansi, oleh karenanya Pasal 251 (8) UU Pemda sepanjang mengenai Perda Kabupaten/ Kota juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Pembatalan Perda yang dilakukan Pemerintah Pusat, telah menimbulkan pertanyaan mengenai dampaknya pada penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Sebagaimana ditetapkan Menteri Dalam Negeri, Perda yang dibatalkan sebagian besar berkaitan dengan aturan yang dianggap melanggar Undang-Undang dan menghambat aktivitas ekonomi. Secara hukum, jika sebuah aturan dibatalkan, maka aturan tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Sehingga aturan itu tidak dapat dijadikan rujukan untuk melakukan sebuah tindakan hukum. Pertanyaannya, apakah keputusan pembatalan Perda langsung berlaku? Merujuk pada Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa Perda yang dibatalkan tidak langsung batal. Ada mekanisme yang harus dilakukan, yakni pencabutan. Mekanisme pencabutan ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pencabutan Perda hanya dapat dilakukan oleh peraturan setingkat (Perda) atau peraturan yang lebih tinggi. Maka

pasca pembatalan, kepala daerah bersama-sama dengan DPRD harus segera menyiapkan Perda tentang pencabutan perda-perda yang sudah dibatalkan. Selama belum ada pencabutan, maka aturan dimaksud tetap ada tetapi tidak bisa dilaksanakan.

Merujuk kepada ketentuan Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Kualifikasi Perda sebagai peraturan perundang-undangan dipertegas kembali dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan Perda termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarki posisinya berada di bawah undang-undang. Dengan kualifikasi yang demikian itu, seharusnya mekanisme pembatalan Perda tunduk pada ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang pada pokoknya mengatur mekanisme pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah UU dilakukan melalui judicial review oleh Mahkamah Agung. Apabila mengacu pada ketentuan tersebut, maka tidak tepat fungsi kontrol Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah dimanifestasikan dalam bentuk kewenangan membatalkan Perda, sebab kewenangan itu seharusnya menjadi milik Mahkamah Agung. Akan tetapi, faktanya Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan pembatalan Perda kepada Mendagri dan Gubernur (executive review), di sinilah terjadi anomali sistem ketatanegaraan. Ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa undang-undang memberikan kewenangan kepada Menteri yang dalam hal ini adalah Mendagri untuk membatalkan perda. Hal ini dikarenakan ada payung hukum yang mendasari dan memberikan kewenangan tersebut kepada Mendagri.

Untuk melaksanakan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999, tentang Hak Uji Materiil yang dinyatakan tidak berlaku dan digantikan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 dan kemudian Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 mempersempit kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung yang oleh UUD dan undang-undang diberi kewenangan menguji materiil dan formil peraturan perundang-undangan, menjadi hanya melakukan pengujian materiil terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti Mahkamah Agung tidak memeriksa atau menguji aspek formil penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Kondisi demikian terkesan bertindak di luar kewenangan, yakni membatasi kewenangan sendiri yang juga merupakan bagian dari kewajiban hukum dan kepastian hukum itu sendiri.

Erat kaitannya dengan fungsi Mahkamah Agung yang bersifat yudisial (*justitiele functie*), kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian Peraturan Daerah lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. Dalam keadaan demikian, maka Mahkamah Agung adalah lembaga kehakiman yang diberi tugas menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Dalam menjalankan fungsi demikian itu, Mahkamah Agung bersifat pasif menunggu diajukannya permohonan keberatan dari para pihak yang berkepentingan di daerah.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Tinjauan yuridis pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang memberi wewenang menteri dan gubernur membatalkan Perda Kabupaten/Kota selain bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi,. Pengujian secara *judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Menurut Pasal 24A UUD RI 1945 Salah satu wewenang MA adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, uji materiil merupakan salah satu cakupan *judicial review*.

Akibat Hukum yang timbul Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, Perda Kabupaten/ Kota tidak dapat lagi dibatalkan oleh Menteri dan Gubernur. Hal tersebut dinyatakan dalam Butir 3 dan 4 Amar Putusan Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang pada intinya menyatakan frasa dalam Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Fauzan, *Perundang-Undangan Lengkap Tentang Peradilan Umum, Peradilan Khusus, Dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Kencana, 2005)
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Balai Pustaka, Jakarta, 1986)
- Dr. Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI*, (Jakarta: PT Raja Wali Pers, 2009)
- I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)
- Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, *Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: PT Asdi Mahasatya, 2006)
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Konstitusi Press, Jakarta, 2006)
- Undang-undang Dasar 1945 hasil Amandemen 4
- Undang- Undang Nomor No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Kostitusi
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung