



**KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH YANG DIBATALKAN OLEH KEPUTUSAN  
MENTERI DALAM NEGERI SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR 137/PUU-XIII/2015**

***POSITION OF LOCAL REGULATIONS CANCELED BY THE DECREE OF THE  
MINISTER OF HOME AFFAIRS POST CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS  
NUMBER 137/PUU-XIII /2015***

**Rahmat Qadri Nasrun**

Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu  
Kabupaten Pidie Jaya, Provinsi Aceh  
e-mail: rahmatnas86@yahoo.com

**Husni Djalil**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111  
e-mail: husnijalil@unsyiah.ac.id

**Efendi**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111  
e-mail: fendie\_idris@unsyiah.ac.id

**Diterima: 29/10/2018; Revisi: 03/12/2018; Disetujui: 18/03/2019**

**Abstrak** - Pada tahun 2016 Menteri Dalam Negeri membatalkan 3.143 Peraturan Daerah bermasalah. Kemudian pada tahun 2017 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan sebuah Putusan yang mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan Daerah. Akan tetapi masih ada Pemerintah Daerah yang melaksanakan Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri sebelum keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini bertujuan, untuk menganalisis kekuatan eksekutorial Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan peraturan daerah sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi serta untuk menganalisis kedudukan peraturan daerah yang dibatalkan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri yang masih dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Sumber data penelitian adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *pertama*, Menteri Dalam Negeri masih dapat melaksanakan Keputusan untuk membatalkan Peraturan Daerah karena Putusan Mahkamah Konstitusi tidak berlaku surut, namun idealnya yang lebih berhak membatalkan Peraturan Daerah adalah Mahkamah Agung. *Kedua*, Kedudukan Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri yang masih dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi maka Peraturan Daerah tersebut tidak langsung batal karena ada mekanisme yang harus dilakukan yaitu pencabutan. Selama belum ada pencabutan, maka Peraturan Daerah dimaksud tetap ada tetapi tidak bisa dilaksanakan. Disarankan kepada Pemerintah Pusat agar merevisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 khususnya pasal yang mengatur tentang pembatalan Peraturan Daerah dan apabila mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu.

**Kata Kunci** : Keputusan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi.

**Abstract** - In 2016 the Minister of Home Affairs canceled 3,143 problematic Regional Regulations. Then in 2017 the Constitutional Court issued a Decision revoking the authority of the Minister of Home Affairs to cancel the Regional Regulation. However, there are still Regional Governments who carry out Regional Regulations that have been canceled by the Minister of Home Affairs before the decision of the Constitutional Court is issued. This study aims to analyze the executorial power of the Decree of the Minister of Home Affairs which overturned regional regulations before the Constitutional Court Decision and to analyze the position of

regional regulations which were canceled by the Decree of the Minister of Home Affairs which was still implemented by the Regional Government after the Constitutional Court Decision. The research method used is normative legal research. The source of research data is secondary data consisting of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The results of the study indicate that : first, The Minister of Home Affairs can still implement the Decision to cancel Regional Regulations because the Constitutional Court Decision does not apply retroactively, but ideally the more entitled to cancel Regional Regulations is the Supreme Court. Second, the position of the Regional Regulation which was canceled by the Decree of the Minister of Home Affairs which is still carried out by the Regional Government after the issuance of the Constitutional Court Decision, the Regional Regulation is not immediately canceled because there is a mechanism that must be done, namely revocation. As long as there has been no revocation, then the Regional Regulation in question still exists but cannot be implemented. It is recommended to the Central Government to revise Act. No. 23 Year 2014 specifically the articles governing the cancellation of Regional Regulations and when issuing a law and regulation must be guided by the hierarchy of legislation in force at that time.

**Keywords :** Constitutional Court Decision, Local Regulation, Minister of Home Affairs Decision.

## PENDAHULUAN

Di Indonesia dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: <sup>1</sup>

1. keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*),
2. keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan
3. keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis (Belanda: *vonnis*).

Istilah pengujian norma hukum dapat dibagi berdasarkan subjek dan objek peraturan. Dilihat dari subjek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*toetsingsrecht van de rechter* atau *judicial review*), pengujian yang dilakukan oleh legislatif (*legislative review*) dan pengujian oleh lembaga eksekutif (*executive review*).<sup>2</sup>

*Judicial review* merupakan pengujian norma yang dilakukan oleh lembaga yudisial atau lembaga pengadilan,<sup>3</sup> atau merupakan pengawasan kekuasaan kehakiman (*Judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif atau eksekutif. Menurut Jimly Asshiddiqie:

Secara teknis pengertian *judicial review* adalah lebih luas daripada pengujian peraturan, *judicial review* berarti peninjauan kembali, menilai kembali atau menguji kembali". Dalam literatur Inggris bahwa *judicial review* termasuk semuanya yaitu kegiatan menilai norma-norma hukum baik produk legislatif, pejabat hukum, atau pejabat tata usaha negara dan hukum.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 1.

<sup>2</sup> Tanto Lailam, *Teori & Hukum Perundang-Undangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, hlm. 215.

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm. 221.

<sup>4</sup> Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review di Indonesia: Sebuah Pengantar*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005, hlm. 18.

M. Fajrul Falaakh memiliki pandangan bahwa:

*Judicial review* merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk menguji kesahihan dan daya laku produk-produk legislatif dan eksekutif dihadapan konstitusi yang berlaku, selain itu uji kesahihan dan daya laku peraturan perundang-undangan baik terhadap peraturan yang lebih tinggi (sinkronisasi vertikal) maupun yang sederajat (sinkronisasi horisontal).<sup>5</sup>

Sebagai *control normative* maka pengujian dapat dilakukan oleh lembaga pembuatnya sendiri atau juga dapat dilakukan oleh lembaga di luar lembaga pembuat peraturan tersebut. Apabila pengujian yang dilakukan oleh lembaga pembuatnya dapat disebut pengujian internal atau pengawasan internal, tetapi jika yang melakukan pengujian tersebut adalah lembaga di luar lembaga pembuatnya dapat disebut pengujian eksternal atau pengawasan eksternal.<sup>6</sup>

Lembaga pembuat peraturan perundang-undangan dimungkinkan menguji produk hukumnya sendiri. Apabila kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dilekatkan pada legislatif maka *control normative* pengujian tersebut lazim disebut *legislative review* yang objeknya adalah undang-undang dan undang-undang dasar dan produk hukum yang setara dengan itu.<sup>7</sup>

*Executive review* diartikan sebagai penilaian atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh pihak *executive*. Segala bentuk produk hukum *executive* diuji oleh *executive* baik kelembagaan maupun kewenangan yang bersifat hierarkis.<sup>8</sup> Objek *executive review* adalah keputusan yang bersifat abstrak dan mengatur, serta mengikat secara umum atau dikenal dengan 'regeling'. Di luar itu yakni yang bersifat 'beschikking' menjadi objek 'legal control' Peradilan Tata Usaha Negara.

Di Indonesia, pengujian peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah dapat dilakukan secara *judicial review* yaitu melalui Mahkamah Agung dan dapat dilakukan secara *executive review* yaitu melalui Menteri Dalam Negeri. Adapun dasar pengujian peraturan daerah secara *judicial review* adalah:

1. Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
3. Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman; dan

---

<sup>5</sup> Tanto Lailam, *Op. Cit.*, hlm. 222.

<sup>6</sup> Maria Farida Indrati, dkk, *Teori Perundang-Undangan*, Universitas Terbuka, Banten, 2016, hlm. 6.15.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 6.20.

4. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan dasar pengujian peraturan daerah melalui *executive review* diatur dalam Pasal 251 ayat (1), (2), (3) Dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada tanggal 5 April 2017, melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan, Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/ kota tidak lagi bisa dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri atau gubernur.<sup>9</sup> Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan ...” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>10</sup>

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka kewenangan uji materi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dan Peraturan Bupati/ Walikota tidak lagi berada di bawah pemerintah pusat.<sup>11</sup>

Pada tanggal 13 Juni 2016, Presiden telah mengumumkan pembatalan sebanyak 3.143 peraturan daerah yang dianggap bermasalah. Peraturan daerah yang dibatalkan sebagian besar berkaitan dengan aturan yang dianggap melanggar Undang-Undang dan menghambat aktivitas ekonomi. Berdasarkan data Ditjen Otonomi Daerah, dari 3.143 peraturan daerah yang dibatalkan, 67,5% berhubungan dengan aturan yang dianggap menghambat kegiatan ekonomi dan investasi. Mulai dari aturan perizinan, pajak, retribusi dan bentuk pungutan lainnya serta prosedur administrasi yang dinilai menghambat perkembangan ekonomi. Kemudian, 15% peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang karena

---

<sup>9</sup> Eka NAM Sihombing, *Perkembangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah*, Jurnal Yudisial Vol. 10, 10 Agustus 2017, hlm. 218.

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 137/PUU-XIII/2015, hlm. 211.

<sup>11</sup> Efendi, *Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah (Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015)*, Jurnal Ilmu Syari'ah dan hukum, Volume 51, Nomor 1, Juni 2017, hlm. 145.

rata-rata peraturan daerah yang dibatalkan tersebut adalah peraturan daerah yang sudah diberlakukan (peraturan daerah lama) sehingga tidak sesuai lagi dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku saat ini.<sup>12</sup> Contohnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menghapus penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terkait tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi maksimal 2 persen dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan pembatalan Undang-Undang Sumber Daya Air. Otomatis Perda soal retribusi menara telekomunikasi dan sumber daya air harus dicabut.<sup>13</sup>

Pembatalan peraturan daerah ini juga tidak semuanya mengandung unsur pembatalan secara keseluruhan. Berdasarkan Pasal 251 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kebijakan daerah berupa peraturan daerah bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri baik secara keseluruhan atau pasal per pasalnya saja.<sup>14</sup>

Dalam pelaksanaannya, ada kabupaten/ kota yang melaksanakan Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut dan ada kabupaten/ kota yang tidak melaksanakannya. Contoh yang melaksanakan Keputusan Menteri Dalam Negeri salah satunya adalah Kabupaten Aceh Utara Provinsi Aceh. Pada kabupaten tersebut terdapat 2 (dua) Peraturan Daerah (Qanun) yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.<sup>15</sup> Kabupaten tersebut telah membuat sebuah Qanun untuk mencabut Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Adapun yang tidak melaksanakan Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut adalah Pemerintah Kabupaten Aceh Timur Provinsi Aceh. Di Kabupaten Aceh Timur terdapat 6 (enam) Qanun yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.<sup>16</sup> Dari 6 (enam) Qanun yang dibatalkan tersebut, baru 5 (lima) Qanun yang sudah direvisi oleh Pemerintah setempat tetapi ada satu Qanun yang masih dilaksanakan sampai dengan saat ini yaitu Qanun Kabupaten Aceh Timur Nomor 2 Tahun 2013 tentang Retribusi Perizinan Tertentu. Alasan masih dilaksanakannya ketentuan dalam Qanun tersebut adalah karena dalam surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tidak disebutkan ketentuan-ketentuan mana saja yang harus dibatalkan

---

<sup>12</sup> [https://krjogja.com/web/news/read/3114/Pascapembatalan\\_Perda](https://krjogja.com/web/news/read/3114/Pascapembatalan_Perda) di akses hari selasa tanggal 12 Februari 2019 pukul 10.30 wib.

<sup>13</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57629dea676e7/pemerintah-gunakan-parameter-ini-batalan-perda> diakses hari selasa tanggal 12 Februari 2019 Pukul 10.30 wib.

<sup>14</sup> <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/21/daftar-pembatalan-3143-perda-masih-perlu-penyempurnaan> di akses pada hari selasa tanggal 17 April 2018 jam 09.30 wib.

<sup>15</sup> Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Daftar Perda/ Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Yang Dibatalkan/ Revisi*, 2016, hlm. 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*

tetapi hanya disebutkan Qanun secara keseluruhan. Pihak Pemerintah Kabupaten Aceh timur akhirnya mengambil kesimpulan untuk menunggu surat lebih lanjut dari Menteri Dalam Negeri untuk memberitahukan ketentuan-ketentuan mana saja yang harus dibatalkan.

Pasal 252 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan:

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4), dikenai sanksi.
- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. sanksi administratif; dan/atau
  - b. sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda;

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-Undang menyebutkan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undang 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.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat dilihat bahwa kedudukan Peraturan Daerah lebih tinggi derajatnya daripada Keputusan Menteri karena Keputusan Menteri tidak ada dalam Hierarki peraturan perundang-undangan. Jika dilihat dari sudut kelembagaan tentu posisi kementerian sebagai pembantu Presiden mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Pemerintahan Daerah, akan tetapi jika dilihat dari sudut kewilayahan, maka posisi Pemerintahan Daerah merupakan Daerah Otonom yang berhak dan mempunyai

wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui suatu Peraturan Daerah.<sup>17</sup> Permasalahan ini menarik untuk dianalisis karena Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan peraturan daerah ini dikeluarkan sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 berlaku final dan mengikat (*final and binding*). Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang Arief Hidayat menyebutkan:

secara teoritis, final bermakna putusan Mahkamah Konstitusi berkekuatan hukum tetap setelah selesai diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan tidak terdapat upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan itu. Sifat mengikat bermakna putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya berlaku bagi para pihak tetapi bagi seluruh masyarakat Indonesia.<sup>18</sup>

Sedangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dibacakan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada tanggal 5 April 2017.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Apakah Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Peraturan Daerah sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mempunyai kekuatan eksekutorial?
2. Bagaimana kedudukan Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015?

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal, disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.<sup>19</sup> Pada intinya penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

Bahan hukum sekunder dapat digolongkan atas bahan hukum sekunder dalam arti sempit dan bahan hukum sekunder dalam arti luas. Dalam arti sempit yaitu berupa buku-buku

---

<sup>17</sup> Tesano, *Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Jurnal Nestor Magister hukum, Vol. 2, No. 2, 2015, hlm. 5.

<sup>18</sup><http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt529ad534522f0/menguji-sifat-final-dan-mengikat-dengan-hukum-progresif> di akses pada hari selasa tanggal 17 April 2018 jam 09.30 wib.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 14.

hukum yang berisi ajaran atau doktrin atau *treatises*; terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum atau *law review*; dan narasi tentang arti istilah, konsep, *phrase*, berupa kamus hukum atau ensiklopedi hukum. Dalam arti luas adalah bahan hukum yang tidak tergolong bahan hukum primer termasuk segala karya ilmiah hukum yang tidak dipublikasikan atau yang dimuat di koran atau majalah populer.<sup>20</sup>

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Kekuatan Eksekutorial Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Peraturan Daerah sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi

Pada Juni 2016 Presiden telah mengumumkan pembatalan sebanyak 3.143 peraturan daerah yang dianggap bermasalah. Dari 3.000 lebih Perda yang dibatalkan, 1.765 di antaranya adalah Perda Provinsi dan Kabupaten/ Kota serta 100 Peraturan/ Keputusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/ direvisi oleh Menteri Dalam Negeri dan 1.267 Perda Kabupaten/ Kota yang dicabut/ direvisi oleh gubernur.<sup>21</sup>

Terdapat empat perihal yang menyebabkan Perda dibatalkan:<sup>22</sup>

1. Perda dan Perkada tersebut menghambat investasi (perizinan, retribusi, jasa usaha, IMB, sumbangan pihak ke-3, dan lainnya);
2. Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi dan kepentingan umum;
3. Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi (sumber daya air, menara telekomunikasi, BUMD, dan pengalihan urusan); dan
4. Perda dan Perkada lainnya yang dirasa tidak perlu karena merupakan norma awam yang berlaku di masyarakat.

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:<sup>23</sup>

1. 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

---

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm. 144-145.

<sup>21</sup> Leo Agustino, *Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah : Satu Analisis Singkat*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 1, April 2017, hlm. 15.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>23</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, hlm. 205-207.



- peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang *in casu* Perda Kabupaten/ Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.
2. Kepentingan umum dan/ atau kesesuaian yang juga dijadikan tolak 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 tolak 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.
  3. 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, eksekusi 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.
  4. 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.

Walaupun kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan dan merevisi Perda telah dicabut oleh Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Menteri dalam negeri masih dapat melaksanakan Keputusan untuk membatalkan Perda tersebut. Alasannya karena Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* memiliki kekuatan hukum tetap sejak dibacakan pada sidang pleno sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 39 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor : 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyebutkan “Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum”. Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya asas *presumption of constitutionally* dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 mengenai keberlakuan undang-undang sampai adanya putusan yang menyatakan undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi. Ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi ini mengindikasikan bahwa putusan

Mahkamah Konstitusi berlaku kedepan atau prospektif.<sup>24</sup> Artinya bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi tidak berlaku surut (*non retroaktif*).

Sebelum dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, terdapat dualisme pengujian terhadap Peraturan Daerah yaitu pengujian secara *judicial review* dan *executive review*. Pengujian secara *judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Menurut Pasal 24A UUD NRI 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*. Yang dimaksud dengan hak uji materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jadi, jika memang suatu Perda dinilai bertentangan dengan undang-undang, maka terhadap Perda tersebut dapat dilakukan uji materiil.

*Executive review* dilakukan oleh Menteri atau Gubernur. Dilakukan oleh Menteri dasarnya adalah Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan “Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/ atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”. Selanjutnya Pasal 251 ayat (4) menyebutkan “Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur ditetapkan dengan Keputusan Menteri”. Sedangkan dilakukan oleh Gubernur berdasarkan Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan “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”. Selanjutnya Pasal 251 ayat (4) menyebutkan “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”. Pasal 251 ayat (5) menyebutkan “Paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.”<sup>25</sup>

Menurut HAS Natabaya:

Dilihat dari aspek desentralisasi, otonomi daerah, dan hubungan pusat daerah dalam kerangka negara kesatuan, kewenangan pemerintah pusat membatalkan Perda dapat

---

<sup>24</sup> Zaka Firma Aditya, *Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Retroaktif Dan Akibat Hukumnya*, Thesis, Universitas Airlangga, 2017, hlm. i.

<sup>25</sup> *Ibid.*

dibenarkan. Tetapi dalam kaitannya dengan konstusionalitas (formil dan materiil) peraturan daerah, maka sebenarnya yang berwenang menguji adalah Mahkamah Agung. Intinya, terjadi dualisme mekanisme pengujian Perda<sup>26</sup>.

HAS Natabaya mengajukan dua usul untuk menyelesaikan dualisme itu:<sup>27</sup>

1. jika ada pihak yang dirugikan Perda kabupaten/kota, bisa langsung mengajukan pengujian ke Mahkamah Agung.
2. jika pemerintah pusat menilai Perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, pemerintah cukup menetapkan saja untuk kemudian diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan *fiat* atau diuji ulang baik secara formil maupun materiil.

Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konsititisi 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 Konsititisi 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. Dengan demikian, pembatalan Perda Kabupaten/ Kota hanya bisa dilakukan melalui uji materiil Perda di Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana termaktub dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Pengujian peraturan perundang-undangan menemukan desain konstusional setelah amandemen konstitusi, yang dipertegas dengan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 bahwa Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun, menurut Mahfud MD:

bahwa desain pengujian norma tersebut kurang ideal, idealnya Mahkamah Konstitusi menangani “konflik peraturan perundang-undangan”, guna menjamin konsistensi semua peraturan perundang-undangan, lembaga ini sebaiknya hanya memeriksa konflik peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah derajatnya, oleh sebab itu idealnya kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Idealnya Mahkamah Agung menangani “konflik antar orang dan/ atau badan hukum dan/ atau lembaga” termasuk konflik tentang hasil Pemilihan Umum, konflik antar lembaga negara, perkara pembubaran partai politik, dan

---

<sup>26</sup> HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangn Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 191.

<sup>27</sup> *Ibid.*

pernyataan DPR bahwa Presiden/ Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/ Wakil Presiden baik karena pelanggaran atas hal-hal tertentu yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar maupun karena terjadinya sesuatu yang menyebabkan tidak lagi memenuhi syarat.<sup>28</sup>

## **2. Kedudukan Peraturan Daerah Yang Dibatalkan Oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Yang Masih Dilaksanakan Oleh Pemerintah Daerah Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi**

Perda termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hierarki peraturan perundang undangan terdiri dari UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, Undang-Undang/ Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/ Kota. Selain daripada peraturan yang termasuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan tersebut ada pula peraturan-peraturan yang dibentuk oleh lembaga khusus, peraturan- peraturan tersebut adalah termasuk *lex specialis derogat legi generalis*, misalnya peraturan menteri, peraturan gubernur bank Indonesia, peraturan yang dikeluarkan Komnas HAM, peraturan yang dikeluarkan KPI, peraturan gubernur, peraturan walikota dll, yang sebagaimana menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 merupakan peraturan yang mengikat. Sebagaimana diketahui antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori* yang artinya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Perda merupakan peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perda terdiri dari Perda Provinsi yang dibentuk oleh pemerintah daerah provinsi serta DPRD Provinsi, dan Perda Kabupaten/ Kota yang dibentuk oleh pemerintah daerah kabupaten/ kota serta DPRD kabupaten/ kota. Perda dapat dikatakan perwujudan dari otonomi daerah yaitu hak yang diberikan pada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri yang merupakan delegasi kewenangan dari pemerintah pusat. Delegasi kewenangan berarti pelimpahan wewenang yang tidak bisa lagi dikembalikan pada pemberi wewenang yaitu pemerintah pusat sebagai delegans, serta tanggung jawab beralih pada penerima wewenang yaitu pemda sebagai delegataris.

---

<sup>28</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 134

Perda dalam hierarki peraturan perundang-undangan memang terdapat dalam tingkatan paling akhir namun perlu diketahui, bahwa Perda memiliki kedudukan istimewa. Sebagaimana menurut Bagir Manan:

Bahwa ketika menguji Perda tidak bisa hanya dilihat dari tingkatan hierarki namun juga harus dilihat pada lingkup kewenangannya, ketika Perda ternyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kecuali Konstitusi maka justru dapat saja peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebutlah yang dianggap melanggar kewenangan serta hak daerah. Namun bukan berarti mutlak demikian, karena apabila memang Perda tersebut melanggar *lex superior derogat legi inferiori*/melanggar kepentingan umum maka Perda tersebut dapat dicabut oleh MA dengan batu uji UU.<sup>29</sup>

Di dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan tidak disebutkan dan tidak dimasukkan Keputusan Menteri 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.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa memang saat ini di Indonesia ada juga peraturan menteri yang berlaku sebagai peraturan perundang-undangan (*regels*) yang mengikat umum, yang masih disebut sebagai Surat Keputusan (Keputusan Menteri).<sup>30</sup> Terhadap keputusan menteri yang bersifat mengatur (*regels*), kita harus merujuk pada ketentuan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berbunyi:

“Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 keputusan-keputusan yang sifatnya mengatur yang sudah ada sebelum berlakunya undang-undang tersebut, harus dimaknai sebagai peraturan. Ketentuan seperti ini juga diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

---

<sup>29</sup><https://judgemadelaw.com/2016/06/12/peraturan-daerah-dalam-hirarki-peraturan-perundang-undangan/> di akses hari rabu tanggal 29 Agustus 2018 Pukul 12.00 WIB.

<sup>30</sup><http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f1a24ebf2c43/perbedaan-antara-peraturan-menteri-dengan-keputusan-menteri> diakses hari kamis tanggal 30 Agustus 2018 pukul 10.30 WIB.

Dilihat dari sudut kelembagaan tentu posisi kementerian sebagai pembantu Presiden mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Pemerintahan Daerah, akan tetapi jika dilihat dari sudut kewilayahan, maka posisi Pemerintahan Daerah merupakan Daerah Otonom yang berhak dan mempunyai wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui suatu Peraturan Daerah.

Pentingnya mengenai kedudukan menteri dalam kekuasaan pemerintahan dapat merujuk pada pendapat Maria Farida Indrati S mengenai kedudukan menteri berdasarkan rumusan dalam Pasal 17 UUD 1945 perubahan yang dapat disimpulkan sebagai berikut: “bahwa menteri-menteri Negara bukanlah pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan menteri itu bergantung pada Presiden. Selain itu, berdasarkan pasal 17 ayat (3) UUD 1945 perubahan, sebenarnya menteri menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouveir executive*) di bidangnya”.<sup>31</sup>

Mengingat pentingnya kedudukan menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dan sebagai upaya melaksanakan urusan pemerintahan yang dibidangnya maka menteri diberikan kewenangan untuk membentuk perundang-undangan. Seperti pendapat Rosjidi Ranggawidjaja yang menyatakan:

“Mengenai kewenangan menteri dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya ada dua jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh menteri, yaitu peraturan menteri dan keputusan menteri. Oleh karena menteri adalah pembantu presiden. Maka para menteri menjalankan kewenangan pemerintahan di bidangnya masing-masing berdasarkan delegasian wewenang (derivatif) dari Presiden. Keputusan presiden tentang pokok-pokok organisasi departemen, misalnya merupakan turunan kewenangan dari Presiden. Keputusan presiden tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen, misalnya merupakan turunan Presiden kepada Menteri-menteri. Untuk materi tertentu, kewenangan tersebut dapat juga diberikan melalui atribusi atau delegasi dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Walaupun dibedakan antara Peraturan Menteri dengan Keputusan menteri (yang berisi pengaturan). Pada kenyataannya tidak jelas materi apa yang harus diatur dengan Peraturan Menteri. Yang pasti bahwa keduanya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”<sup>32</sup>

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara jelas terlihat posisi atau kedudukan Keputusan Menteri tidak dicantumkan dalam Hirarkhi Peraturan Perundang-undangan, sehingga tidak dapat dipastikan secara normatif posisi keputusan menteri lebih tinggi atau lebih rendah dari peraturan daerah, baik provinsi maupun

---

<sup>31</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 155.

<sup>32</sup> Rosjidi R, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 80.

kabupaten/ kota, sedangkan penjenjangan antara peraturan daerah provinsi dengan kabupaten/ kota hirarkhinya cukup jelas.<sup>33</sup> Makna hirarkhi itu sendiri tidak lain adalah penjenjangan 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.

Pemerintah Pusat diberi kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah, hal ini tercermin dalam ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 ayat (1) sampai dengan ayat (8). Pasal ini dengan tegas menjabarkan kewenangan Menteri Dalam Negeri yang berkaitan dengan pembatalan perda provinsi serta perda kabupaten/kota apabila Gubernur yang memiliki kewenangan untuk membatalkan perda tersebut tidak melakukan pembatalan. Mendagri juga memiliki kewenangan untuk menerima keberatan penyelenggara Kabupaten/Kota terhadap pembatalan Perda yang dilakukan oleh Gubernur, kewenangan Mendagri ini sangatlah lebih besar jika dibandingkan saat pengaturannya pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>34</sup>

Mengingat sebelumnya pembatalan Perda dalam kaitannya pengawasan secara represif yang sebelumnya ada di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 145 merupakan kewenangan Presiden, kini dengan dirubahnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pembatalan Perda semua beralih menjadi kewenangan Mendagri sehingga pembatalan perda bukan lagi menjadi kewenangan Presiden. Proses Raperda hingga pada tahap Perda mekanisme pembatalannya semua dilakukan oleh mendagri terhadap seluruh perda tanpa terkecuali sebagaimana yang diatur pada Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut.<sup>35</sup>

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan tersebut dilimpahkan kepada Mendagri sehingga Mendagrilah yang memiliki kewenangan untuk membatalkan Perda. Presiden hanya memiliki kewenangan terhadap keberatan yang diajukan pemerintah daerah terhadap pembatalan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Selain itu Mendagri juga berwenangan untuk membatalkan perda

---

<sup>33</sup> Insan Tajali Nur, *Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Sinkronisasi Dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, Yuriska : Jurnal Ilmiah Hukum, Volume 10, Nomor 2, 2018, hlm. 170.

<sup>34</sup> Novira Maharani Sukma, *Analisis Yuridis Pembatalan Perda Oleh Menteri Dalam Negeri*, Jurnal Ilmiah Galuh Yustisi, Volume 5, Nomor 1, Maret 2017, hlm. 9.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 9-10.

apabila Gubernur tidak melakukan pembatalan terhadap Perda yang diajukan oleh pemerintah Kabupaten/Kota serta menerima keberatan yang diajukan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap pembatalan perda yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.<sup>36</sup>

Selain hal tersebut diatas, landasan hukum Mendagri dalam melakukan pembatalan perda yaitu adanya Instruksi Mendagri Nomor : 582/476/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Daerah Dan Keputusan Yang Menghambat Birokrasi Dan Perizinan Investasi yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo. Instruksi ini ditetapkan pada 16 Februari 2016. Dalam Instruksi Mendagri itu gubernur dan bupati/walikota di seluruh Indonesia perlu segera mengambil langkah-langkah untuk mencabut/mengubah perturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah yang menghambat birokrasi dan perizinan investasi.

**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

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 10-11.



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.

Setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah mengembalikan pembatalan peraturan perundang-undangan kepada jalurnya, yakni melalui lembaga yudikatif, yang dalam konteks ini adalah Mahkamah Agung.

## **KESIMPULAN**

Hasil penelitian menunjukkan Menteri Dalam Negeri masih bisa melaksanakan Keputusannya untuk membatalkan Peraturan Daerah karena Putusan Mahkamah Konstitusi berlaku kedepan atau prospektif, artinya bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi tidak berlaku surut (*non retroaktif*). Jika dilihat dari segi kewenangan seharusnya yang paling berwenang untuk membatalkan Peraturan Daerah adalah Mahkamah Agung karena kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Agung adalah kewenangan yang diberikan langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 sedangkan Menteri Dalam Negeri diberikan wewenang oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. 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. Merujuk pada Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa perda yang dibatalkan tidak langsung batal. Ada mekanisme yang harus dilakukan, yakni pencabutan.

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.

Diharapkan kepada Pemerintah Pusat untuk dapat merevisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pasal yang menyatakan kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan Daerah karena Menteri Dalam Negeri sudah tidak berwenang lagi untuk membatalkan Peraturan Daerah dan diharapkan kepada Pemerintah Pusat untuk menguatkan pengawasan secara preventif terhadap rancangan peraturan daerah sehingga dapat meminimalisir terjadinya peraturan daerah yang bermasalah dan Diharapkan kepada Pemerintah Pusat agar dalam mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini sehingga tidak terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang rendah dan diharapkan kepada Pemerintah Daerah harus lebih cermat lagi dalam membuat aturan sehingga tidak mudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Efendi, *Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah (Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015)*, Jurnal Ilmu Syari'ah dan hukum, Volume 51, Nomor 1, Juni 2017.
- Eka NAM Sihombing, *Perkembangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah*, Jurnal Yudisial Vol. 10, 10 Agustus 2017.
- Insan Tajali Nur, *Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Sinkronisasi Dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, Yuriska : Jurnal Ilmiah Hukum, Volume 10, Nomor 2, 2018.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Maria Farida Indrati, dkk, *Teori Perundang-Undangan*, Universitas Terbuka, Banten, 2016.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- Kementerian Dalam Negeri, *Daftar Perda/ Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Yang Dibatalkan/Revisi*, 2016.

- Leo Agustino, *Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah : Satu Analisis Singkat*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 1, April 2017.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Natabaya, HAS, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Novira Maharani Sukma, *Analisis Yuridis Pembatalan Perda Oleh Menteri Dalam Negeri*, Jurnal Ilmiah Galuh Yustisi, Volume 5, Nomor 1, Maret 2017.
- Rosjidi R, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review di Indonesia: Sebuah Pengantar*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005.
- Tanto Lailam, *Teori & Hukum Perundang-Undangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017.
- Tesano, *Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Jurnal Nestor Magister hukum, Vol. 2, No. 2, 2015.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Zaka Firma Aditya, *Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Retroaktif Dan Akibat Hukumnya*, Thesis, Universitas Airlangga, 2017.