



Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Hubungan Pusat Dan Daerah

Ricardo Marlon Mauwa¹, Salmon Eliazer Marthen Nirahua², Jemmy Jeffry Pietersz³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

@ : ricardomarlon2811@gmail.com

doi : [10.47268/pamali.v2i2.885](https://doi.org/10.47268/pamali.v2i2.885)



Info Artikel

Keywords:

Law Norm Instruments;
Annulment of Authority
Provincial Regulation;
Central And Regional
Relationship.

Abstract

Introduction: The Ministerial decree of Home Affairs (beleidsregels) in the Authority of Annulment provincial regulations is a form of modification of administrative law in preparing regional regulatory norms and has a hierarchical basis for the formation of provincial regulations.

Purposes of the Research: Reviewing and analyzing the suitability of legal norms instruments against the hierarchical laws and regulations within the authority to annulment provincial regulations by the Minister of Home Affairs, so that the instrument of authority in the context of central and regional relations should be a source of positive law based on the authority of state institutions (authority of the Minister of Home Affairs).

Methods of the Research: This research is a case study using a normative juridical method with a case approach that is discussed descriptively, namely examining legal reasons (ratio decidendi) legitimacy and the basis for the authority of the Minister of Home Affairs in annulment Provincial Regulations and reviewing the authority of central relations and regions as indicators of government authority (Cq. Minister of Home Affairs) in the context to harmonize the implementation of public interest (administrative function = bestuurs function).

Results of the Research: Modification of administrative law in practice of the authority to annulment provincial regional regulations by the Minister of Home Affairs in connection with central and regional relations in normative legal research on the laws and regulations applied in the Constitutional Court Decision No. Register: 137/PUU-XIII/2015; judicial review Article 251: (2),(3),(4),(8) and the Constitutional Court Decision No. Register: 56/PUU-XIV/2016; judicial review Article 251 : (1),(4),(5),(7), "as long as the phrase the authority to repeal provincial regional regulations by the Minister of Home Affairs is contrary to the 1945 Constitution and has no binding legal force". This creates confusion and dualism from the analogy principle by design : (1). Control of the administrative mechanism/ administrative function based on the normative formulation of Law Number 23 of 2014 the relevance of Permendagri Number 80 of 2015 (as the principal authority of the Minister of Home Affairs) is "a priore" in the practice of HTN is called as the authority of state institutions in an administrative appeal; and (2). Control of the juridical/judicial function mechanism, namely the legal authority to test according to the conception/hierarchy of laws and regulations based on the normative formulation of Law Number 12 of 2011 on the relevance of Presidential Regulation Number 87 of 2014 (which is the authority of the Supreme Court in the toetsingrecht/judicial mechanism review) is having the quality of "a posterore" on the other hand.

Abstrak

Kata Kunci:
Instrumen Norma Hukum;
Kewenangan Pembatalan
Peraturan Daerah Provinsi;
Hubungan Pusat Dan
Daerah.

Latar Belakang: Keputusan Menteri Dalam Negeri (*beleidsregels*) dalam pembatalan peraturan daerah provinsi merupakan bentuk modifikasi hukum administrasi dalam penyusunan norma peraturan daerah dan memiliki dasar hierarkis pembentukan peraturan daerah provinsi.

Tujuan Penelitian: Mengkaji dan menganalisa kesesuaian instrumen norma hukum terhadap hierarkis peraturan perundangan-undangan dalam kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri, sehingga instrumen wewenang dalam konteks hubungan pusat dan daerah seyogianya menjadi sumber hukum positif *basic* kewenangan kelembagaan negara (kewenangan Menteri Dalam Negeri).

Metode Penelitian: Penelitian ini bersifat *case study* menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan *case approach* yang dibahas secara deskriptif yaitu meneliti alasan hukum (*ratio decidendi*) legatimasi dan dasar kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan Peraturan Daerah Provinsi serta mengkaji wewenang hubungan pusat dan daerah sebagai indikator kewenangan pemerintah (cq. Menteri Dalam Negeri) dalam rangka harmonisasi penyelenggaraan kepentingan umum (*administrative function = bestuurs functie*).

Hasil Penelitian: Modifikasi hukum administrasi dalam praktek kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri kaitan dengan hubungan pusat dan daerah dalam *normative legal research* peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) yang diterapkan dalam Putusan MK No. Register: 137/PUU-XIII/2015; *judicial review* Pasal 251:(2),(3),(4),(8) dan Putusan MK No. Register: 56/PUU-XIV/2016; *judicial review* Pasal 251: (1), (4), (5), (7), “sepanjang frasa kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”. Hal ini menimbulkan kerancuan dan menciptakan dualisme dari *analogy principle by design*, yaitu: (1).Kontrol mekanisme administrasi/*administrative function* berdasarkan formulasi normatif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 relevansi Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 (sebagai *principle* kewenangan Menteri Dalam Negeri) bersifat “*a priore*” dalam praktek HTN disebut sebagai kewenangan kelembagaan negara dalam upaya banding administrasi; dan (2).Kontrol mekanisme *juridis/judicial function* yaitu kewenangan hukum menguji sesuai konsepsi/hierarkis peraturan perundang-undangan berdasarkan formulasi normatif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 relevansi Perpres Nomor 87 Tahun 2014 (yang merupakan kewenangan Mahkamah Agung dalam mekanisme *toetsingrecht/judicial review*) bersifat “*a postereore*” disisi lain.

1. Pendahuluan

Salah satu wujud kewenangan penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah adalah kewenangan untuk membentuk produk hukum daerah. Kewenangan Daerah untuk membentuk produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan-peraturan lainnya didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan dimaksud tentu dengan memperhatikan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, meliputi: (i).Hubungan keuangan; (ii).Pelayanan umum; (iii).Pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya (atau disebut

hubungan integral kewilayahan/*functionele decentralisatie*), yang dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang (ketentuan Pasal 18A UUD 1945). Daerah provinsi, kabupaten dan kota diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya masing-masing menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sehingga otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah otonomi yang seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan yang tidak diserahkan tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat (selanjutnya dalam penulisan ini disingkat Pemerintah).¹

Kohern penyelenggaraan urusan pemerintahan, instrument konstitusi Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 menegasi tentang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membagi klasifikasi wewenang urusan pemerintahan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu : (i).urusan pemerintahan absolut; (ii).urusan pemerintahan konkuren; dan (iii).urusan pemerintahan umum.

a. Urusan Pemerintahan Absolut (Pasal 10 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014).

Urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan pemerintah (kewenangan Presiden yang dilaksanakan oleh Menteri terkait dalam hal ini Menteri Dalam Negeri), urusan pemerintahan dimaksud meliputi : Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; Moneter dan fiskal nasional; Agama.

b. Urusan Pemerintahan Konkuren (Pasal 11 s/d 12 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014).

Urusan pemerintahan konkuren yaitu pemerintah pusat membagi kewenangan dengan provinsi dan daerah kabupaten/kota; pembagian kewenangan inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, urusan pemerintahan dimaksud meliputi : Urusan Pemerintahan Wajib yaitu urusan pemerintahan dasar (subtansinya pelayanan dasar), meliputi: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; Ketentaraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; Sosial. Selanjutnya urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan desa; Pengendalian penduduk dan keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan informatika; Koperasi, usaha kecil dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; Kearsipan. Sedangkan urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi: Kelautan dan perikanan; Pariwisata; Pertanian; Kehutanan; Energi dan sumber daya mineral; Perdagangan; Perindustrian; Transmigrasi; Urusan Pemerintahan Umum (Pasal 25 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014).

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala negara (Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014), meliputi:

- (a) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar

¹ Victor Juzuf Sedubun et al., "Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *SASI* 25, no. 2 (2019): 107-20, <https://doi.org/10.47268/sasi.v25i2.216>.

- Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (b) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
 - (c) Pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
 - (d) Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (e) Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - (f) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila;
 - (g) Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Berdasarkan rumusan klasifikasi urusan pemerintahan, maka hubungan wewenang penyelenggaraan urusan pemerintahan secara garis besar berada dibawah kendali pemerintah pusat kecuali sebagian urusan pemerintahan konkuren (yaitu "urusan pemerintahan wajib") merupakan kewenangan pemerintah pusat untuk menentukan pembagian urusan tersebut kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan desentralisasi fungsi menurut prinsip residu. Sehingga dalam merumuskan penyelenggaraan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; baik urusan pemerintahan absolut, sebagian urusan pemerintahan konkuren (urusan pemerintahan pilihan), maupun urusan pemerintahan umum seyogianya didasarkan pada pola distribusi kewenangan yang dirumuskan berdasarkan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dengan memperhatikan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sehingga hal ini ("pola distribusi kewenangan") menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan pemerintahan.

- 1) Hubungan Kewenangan: Wewenang penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kaitan dengan klasifikasi urusan pemerintahan, terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam Negeri Presiden dibantu oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 4 Ayat 1 Bab III Kekuasaan Pemerintahan dan Pasal 17 Bab V Kementerian Negara; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *juncto* Pasal 5 Bab III Kekuasaan Pemerintahan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014). Sehingga dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri berwenang melaksanakan fungsi pembinaan dan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, dimana pada tingkatan koordinasi dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Presiden sebagai pemegang tanggung jawab akhir atas (Pasal 7 - 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, sebagian kewenangan urusan pemerintahan konkuren (yaitu "urusan pemerintahan wajib") merupakan

kewenangan pemerintah daerah berdasarkan prinsip otonomi untuk merumuskan dan melaksanakan skala prioritas pembangunan daerah menurut visi, misi, arah kebijakan umum dan sasaran pembangunan daerah yang dibentuk berdasarkan arah kebijakan penetapan keuangan daerah dari plafon Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (atau disingkat APBD). Sedangkan pada penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren (yaitu “urusan pemerintahan pilihan”), dan urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan pemerintah pusat (cq. Menteri Negara RI) untuk merumuskan dan menjabarkan lebih lanjut urusan pemerintahan dimaksud berdasarkan skala prioritas nasional dari kebijakan moneter dan fiskal negara terhadap penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (atau disingkat APBN). Dengan demikian, segala urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah didanai dari dan atas beban APBD sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah didanai dari dan beban APBN (Pasal 282 ayat (1) - (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Sehingga secara komprehensif rumusan APBN menjadi pedoman/instrumen derivatif bagi pemerintah daerah (dalam hal ini Gubernur bersama DPRD) dalam menyusun dan membentuk beberapa peraturan daerah tertentu (propemperda tertentu) yang terkait dengan kebijakan umum dan hubungan keuangan yang didasarkan pada kewenangan distribusi penyelenggaraan urusan pemerintahan, yaitu peraturan daerah provinsi tentang : (i).Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), (ii).Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), (iii).Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), (iv).Perubahan APBD, (v).Pertanggung jawaban Pelaksanaan APBD, (vi).Pajak Daerah, (vii).Retribusi Daerah dan (viii).Tata ruang daerah.

- 2) Hubungan pengawasan: Kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan bermakna peralihan kewenangan/*delegation of authority* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (analisa ketentuan Pasal 280 Bab XI Keuangan Daerah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014) menitik beratkan pada aspek 1).hubungan kebijakan umum; dan 2).hubungan keuangan pusat dan daerah. Dimana Pemerintahan Daerah Provinsi secara hukum administrasi memiliki kewajiban mengatur, mengelola, dan melaksanakan urusan pemerintahan yang bersumber pada kebijakan umum keuangan daerah melalui APBD maupun yang didanai oleh pemerintah pusat melalui kebijakan moneter dan fiskal negara berdasarkan rumusan plafon APBN. Kewajiban dimaksud meliputi: (i).Menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan (ii).Melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan. Sehingga secara korelasi, rumusan program pemerintah yang diatur oleh pemerintah daerah dalam peraturan daerah provinsi tentang kewenangan urusan pemerintahan maupun hubungan keuangan pusat dan daerah seyogianya merupakan bentuk kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) berdasarkan daftar kumulatif, yaitu diantaranya berdasarkan pada instrumen Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara disingkat APBN (ketentuan Pasal 23 Bab IV Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Dengan demikian itu berarti rumusan APBN merupakan instrumen derivatif bagi penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kewenangan fungsi pembinaan dan fungsi pengawasan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri. Sehingga Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan prinsip NKRI dalam kaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyusun peraturan daerah provinsi (Pasal 16 Bab IV Urusan Pemerintahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) berwenang untuk : (i).Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan (ii).Melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dimana mekanisme proses penyusunan dan pembentukan hukum (*legal control mechanism*) peraturan daerah provinsi adalah untuk mencapai tujuan kepentingan umum yang terukur dan terencana secara efektif dan efisien, sehingga keputusan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan peraturan daerah provinsi yang bertentangan dengan harmonisasi kepentingan umum merupakan bentuk kebijakan hukum terbuka dalam upaya koreksi peraturan yang mengikat kedalam (*open legal policy interne regeling*).²

Dengan demikian berdasarkan uraian latar belakang, maka yang menjadi permasalahan untuk dikaji dalam penulisan ini adalah: “Apakah Menteri Dalam Negeri berwenang membatalkan Peraturan Daerah Provinsi, bila dikaitkan dengan wewenang hubungan pusat dan daerah sebagai sumber hukum kewenangan *basic* kelembagaan negara (yaitu Menteri Dalam Negeri Sebagai Lembaga Negara Non Independen/*pouvoir executive function*)”. Mengingat *normative legal research* peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) yang diterapkan/dipakai sebagai bahan *judicial review* dalam Putusan MK No. Register: 137/PUU-XIII/2015; *judicial review* Pasal 251:(2),(3),(4),(8) dan Putusan MK No. Register: 56/PUU-XIV/2016; *judicial review* Pasal 251:(1),(4),(5),(7), “sepanjang frasa kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”. Hal ini menimbulkan kerancuan dan menciptakan dualisme hukum dari *analogy principle by design* hubungan kewenangan pusat dan daerah.

2. Metode Penelitian

Penelitian bersifat yuridis normatif, yakni penelitian yang mengkaji terkait ketentuan-ketentuan hukum positif, teori hukum maupun asas-asas hukum yang berlaku terhadap *case study* “*In Kracht Van Gewijsde*” (eksaminasi putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap). Hal ini disebabkan karena ilmu hukum memiliki karakter yang

² Syarifuddin, *Prinsip Keadilan Dalam Mengadili Perkara Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2020), hh. 104-105.

khusus (merupakan suatu *sui generis discipline*).³ Oleh Terry Hutchinson,⁴ penelitian ini termasuk dalam kategori *doctrinal* dan *research reform-oriented research*. *Doctrinal research is research which provides a system exposition of the rules governing a particular category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future developments*. Sedangkan *reform-oriented research* dijelaskan sebagai *research which intensively evaluates the adequacy of existing rules and which recommends changes to any rules found wanting*. Sehingga data yang diperoleh dari cara penelitian kepustakaan ini bersifat kualitatif yaitu menggunakan data hukum primer, data hukum sekunder dan data hukum tersier (petunjuk/penjelasan) sebagai penunjang untuk mendeskripsikan hasil kesimpulan penelitian hukum ini.⁵ Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan kasus (*case approach*) yakni dengan melakukan kajian hukum rumusan normatif (*normative legal research*) peraturan perundang-undangan yang berlaku (yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) yang diterapkan/dipakai terhadap permasalahan hukum⁶ dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Register: 137/PUU-XIII/2015 (*judicial review* Pasal 251:(2),(3),(4),(8)) dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Register: 56/PUU-XIV/2016 (*judicial review* Pasal 251: (1),(4),(5)); dibahas/dibedah secara deskriptif yaitu dengan meneliti alasan hukum (*ratio decidendi*)⁷ dalam merumuskan fakta-fakta hukum materiil dan dampak/konsekuensi yang timbul pada tatanan praktek hukum ketatanegaraan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap implementasi kepentingan umum penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam hubungan kewenangan Pusat dan Daerah (*fact finding to problem identification public service*).

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Dasar Hukum Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi

Pada historis praktek ketatanegaraan, Presiden pada tahun 2016 mengumumkan pembatalan terhadap 3.143 Peraturan Daerah yang bermasalah karena Presiden menilai bahwa 3.143 Peraturan Daerah yang dibatalkan menghambat investasi di Indonesia, dari 3.143 Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri terdapat 88 (delapanpuluh delapan) Peraturan Daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku dengan rincian Kabupaten Kepulauan Aru sebanyak 6 (enam) Peraturan Daerah, Kabupaten Buru sebanyak 18 (delapanbelas) Peraturan Daerah, Kota Ambon sebanyak 9 (sembilan) Peraturan Daerah, Kota Tual sebanyak 5 (lima) Peraturan Daerah, Kabupaten Buru Selatan sebanyak 10 (sepuluh) Peraturan Daerah, Kabupaten Maluku Tengah sebanyak 4 (empat) Peraturan Daerah, Kabupaten Maluku Tenggara sebanyak 9 (sembilan), Kabupaten Maluku Barat Daya sebanyak 1 (satu) Peraturan Daerah, Kabupaten Maluku Tenggara Barat sebanyak 9 (sembilan) Peraturan Daerah, Kabupaten Seram Bagian Barat sebanyak 5 (lima) Peraturan Daerah, Kabupaten Seram Bagian Timur sebanyak 12

³ Philipus M Hadjon, "Penelitian Hukum Normatif" (Surabaya, 2003), h. 1.

⁴ Terry C M Hutchinson, *Researching and Writing in Law* (Australia: Thomson Reuters, 2018), h. 9.

⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 118-119.

⁶ Soejono and H. Abdurahman, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), h. 56.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 119-125.

(duabelas) Peraturan Daerah. Peraturan Daerah Provinsi Maluku yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.⁸

Kewenangan pembatalan *Perda Provinsi* oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri (cetak miring oleh penulis sebagai spesifikasi kajian dalam pembatasan pembahasan pada substansi *Perda Provinsi*); karena kedudukan pemerintah daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah “subdivisi pemerintahan nasional” (rasio hukum Pasal 1 ayat (1) dan (3) UUD 1945; bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik dan merupakan negara hukum). Sehingga Pemerintah Daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri, dimana hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat adalah “*dependent* dan *subordinat*” (analisa yuridis Pasal 18A UUD 1945), sehingga dalam merumuskan pengaturan tertentu (peraturan daerah provinsi tertentu) terkait distribusi hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam urusan pemerintahan tentang: 1). Hubungan Keuangan; 2). Hubungan Kepentingan Umum; 3). Pemanfaatan SDA dan Sumber Daya Lainnya (atau disebut hubungan integral kewilayahan/*functionele decentralisatie*), dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang (ketentuan Pasal 18A UUD 1945). Pemerintah Pusat berwenang melaksanakan fungsi pembinaan, pengawasan, evaluasi, dan fungsi klarifikasi/koreksi terhadap urusan pemerintahan baik bersifat teknis penyelenggaraan administrasi dalam urusan pemerintahan di daerah (*bestuur function/administrative function*) maupun terkait pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pengaturan regulatif pemerintah daerah meliputi (i).Mekanisme proses tahapan penyusunan/perumusan materi muatan Peraturan Daerah Provinsi; hingga (ii).Mekanisme pentahapan penetapan Peraturan Daerah Provinsi (disingkat *Perda Provinsi*).⁹ Peraturan daerah tertentu (propemperda tertentu) yang dimaksud yaitu peraturan daerah provinsi tentang : (i). Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), (ii).Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), (iii).Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), (iv).Perubahan APBD, (v).Pertanggung jawaban Pelaksanaan APBD, (vi).Pajak Daerah, (vii).Retribusi Daerah dan (viii).Tata ruang daerah.

Bahwa penegasan konstitusi Indonesia adalah “Negara Hukum”, maka ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan/menegasi bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Dimana “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undangan sebagai kehendak konstitusi” (ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945). Dengan demikian bahwa analisa yuridis instrument norma Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagai *formal gesetz/aturan formal*); kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri sebagai bentuk dari upaya

⁸ Sedubun et al., “Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.” *Op. Cit.*

⁹ Jemmy Jeffry Pieterz, Argumentasi Hukum Pada Ujian Tesis: “Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Hubungan Pusat Dan Daerah”, Fakultas Hukum Universitas Pattimura; Sebagaimana dipertegas pula oleh S.E.M. Nirahua, Dalam Argumentasi Hukum Pada Ujian Tesis: “Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Hubungan Pusat Dan Daerah”, Fakultas Hukum Universitas Pattimura.

banding administrasi dan merupakan proses *regeling internal* atau disebut pengaturan internal urusan pemerintahan. Bahwa bentuk kewenangan mengatur urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah pusat sebagai bentuk kekuasaan negara kesatuan berdasarkan kewenangan asli HTN HAN (meliputi: (i).urusan pemerintahan absolut; (ii).urusan pemerintahan konkuren (urusan pemerintahan pilihan; dan (iii).urusan pemerintahan umum)) dan pemerintah daerah hanya melaksanakan sebagian urusan pemerintahan konkuren (yaitu urusan pemerintahan wajib) yang diserahkan kepada daerah sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah yaitu berdasarkan sisa kewenangan urusan pemerintahan (“residu prinsip”). Sehingga penyerahan sisa urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan untuk penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁰ Sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan dari hasil distribusi urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas: (i).desentralisasi; (ii).dekonsentrasi; dan (iii).tugas pembantuan. Secara substansi menjadi dasar kewenangan pengawasan oleh pemerintah pusat sebagai yang menyerahkan sisa urusan pemerintahan, karena pemenuhan unsur pemerintahan yaitu (i).kepentingan umum; dan (ii).kebijakan moneter dan fiscal merupakan urusan tanggung jawab pemerintah pusat dimana Presiden sebagai penanggung jawab akhir urusan pemerintahan. Pemerintah Daerah melaksanakan sisa urusan pemerintahan sebagai dasar otonomi daerah memiliki kewenangan berprakarsa dan menjadi urusan tanggungjawab pemerintahan daerah dari urusan pemerintahan konkuren bersifat wajib yang didanai melalui APBD. Tanggung jawab pemerintah pusat kaitan dengan urusan pemerintahan pilihan yang didanai oleh APBN menjadi kewenangan pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri Kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kaitan dengan tanggung jawab pemerintahan, bentuk pengawasan Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri yang berujung pada wewenang dan tanggungjawab Presiden merupakan dasar konsekuensi kewenangan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi. Sehingga menjadikan keputusan Menteri Dalam Negeri sebagai norma pembatalan peraturan daerah provinsi yang bertentangan dengan harmonisasi kepentingan umum sebagai bentuk kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dalam upaya koreksi peraturan yang mengikat kedalam (*interne regeling*).¹¹ Bila didudukan dalam kewenangan hak menguji peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah Provinsi terhadap Undang-Undang); maka hak menguji Mahkamah Agung adalah hak konstitusional seluruh masyarakat dan dasar menguji peraturan perundang-undangan adalah menguji norma peraturan daerah provinsi apakah bertentangan dengan peraturan di atasnya, hal ini tertentu berbeda dengan bahan dasar menguji pemerintah terhadap peraturan daerah provinsi karena hak menguji Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri adalah bersifat substansi materiil materi muatan peraturan daerah provinsi tentang rumusan internal urusan pemerintah terkait: (i). kepentingan umum; dan (ii).pertimbangan unsur

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Syarifuddin, *Prinsip Keadilan Dalam Mengadili Perkara Tindak Pidana Korupsi. Op. Cit.* h. 144.

asusila.¹² Hal ini karena pemerintah pada pokoknya merupakan produsen hukum terbesar disepanjang sejarah, alasannya sederhana:¹³

- (1) Pemerintah menguasai informasi yang paling banyak dan memiliki akses paling luas dan paling besar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum.
- (2) Pemerintah jugalah yang paling tahu mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana dan bagaimana hukum itu akan dibuat.
- (3) Dalam organisasi pemerintah pulalah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu dapat dengan mudah dikerjakan.

Secara sistem norma hukum/nomenklatur norma hukum terkait keputusan Menteri Dalam Negeri yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 relevansi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; norma hukum/nomenklatur peraturan perundang-undangan selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan dasar bagi norma yang lebih rendah dari padanya. Maka analogi hukum tentang prinsip jenis/hierarki norma yang tertuang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan aturan dasar/aturan pokok negara (*Staatsfundamentalnorm/ Staatsgrundgesetz*) dan menjadi derivatif bagi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (*Formell gesetz*) dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagai peraturan pelaksana (*Verordnung*), sehingga peraturan daerah provinsi/aturan otonom (*Autonome Satzung*) merupakan pengaturan lebih lanjut (*underlying product*) terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.¹⁴ Keputusan Menteri Dalam Negeri (*pseudo-wetgeving/beleidsregels*) dalam pembatalan peraturan daerah provinsi merupakan bentuk modifikasi hukum administrasi dalam penyusunan norma peraturan daerah dan memiliki dasar hierarkis penyusunan peraturan daerah provinsi, yaitu makna yang terkandung dalam frase “sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan” (sehingga fungsi pengawasan Mendagri sebagai dasar kewenangan pembatalan norma peraturan daerah provinsi). Oleh karena itu pembatalan peraturan daerah provinsi melalui Mahkamah Agung akan menimbulkan kerancuan materi muatan perda provinsi dan sehingga dari sinilah tercipta dualisme penegakan hukum hak menguji berdasarkan “*analogy principle by design*”, yaitu: (1). Kontrol mekanisme administrasi/*administrative function* berdasarkan formulasi normatif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 relevansi Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 (sebagai *principle* kewenangan Menteri Dalam Negeri) seyogianya bersifat “*a priore*” dalam praktek HTN disebut sebagai kewenangan kelembagaan negara dalam upaya banding administrasi; dan (2). Kontrol mekanisme *juridis/judicial function* yaitu kewenangan hukum menguji sesuai konsepsi/hierarkis peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan formulasi

¹² Jemmy Jeffrey Pieterz, S.E.M. Nirahua, Argumentasi Hukum Dalam Ujian Tesis; “Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Hubungan Pusat Dan Daerah”. *Op. Cit.*

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 5.

¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 44-45.

normatif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 relevansi Perpres Nomor 87 Tahun 2014 (yang merupakan kewenangan Mahkamah Agung dalam mekanisme *toetsingrecht/judicial review*) seyogianya bersifat "*a postereore*" disisi lain, yaitu *judicial review* sebagai sarana fasilitas akhir setelah pemerintah daerah menempuh proses hukum upaya banding administrasi yang merupakan bentuk dari posisi tawar-menawar (*bargaining position*) Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat melalui fungsi pemerintahan (*mechanism bestuur function*).¹⁵

3.2 Mekanisme Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Oleh Menteri Dalam Negeri Sebelum Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

Pengaturan mengenai pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dapat ditemui dalam rumusan ketentuan Bab IX Bagian Ketiga Pasal 249-252 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Apabila peraturan daerah provinsi bertentangan dengan ketentuan dimaksud, maka Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan peraturan daerah atau peraturan kepala daerah provinsi.

Adapun pembatalan peraturan daerah provinsi ditetapkan dengan keputusan Menteri, dalam hal ini keputusan Menteri Dalam Negeri. Keputusan dimaksud merupakan bentuk delegasi kewenangan Presiden RI sebagai kepala pemerintahan kepada Menteri Dalam Negeri sebagai fungsi penyelenggara dan pengawasan pemerintahan pusat di daerah (*executive function*). Bahwa wewenang penyelenggaraan dan pengawasan merupakan wewenang semi atributif Kementerian Negara (merupakan wewenang asli HTN) yang diatur dalam Pasal 17 Bab V Kementerian Negara UUD 1945. Nomenklatur wewenang Menteri Dalam Negeri sebagai *executive function* dimaknai dalam frase sebagai berikut:

- 1) Presiden dibantu (ketentuan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945);
- 2) Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945);
- 3) Pembentukan, perubahan dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang (ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945).

Pasal 326 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa: proses pembentukan peraturan daerah provinsi atau disebut propemperda provinsi dan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara evaluasi rancangan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Fungsi propemperda dimaksud dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Tahapan pembentukan peraturan daerah provinsi mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan. Mekanisme pembentukan peraturan daerah provinsi, Gubernur menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam menyusun propemperda di

¹⁵ Risalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 56/PUU-XIV/2016 tanggal 21 Juli 2016 dan Risalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 137/PUU-XIII/2015 tanggal 11 November 2015.

lingkungan pemerintahan daerah provinsi dan dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal (ketentuan Pasal 11 dan 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015). Instansi vertikal terkait dimaksud yaitu kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan/atau instansi vertikal terkait dengan kewenangan, materi muatan atau kebutuhan perencanaan pembentukan peraturan daerah dimaksud.

Hasil penyusunan peraturan daerah provinsi (ketentuan Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015) memuat daftar rancangan perda provinsi berisi/didasarkan atas : (a).perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (b).rencana pembangunan daerah; (c).penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan (d).aspirasi masyarakat. Diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi. Gubernur menyampaikan hasil penyusunan propemperda provinsi kepada Badan Pembentukan Peraturan Daerah selanjutnya disebut Bapemperda melalui Pimpinan DPRD Provinsi. Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD dan diatur dalam peraturan DPRD Provinsi.

Hasil penyusunan propemperda provinsi antara DPRD Provinsi dan pemerintah daerah provinsi yang memuat daftar urutan prioritas dimana penyusunannya dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD provinsi, bila disepakati menjadi propemperda provinsi maka diusulkan dalam rapat paripurna DPRD Provinsi dan ditetapkan dengan keputusan DPRD Provinsi. Gubernur membentuk tim penyusun rancangan peraturan daerah provinsi yang ditetapkan dengan keputusan gubernur (Pasal 25 ayat (2) dan (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015). Keanggotaan tim penyusun terdiri dari : (a).Gubernur; (b).Sekretaris Daerah; (c).perangkat daerah pemrakarsa (meliputi diantaranya rancangan perda dan naskah akademis yang disertakan oleh instansi vertikal dan/atau akademisi dalam keanggotaan tim); (d). perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi; (e). perangkat daerah terkait; dan (f). perancangan peraturan perundang-undangan.

Ketua tim penyusun peraturan daerah provinsi dipilih dan/atau ditunjuk oleh perangkat daerah pemrakarsa, bertanggung jawab terhadap materi muatan rancangan peraturan daerah provinsi yang disusun. Ketua tim bertugas melaporkan kepada Sekretaris Daerah Provinsi mengenai perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah provinsi untuk mendapatkan arahan atau keputusan (ketentuan Pasal 27 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015). Ketua tim penyusun menyampaikan hasil rancangan peraturan daerah provinsi kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi. Dimana dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi perda provinsi, pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi dapat mengikut sertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan peraturan daerah provinsi yang merupakan konsep akhir akan disampaikan kepada DPRD. Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan rancangan perda provinsi kepada Badan Pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Bapemperda)

untuk dilakukan pengkajian. Hasil kajian peraturan daerah provinsi disampaikan pimpinan DPRD Provinsi dalam rapat paripurna DPRD Provinsi. Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar propemperda karena alasan diantaranya adalah “akibat pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri untuk peraturan daerah provinsi” dan/atau perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah propemperda ditetapkan. Dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi mengatur mengenai: (a). APBD provinsi; (b). pencabutan perda provinsi; atau (c). perubahan perda provinsi yang hanya terbatas mengubah materi. Perancangan peraturan daerah provinsi tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur (ketentuan Pasal 35 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015).

Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan daerah dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsespsi peraturan daerah provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah (ketentuan Pasal 16 Bab IV Urusan Pemerintahan Bagian Ketiga Urusan Pemerintahan Konkuren Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Pasal 87 ayat (1) Bab VII Pembinaan Terhadap Rancangan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015). Fasilitasi dalam rangka pembinaan dan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah bagi provinsi paling lambat 15 (lima belas) hari setelah rancangan peraturan daerah diterima, apabila Direktur Jenderal Otonomi Daerah tidak memberikan fasilitasi maka rancangan peraturan daerah provinsi tersebut dilanjutkan pada tahapan persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD. Namun apabila fasilitasi dalam rangka pembinaan dan evaluasi serta pengharmonisasian rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri maka dibentuk tim harmonisasi evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi pada Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.

Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi rancangan rancangan peraturan daerah provinsi sesuai dengan undang-undangan pemerintahan daerah, yaitu rumusan yang terdiri atas: (a).RPJPD; (b).RPJMD; (c).APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; (d).pajak daerah; (e).retribusi daerah; dan (f).tata ruang daerah. Fungsi evaluasi Menteri Dalam Negeri diuraikan pula dalam upaya melakukan pengendalian atas defisit APBD provinsi dengan berdasarkan batas maksimal defisit APBD dan batas maksimal jumlah kumulatif pinjaman daerah oleh APBN yang ditetapkan oleh Menteri terkait (ketentuan Pasal 306 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Rancangan peraturan daerah provinsi yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan nomor registrasi peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah tentang APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, dan retribusi daerah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri c.q. Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah melalui Sekretaris Jenderal paling lama 3 (tiga) hari untuk dievaluasi. Sedangkan rancangan peraturan daerah tentang RPJPD, RPJMD dan tata ruang daerah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri c.q. Direktur

Jenderal Bina Pembangunan Daerah melalui Sekretaris Jenderal paling lama 3 (tiga) hari untuk dievaluasi.

Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan. Demikian pula Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tata ruang, sedangkan urusan pemerintahan dalam bidang industrial melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian. Evaluasi akhir terhadap rancangan peraturan daerah provinsi ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri (ketentuan Pasal 267 ayat (1), Pasal 268, Pasal 269, Pasal 319, Pasal 321 *juncto* Pasal 93 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015). Hal ini dibuat dan ditindaklanjuti untuk tujuan penyempurnaan rancangan produk hukum peraturan daerah provinsi guna menghindari dilakukannya pembatalan.

Mengenai tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, tata cara evaluasi rancangan peraturan daerah tentang RPJPD dan RPJMD, serta tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD diatur dengan peraturan menteri (Pasal 277 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Menteri Dalam Negeri melakukan pengendalian dan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi untuk menguji kesesuaian peraturan daerah sebagaimana dimaksud, yaitu:

- a) Kesesuaian RPJPD Provinsi dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 268 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).
- b) Kesesuaian RPJMD Provinsi dengan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 269 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).
- c) Kesesuaian rancangan APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD (Pasal 314 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) diuji terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, RKPD, KUA (kebijakan umum anggaran dan pendapatan belanja daerah), PPA (prioritas dan plafon anggaran sementara), serta RPJMD.
- d) Kesesuaian rancangan perubahan APBD (Pasal 316 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) yang terjadi karena : (a).perkembangan tidak sesuai dengan KUA; (b).keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja; (c).keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan; (d).keadaan darurat; dan/atau (e).keadaan luar biasa. Rancangan perubahan APBD diuji oleh Menteri berdasarkan Peraturan daerah tentang APBD dan Perkada APBD yang secara mutatis mutandis berlaku terhadap evaluasi rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan perkada sebagai peraturan pelaksana tentang penjabaran perubahan APBD. Pengambilan keputusan mengenai rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir. Pengajuan perda perubahan APBD dimaksud disertai

penjelasan dan dokumen pendukung kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama (Pasal 317). Penetapan rancangan perda tentang perubahan APBD dilakukan setelah ditetapkan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tahun sebelumnya.

Perubahan APBD hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran, kecuali dalam luar biasa. Keadaan luar biasa adalah keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (Pasal 316 ayat (2) dan (3)).

- e) Kesesuaian rancangan peraturan daerah provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dibahas bersama antara kepala daerah dan DPRD (Pasal 320 ayat (1), (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) yang disertakan laporan keuangan yang telah diperiksa Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut BPK) sesuai standar akuntansi pemerintah paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, paling lambat 7 (tujuh) bulan telah mendapatkan persetujuan bersama setelah tahun anggaran berakhir.

Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi dimaksud untuk menguji kesesuaiannya dengan peraturan daerah provinsi tentang APBD dan/atau peraturan daerah provinsi tentang perubahan APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan BPK (Pasal 321)

- f) Kesesuaian rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi terhadap Peraturan Pajak Negara. Menteri menguji rancangan peraturan daerah dimaksud berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum (Pasal 324 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).

Hasil evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud/diuraikan di atas, disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lama 15 (lima belas) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut diterima. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi peraturan daerah provinsi telah sesuai dan Menteri memberikan nomor register peraturan daerah tersebut, maka DPRD beserta Gubernur menetapkan rancangan peraturan daerah dimaksud menjadi peraturan daerah provinsi. Namun apabila peraturan daerah tersebut tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka Gubernur dan DPRD melakukan proses koreksi penyempurnaan peraturan daerah provinsi paling lama 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima (Pasal 268 ayat (3), Pasal 269 ayat (3), Pasal 314 ayat (6), Pasal 321 ayat (5), Pasal 324 ayat (5); Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 128 Bab XI Pembatalan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015).

Apabila hasil evaluasi dari fasilitasi rancangan peraturan daerah provinsi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD serta Gubernur menetapkan rancangan peraturan daerah provinsi tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi peraturan daerah maka Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri membentuk tim pembatalan peraturan daerah provinsi yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, anggotanya terdiri atas komponen lingkup Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian terkait sesuai kebutuhan (Pasal 129

ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015). Tim pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur melakukan kajian terhadap temuan fasilitasi evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dimaksud dan peraturan kepala daerah terkait yang dituangkan dalam berita acara pemeriksaan. Kajian dimaksud dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterima oleh tim pembatalan peraturan daerah. Dalam hal hasil kajian sebagaimana dimaksud, apabila dinyatakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan maka Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri menerbitkan surat perihal pernyataan sesuai kepada Gubernur. Namun apabila hasil kajian dimaksud dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan maka Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah menetapkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur dimaksud/terkait. Sifat pembatalan materi muatan peraturan daerah provinsi dimaksud berlaku seluruh isi atau sebagian, tergantung hasil temuan evaluasi peraturan daerah dimaksud/terkait (Pasal 130 Bab XI Pembatalan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan; Bagian Satu Kesatu Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015).

Kaitan dengan keputusan pembatalan peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri, apabila Pemerintah Daerah Provinsi berkeberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan perundang-undangan maka Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Provinsi diterima (Pasal 136 Permendagri No. 80 Tahun 2015). Mekanisme keberatan (Pasal 137 Permendagri No. 80 Tahun 2015) dilakukan dengan tata cara:

- a) Gubernur dan/atau DPRD provinsi mengajukan keberatan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Presiden disertai dengan alasan keberatan
- b) alasan keberatan sebagaimana dimaksud dilakukan kajian sesuai tolok ukur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Ketentuan Pasal 138 Permendagri No. 80 Tahun 2015 menjelaskan/menegasi bahwa:
 - (1) Dalam hal alasan keberatan tidak dikabulkan seluruhnya, Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara menyatakan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur tetap berlaku.
 - (2) Dalam hal alasan keberatan dikabulkan seluruhnya, Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara membatalkan seluruh materi muatan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
 - (3) Dalam hal alasan keberatan dikabulkan sebagian, maka sebagian materi muatan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Perda Provinsi dan/atau Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak dikabulkan tetap berlaku.

Lebih lanjut, dalam ketentuan Pasal 139 Permendagri No. 80 Tahun 2015 menegasi bahwa:

- (1)Keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137 yang dikabulkan atau tidak dikabulkan oleh Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- (2)Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final.

3.3 *Analogy Mechanism* Kewenangan Menteri Dalam Negeri Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi

Secara yuridis Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; menegaskan bahwa Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan menguji/mengevaluasi rancangan peraturan daerah provinsi sebagai bentuk preventif dari pengawasan *intern* penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁶ Pengawasan dimaksud sebagai upaya proses pemantauan, pemeriksaan dan penilaian yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang berwenang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri terhadap tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah dengan maksud untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran hak-hak warga negara yang berwujud dalam prinsip siklus penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun untuk memperbaiki kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindakan pemerintah.¹⁷

Secara mekanisme kewenangan (*analogy authority mechanism*), kewenangan Menteri Dalam Negeri meliputi: (i).fungsi evaluasi, (ii).klarifikasi, dan (iii).pengawasan atas regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah daerah. Dalam konsep hukum administrasi pelaksanaan mekanisme kewenangan tersebut memetik beratkan kepada aspek pemerintahan, yaitu meliputi: (a).kewenangan; (b).organisasi publik; (c).instrumen pemerintahan; dan (d).prosedur pemerintahan.¹⁸

Dalam ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi negara istilah kewenangan biasanya dihubungkan dengan “kekuasaan” yaitu berasal dari kata “kuasa” artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu); kekuatan. Sedangkan “wewenang” adalah hak (1).hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu; (2).kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain,¹⁹ dengan demikian penggunaan kewenangan pemerintah secara bijaksana dalam instrumen pemerintahan dan prosedur merupakan faktor dan/atau isu kritis pemerintah dalam rangka implementasi penyelenggaraan wewenang fungsi pembinaan dan pengawasan/kontrol terhadap organisasi pemerintahan, dimana pemerintah pusat sebagai pemerintahan atasan dan pemerintah daerah sebagai pemerintah bawahan.

Secara konstitusional, ketentuan Pasal 4 ayat (1) BAB III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan sumber kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara dan juga merupakan sumber rumusan delegasi wewenang *pouvoir executive* dari kekuasaan eksekutif Presiden kepada Kementerian

¹⁶ Yuswanto and M. Yasin Al Arif, “Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016,” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2018): 710-31.

¹⁷ Jemmy Jeffry Pietersz, “Penguujian Dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan” (Disertasi: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016), h. 29.

¹⁸ Jemmy Jeffry Pietersz, “Materi Perkuliahan Hukum Administrasi Wilayah Kepulauan” (Ambon, n.d.).

¹⁹ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan* (Bandung: Alumni, 2004), h. 38.

Negara, dimana Presiden sebagai penanggung jawab akhir dari teknis tugas dan fungsi organisasi pemerintahan negara; ketentuan Pasal 17 BAB V Kementerian Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai norma kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam wewenang Kementerian Negara sesuai bidang urusan dalam pemerintahan, dimana: (1).Presiden dibantu oleh Menteri Negara; (2).Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden; (3).Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan (4).Pembentukan, perubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

Sinkronisasi rumusan norma kewenangan Menteri Negara sebagai kewenangan delegasi/*delegatie authority* (dalam frase Presiden dibantu oleh Menteri Negara dan setiap Menteri membidangi urusan tertentu dimana Presiden sebagai penanggung jawab akhir tugas pemerintahan), dalam rumusan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916) mengatur dan menentukan bidang urusan kementerian lebih lanjut, dimana dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) menegaskan bahwa urusan tertentu dalam pemerintahan terdiri atas : (a).urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945; (b).urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; dan (c).urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) menyebutkan bahwa Kementerian Negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945 memiliki 5 fungsi: (1).perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; (2).pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; (3).pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; (4).pelaksanaan bimbingan teknis dan *supervise* atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah; dan (5).pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional. Kewenangan Menteri Dalam Negeri (secara spesifik) dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) menyebutkan bahwa Menteri Dalam Negeri dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan 4 fungsi, yaitu : (1).perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; (2).pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; (3).pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; dan (4).pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah. Terkait teknis fungsi pembinaan dan pengawasan pemerintahan secara nasional dari pusat sampai ke daerah yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri sebagai sumber hukum wewenang kelembagaan diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 5, 6, 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka argumentasi hukum *function of ratio as a reason* dari wewenang Menteri Dalam Negeri sebagai *pouvoir executive* yang melaksanakan tugas koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah merupakan bentuk wewenang *delegatie function*; dimana Menteri Dalam Negeri merupakan *delegatris* jabatan pembantu Presiden dalam pelaksanaan tugas harian pemerintahan dalam negeri, secara teknis penyelenggaraan pemerintahan negara oleh Presiden (sebagai *delegans*) tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan namun sebagai *delegans* (Presiden) merupakan penanggung jawab akhir dari pelaksanaan fungsi eksekutif tugas penyelenggaraan pemerintahan negara, dimana Menteri Dalam Negeri tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR) namun kepada Presiden. Fungsi tugas Presiden dalam

sistem pemerintahan presidensial adalah merupakan pejabat yang bertanggung jawab dan mempertanggung jawabkan kabinet/kementeriannya kepada rakyat.

Logika hukum tentang penetapan “keputusan/peraturan Menteri Dalam Negeri” adalah sebagai substansi pengaturan lebih lanjut dari materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dimana peraturan/keputusan Menteri Dalam Negeri merupakan implementatif *rules of tools making power* organisasi pemerintahan dimana norma yang dihasilkan dari kebijakan publik pemerintahan daerah (perda provinsi) seyogianya merupakan rumusan dari harmonisasi kebijakan-kebijakan umum pemerintahan negara, itu berarti keputusan Menteri Dalam Negeri bermanfaat sebagai norma koreksi (peraturan kebijakan/*beleids regel*) yang bersifat sekali-selesai (*enmaligh*). Sehingga peraturan/keputusan Menteri Dalam Negeri bersifat penting karena merupakan peraturan pelaksana dari penjabaran peraturan lebih tinggi yang dilatarbelakangi pada kebijakan nasional pemerintahan, oleh sebab itu Menteri Dalam Negeri dapat diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat peraturan pelaksana.²⁰ Sehingga kedudukan peraturan-peraturan/keputusan Menteri Dalam Negeri (sebagai lembaga-lembaga khusus) lebih tepat disebut peraturan/keputusan yang bersifat khusus (*lex specialis*), sehingga Keputusan Menteri Dalam Negeri sebagai bentuk peraturan khusus tunduk pada prinsip prefensi hukum *lex specialis derogat lex generalis*.²¹ Relevansi hukumnya adalah ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dimana ditegaskan bahwa frasa “peraturan/keputusan Menteri Dalam Negeri” sebagai jenis peraturan lain sepanjang: (1). diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau (2). Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Di sisi lain, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai *basic* hukum kewenangan kelembagaan negara (merupakan dasar wewenang untuk membuat *besluit* (keputusan pemerintah) tentang perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemerintahan dan sebagai bentuk rumusan pengawasan program dan teknis kegiatan pusat dan daerah) seyogianya menjadi “*reason is the soul of the law*”²² dari implementasi keputusan Menteri Dalam Negeri dalam kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi (dikutip dari Thomas Hobbes tentang *state of nature* yang menghubungkan gagasan *natural right, reason and self preservation* sebagai hubungan rasional dari logika berpikir sebagai kerangka dasar hukum). Kewenangan fungsi pengawasan Menteri Dalam Negeri dimaksud sebagai dasar hukum kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk melindungi kepentingan umum yang merupakan alasan dasar dari logika hukum norma kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi (oleh Thomas Hobbes disebut *affirmed by reason* merupakan produk hukum dari akal).²³

²⁰ Zaka Firma Aditya and M. Reza Winata, “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia,” *Negara Hukum* 9, no. 1 (2018): 88–100.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004), h. 278-279.

²² J H Hexter, “Thomas Hobbes and The Law,” *Cornel Law Review* 65, no. 4 (1980).

²³ “Dari Anarki Ke Hierarki: Eksposisi Gagasan Thomas Hobbes Sebagai Rujukan Teori Realisme,” *Urnal Dinamika Global* 6, no. 2 (2021): 170–93.

Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi merupakan bentuk dari wujud ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap hasil evaluasi dan upaya rumusan evaluasi pengendalian urusan pemerintahan, sehingga diharapkan pengawasan *intern* dari pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri seyogianya menjadi acuan dasar dari sarana fasilitasi produk hukum nasional dari wujud pelaksanaan fungsi pembinaan, pengawasan dan koreksi dalam pengendalian/harmonisasi regulasi pemerintah daerah.²⁴

Istilah pengawasan oleh Menteri Dalam Negeri, kata pengawasan sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen. Dalam pengertian hukum, pengawasan dikenal dengan istilah “control” atau “controlling” dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah “toetsing” atau pengujian,²⁵ dalam *Black’s Law Dictionary*, istilah “control” antara lain berarti:²⁶

“Control, to exercise restraining or directing influence over. To regulate; restrain; dominate; curb; to hold from action; overpower; counteract; govern. Control, power or authority to manage, direct, superintend, restrict, regulate, govern, administer, or oversee. The ability to exercise a restraining or directing influence over something. The “control” involved in determining whether principal and agent relationship or master and servant relationship is involved must be accompanied by power or right to order or direct”

Dalam kamus hukum Foekema Andrea,²⁷ istilah “toetsing” diartikan sebagai penelitian dan penilaian apakah perbuatan ataupun hal-hal sesuai dengan norma-norma yang lebih tinggi. Menurut Muchsan, pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*).²⁸ Bagir Manan²⁹ memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak *control*. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

Di dalam praktek, adanya pengawasan/kontrol itu sering itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk kekeliruan ataupun penyimpangan tugas pemerintahan dari yang telah ditetapkan. Adapun tujuan pokok dari pengawasan/kontrol adalah untuk menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan atau kekeliruan-kekeliruan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan ataupun kesalahan sebagai suatu usaha represif,³⁰ dengan demikian hemat penulis bahwa “fungsi pengawasan Menteri

²⁴ Yuswanto and Arif, “Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.” *Op. Cit.*

²⁵ Pietersz, “Pengujian Dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan.” *Op. Cit.* 28.

²⁶ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary* (West Group, 1999), h. 229.

²⁷ S. J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek: Verklaring van Rechts-En Bestuurstermen in Nederland Gebruikelijk, Voor Studie En Praktijk* (Groningen, 1951), h. 571.

²⁸ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintahan Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 2000), h. 37.

²⁹ Bagir Manan, “Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif Dan Yudikatif” (Cipanas-Cianjur, 2000), h. 1-2.

³⁰ Pietersz, “Pengujian Dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan.” *Op. Cit.* h. 30.

Dalam Negeri” merupakan norma hukum kewenangan dari Menteri Dalam Negeri dalam melaksanakan proses *executive review* terhadap peraturan daerah provinsi yaitu sebagai bentuk upaya banding administrasi terhadap pembatalan peraturan daerah provinsi (sebagai “tindakan represif pemerintah”) sedangkan “hubungan kewenangan antara pusat dan daerah” sebagai sumber dan syarat hukum konstitusional Menteri Dalam Negeri dalam merumuskan kebijakan umum pemerintahan daerah dimana penataan hubungan kewenangan dan kepentingan umum antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui redefinisi “fungsi” dan “wewenang pengawasan” menjadi penguatan sistem saling kontrol dan saling mengimbangi kebijakan umum dan kepentingan nasional.

Berdasarkan interpretasi autentik dari rumusan mekanisme kewenangan (*analogy authority mechanism*) Menteri Dalam Negeri yang telah dijabarkan, maka putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 pada tanggal 14 Juni 2017 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana peraturan daerah provinsi tidak lagi dibatalkan oleh kekuasaan eksekutif melalui Menteri Dalam Negeri (*executive review*) melainkan dibatalkan melalui proses *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat MA) tentunya akan menimbulkan: (1). Problematika hukum kewenangan menguji bila dihubungkan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (yang merupakan kehendak dari ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), yang terdiri dari: (i). kejelasan rumusan, (ii). kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan (iii). kejelasan tujuan dan/serta kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; dan (2). Tentunya akan menimbulkan kerancuan rumusan isi pengujian dari materi muatan norma peraturan perundang-undangan yang diuji bila dikaitkan dengan asas penyusunan materi muatan peraturan (merupakan kehendak Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), yaitu: (i). keseimbangan, (ii). keserasian, dan (iii). keselarasan dari materi muatan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Risalah sidang pleno Mahkamah Konstitusi tanggal 5 April 2017; dengan pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 (pengujian Pasal 251 ayat (2), (3), (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014), selanjutnya untuk melengkapi putusan tersebut Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 (pengujian Pasal 251 ayat (1), (4), (5) dan (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014); Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sepanjang frasa “peraturan daerah provinsi” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga Pasal 251 ayat (2) terkait dengan peraturan daerah kabupaten/kota menjadi kehilangan objek. Berkenaan Pasal 251 ayat (7) mengenai jangka waktu 14 (empat belas) hari pengajuan keberatan semenjak keputusan pembatalan peraturan daerah provinsi diterima Gubernur menjadi kehilangan relevansi hukum dan dinyatakan bertentangan UUD 1945,³¹ secara faktual putusan Mahkamah Konstitusi ini diwarnai dengan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 4 (empat) hakim konstitusi yang menolak mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan peraturan daerah. Alasannya dalam otonomi daerah tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah berakhir di Presiden,

³¹ Yuswanto and Arif, “Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.” *Op. Cit.*

hal ini tentu menimbulkan problematika kewenangan pembatalan terhadap peraturan daerah provinsi dan peraturan kepala daerah karena kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 diberikan kepada Mahkamah Agung.³² Sehingga pengawasan represif terhadap peraturan daerah provinsi melalui *executive review* tidak dapat dilaksanakan lagi melainkan pengawasan represif terhadap peraturan daerah dilakukan oleh lembaga yudisial yaitu Mahkamah Agung.

Proses fasilitasi dan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi yang dilakukan Menteri Dalam Negeri seyogianya merupakan syarat konstitusional kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri (yang diatur dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014), hal ini karena telah memenuhi asas kelembagaan/pejabat pembentuk yang tepat dan kejelasan tujuan (Pasal 5 Bab II Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang).

Secara analogi gramatikal (metode objektif tata bahasa); Pasal 17 UUD 1945 bermakna bahwa pokok dasar kewenangan Menteri Dalam Negeri sebagai Menteri Negara yaitu sebagai pelaksana fungsi eksekutif sehari-hari, *inhern* Pasal 18 ayat (1) dan (7) UUD 1945 bermakna pokok dasar susunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang dan konsiderans Pasal 18A UUD 1945 bermakna sebagai pokok dasar penyelenggaraan wewenang hubungan pemerintah pusat dan daerah yang diatur/dilaksanakan berdasarkan undang-undang; secara normenklatur, Pasal 251 Undang-Undang ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 seyogianya merupakan instrumen kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan peraturan daerah provinsi karena telah memenuhi prinsip jenjang/hierarki norma yang diatur dalam Pasal 7 Bab III Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Analoginya sebagai berikut: bahwa Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan aturan dasar/aturan pokok negara (*Staatsfundamentalnorm/Staatsgrundgesetz*) sebagai derivatif bagi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 (*Formell gesetz*) dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagai peraturan pelaksana (*Verordnung*), sehingga peraturan daerah provinsi/aturan otonom (*Autonome Satzung*) merupakan pengaturan lebih lanjut (*underlaying product*) penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah (yang diatur dalam undang-undang).³³ Dengan demikian, itu berarti bahwa logika norma pembatalan peraturan daerah provinsi dari undang-undang merupakan derivatif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini sejalan dan dipertegas oleh pendapat Maria Farida Indrati S. bahwa perumusan kewenangan atribusi dalam pembentukan Peraturan daerah secara langsung dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan adalah terlalu berlebihan.³⁴

Bertolak dari pemahaman di atas, maka dasar kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi oleh Menteri Dalam Negeri adalah urusan terkait pemerintahan daerah

³² Eka NAM Sihombing, "Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah," *Jurnal Yudisial* 10, no. 2 (2017): 217-34.

³³ Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undang: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Op. Cit. h. 44-45.

³⁴ *Ibid.* h. 181.

yang bertentangan dengan kepentingan umum. Pertimbangan hukum tentang kepentingan umum yang dijadikan tolak ukur dalam pengujian peraturan daerah provinsi oleh Mahkamah Agung tidaklah tepat karena tidak sejalan dengan asas kelembagaan dan kejelasan rumusan materi muatan peraturan daerah yang bila dianalisa secara akurat adalah fungsi pemerintahan dalam pembagian urusan pemerintahan nasional (*bestuurs function*). Kesimpulan tersebut sejalan dengan pemikiran Bagir Manan dalam disertasinya yang berjudul “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945” bahwa Mahkamah Agung dalam melakukan pengawasan represif melalui wewenang menguji peraturan perundang-undangan tingkat daerah (juga peraturan perundang-undangan lain) lebih sempit dari pada dasar menguji yang diberikan pada pejabat administrasi negara. Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), pengujian hanya dilakukan atas dasar “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya”. Secara “*harfiah*” tidak ada tempat bagi Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan misalnya hukum kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) yang bersifat nasional, hukum pada umumnya dan kepentingan umum.³⁵

Sehingga dalam tata peraturan perundang-undangan di Indonesia, Menteri Dalam Negeri seyogianya diberi delegasi kewenangan oleh negara untuk menertibkan peraturan internal pemerintahan dalam fungsi pengawasan administrasi birokrasi (*executive act*). Kekuasaan dimaksud berfungsi sebagai pengisi kekosongan hukum atau menjadi pelengkap atas kekurangan terhadap penyusunan hukum administrasi pada tatanan praktek ketatanegaraan guna kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepentingan umum (*public service*). Kewenangan Menteri Dalam Negeri tersebut merupakan konsekuensi dari sistem ketatanegaraan presidensial. Sehingga kewenangan *regeling* dari Menteri Dalam Negeri merupakan wujud fungsi pengawasan, pembinaan dan fungsi koreksi yang seyogianya merupakan dasar legitimasi penyusunan norma peraturan daerah. Sehingga Menteri Dalam Negeri berwenang membatalkan peraturan daerah provinsi yang merupakan bentuk kewenangan pengawasan dan koreksi peraturan yang mengikat kedalam (*interne regeling*). Sehingga keputusan Menteri Dalam Negeri merupakan bentuk modifikasi hukum administrasi dalam penyusunan norma peraturan daerah dan memiliki dasar hierarkis penyusunan peraturan daerah provinsi. Peraturan/Keputusan Menteri Dalam Negeri sendiri merupakan jenis peraturan perundang-undangan semu (*pseudo-wetgeving/beleidsregels*) dan merupakan peraturan pelaksana (*verordning*) peraturan di bawah undang-undang (yaitu sebagai relevansi hukum materi muatan undang-undang) yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan undang-undang pemerintahan daerah.³⁶

4. Kesimpulan

Peraturan Daerah Provinsi merupakan *underlying product* dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa Peraturan Daerah merupakan

³⁵ Bagir Manan, “Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945” (Universitas Padjadjaran, 1990), h. 187.

³⁶ Syarifuddin, *Prinsip Keadilan Dalam Mengadili Perkara Tindak Pidana Korupsi*. Op. Cit. h. 141.

produk legislasi tingkat daerah yang apabila mengalami pembatalan telah memenuhi rangkaian mekanisme fasilitasi dan evaluasi oleh lembaga yang tepat dalam memenuhi asas kejelasan rumusan yang tepat dalam rencana penyusunan peraturan daerah dalam konsep harmonisasi regulasi nasional. Kedudukan Menteri Dalam Negeri dalam praktek ketatanegaraan merupakan lembaga konstitusional *non independent* karena merupakan pelaksanaan teknis fungsi kekuasaan eksekutif yang dibawah langsung oleh Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Bahwa Putusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tinggi dan kepentingan umum merupakan keputusan yang bersifat konstitusional karena bersumber dari UUD *Derivatif* Undang-Undang *underlying product* Peraturan Daerah Provinsi. Berdasarkan system norma hukum/nomenklatur norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dengan demikian putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan peraturan daerah provinsi telah merombak system tata susunan/hierarki norma, yaitu Norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya demikian seterusnya sampai pada peraturan daerah provinsi, dengan adanya putusan ini sangat merusak/merombak mekanisme fasilitasi penyusunan sistem norma yang ada di bawahnya UUD 1945 dan Undang-Undang.

Referensi

- Aditya, Zaka Firma, and M. Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Negara Hukum* 9, no. 1 (2018): 88-100.
- Andrae, S. J. Fockema. *Rechtsgeleerd Handwoordenboek: Verklaring van Rechts-En Bestuurstermen in Nederland Gebruikelijk, Voor Studie En Praktijk*. Groningen, 1951.
- Asikin, Amiruddin dan Zainal. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- — —. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. West Group, 1999.
- "Dari Anarki Ke Hierarki: Eksposisi Gagasan Thomas Hobbes Sebagai Rujukan Teori Realisme." *Urnal Dinamika Global* 6, no. 2 (2021): 170-93.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*. Bandung: Alumni, 2004.
- Hadjon, Philipus M. "Penelitian Hukum Normatif." Surabaya, 2003.
- Hexter, J H. "Thomas Hobbes and The Law." *Cornel Law Review* 65, no. 4 (1980).
- Hutchinson, Terry C M. *Researching and Writing in Law*. Australia: Thomson Reuters, 2018.
- Manan, Bagir. "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi

- Menurut UUD 1945." Universitas Padjadjaran, 1990.
- — —. "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif Dan Yudikatif." Cipanas-Cianjur, 2000.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*,. Jakarta: Kencana, 2016.
- Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintahan Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Pietersz, Jemmy Jeffry. "Materi Perkuliahan Hukum Administrasi Wilayah Kepulauan." Ambon, n.d.
- — —. "Pengujian Dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan." Disertasi: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016.
- Sedubun, Victor Juzuf, Marthinus Johannes Saptanno, Jemmy Jeffry Pietersz, and Sostones Yacobis Sisinaru. "Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *SASI* 25, no. 2 (2019): 107–20. <https://doi.org/10.47268/sasi.v25i2.216>.
- Sihombing, Eka NAM. "Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah." *Jurnal Yudisial* 10, no. 2 (2017): 217–34.
- Soejono, and H. Abdurahman. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*). Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Syarifuddin. *Prinsip Keadilan Dalam Mengadili Perkara Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2020.
- Yuswanto, and M. Yasin Al Arif. "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2018): 710–31.