

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah keinginan untuk mengubah model penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik,<sup>1</sup> berkaitan dengan hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPRRI) yang kala itu sebagai lembaga tertinggi negara mengeluarkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 yang antara lain menegaskan tentang penyelenggaraan otonomi daerah. selama berlangsung pemerintahan orde baru, Daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintahan orde baru sangat sentralistis. segala kebijakan pusat selalu ditentukan oleh pusat. Daerah tidak memiliki keleluasan dalam mengembangkan potensi daerahnya, bahkan akhirnya sangat tergantung dengan pusat<sup>2</sup>. Hal-hal tersebutlah yang turut berkontribusi terhadap lahirnya gerakan reformasi 1998 dengan harapan agar terjadi perbaikan yang signifikan dalam konteks hubungan Pusat Daerah.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

---

<sup>1</sup> Utang Rosidin, Otonomi Daerah Desentralisasi, Pustaka Setia, Bandung, 2010, Hal.29.

<sup>2</sup> NI' matul huda, Otonomi daerah filosofi, sejarah perkembangan dan problematika, Pustaka pelajar, Yogyakarta, , Hal.79.

pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sisten Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Sebagai bagian dari aspek yang melekat dalam Otonomi Daerah, Undang-Undang Dasar 1945 memberikan hak kepada daerah untuk membentuk produk peraturan perundang-undangan berupa Perda sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang berbunyi:

“ Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Perbedaan antara Perda dengan undang-undang hanya dari segi melingkup teritorial atau wilayah berlaku peraturan tersebut, bersifat nasional atau lokal. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan Perda berlaku dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah daerah Provinsi, wilayah daerah Kabupaten, atau wilayah daerah Kota yang bersangkutan. Karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie peraturan daerah itu tidak ubahnya adalah *local law* atau *locale wet*, yaitu undang-undang yang bersifat lokal (local legislation).

Peraturan daerah sebagai produk hukum daerah diciptakan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang seluas-luasnya yang sebagaimana telah diatribusikan oleh UUD Tahun 1945 dan Undang-undang yang terkait. Pemerintahan daerah yang merupakan bagian dari penyelenggaraan fungsi eksekutif yang dalam perjalanannya tetap mendapatkan pengawasan dan kontrol dari Pemerintahan pusat termasuk proses pembuatan produk hukumnya dalam hal ini peraturan daerah.

---

<sup>3</sup> *Opcit.*, Hal 85.

Pada umumnya dapat dikatakan pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintahan daerah termasuk keputusan kepala daerah dan peraturan daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.<sup>4</sup> Kewenangan Pemerintah pusat dalam bentuk pembatalan Perda berdasarkan kewenangan pengawasan represif sesuai pada prinsip Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada Juni 2016 yang lalu pemerintah mencabut 3.143 Perda yang dinilai bermasalah<sup>5</sup>. Beberapa Perda yang dihapus terkait dengan investasi dan pendidikan. Secara rinci, dari 3.143 Perda yang dicabut atau direvisi sebanyak 1.765 adalah perda atau perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Mendagri. Kemudian 111 peraturan atau putusan Mendagri yang dicabut atau revisi oleh Mendagri dan 1.267 perda atau perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Gubernur<sup>6</sup>. Dasar kewenangan Pemda dalam mencabut Perda ialah melalui Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan pemerintah dalam membatalkan Perda baik itu Perda Provinsi maupun Perda kabupaten/kota yang merupakan kewenangan atribusi melalui Undang-undang Pemda tersebut. Pasal ini selengkapnya berbunyi:

“(1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.

(2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

---

<sup>4</sup> Irawan Soetijo, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dan Keputusan Kepala Daerah*, PT. Bina aksara ,Jakarta1983, ,Hal. 9

<sup>5</sup> <https://tirto.id/perda-bermasalah-batal-demi-investasi-bukan-intoleransi-bx7r/> , diakses pada tanggal 11 Mei 2019 pukul 10:35

<sup>6</sup> <https://m.detik.com/news/berita/d-3238417/Mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>, diakses pada tanggal 11 mei 2019 pukul 10:40

yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintahan Pusat.”

Kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga negara dapat saja berpindah kepada lembaga lain karena pemberian mandat (*mandatory*) atau karena perlimpahan wewenang (*transfer of power*). Apabila suatu kewenangan dimandatkan kepada suatu lembaga lain untuk melaksanakannya atas nama pemberi mandat, maka lembaga pemberi atau mandator itu dapat saja menarik kembali mandatnya itu sewaktu-waktu dari lembaga penerima mandat. Akan tetapi, dalam teori tentang pendelegasian, maka perlimpahan kewenangan dari satu lembaga kepada lembaga lain berakibat terjadinya perpindahan kewenangan secara mutlak. Kewenangan yang sudah didelegasikan kepada lembaga lain itu tidak dapat lagi ditarik kembali oleh lembaga pemberi delegasi, begitu kekuasaan telah dilimpahkan kepada lembaga lain, maka lembaga penerima limpahan kewenangan itulah penyandang tugas dan kewenangan hukum atas kekuasaan yang telah dilimpahkan itu<sup>7</sup>.

Namun kemudian Undang-Undang tersebut telah dilakukan judicial review oleh sekelompok pemohon di Mahkamah Konstitusi atas uji materil terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 251 tersebut telah dikeluarkan Putusan Mahkamah Nomor 56/PUU-XIV/2016 dimana Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan dalam uji materil Undang-Undang Pemda ini yaitu dengan dikabulkannya oleh MK pencabutan wewenang Pemerintah dalam pembatalan Perda Kabupaten/Kota.

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, , Hal.264



Dengan banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah pusat dengan alasan bertentangan dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, maka langkah selanjutnya yang ditempuh pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif memang sebaiknya juga melakukan pembinaan (evaluasi) kepada daerah, khususnya dalam pembuatan Perda secara berkelanjutan, Ranperda yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi, sehingga adanya kemungkinan kesalahan dalam pembuatan Perda dapat diminimalisir sejauh mungkin, sebab pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur adalah suatu kebijakan yang bertentangan dengan prinsip otonomi daerah, hasil reformasi 1998. Prinsip ini adalah saling mempercayai dalam hubungan pusat dan daerah.

Keberadaan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang 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 bertentangan dengan logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana terdapat pada Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang undangan di bawah Undang-undang dalam hal Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945.

Pembatalan Perda Kabupaten/ Kota melalui keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 251

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebab dalam Pasal 7 ayat (1) dan pasal 8 UU 12/2011 Keputusan Gubernur bukanlah termasuk dalam salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dijadikan produk hukum dalam pembatalan Perda Kabupaten/Kota.

melalui penelitian ini diharapkan penulis mampu memaparkan analisis dan permasalahan hukum yang ditimbulkan setelah keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terhadap pembatalan Perda kabupaten/kota mengenai berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah khususnya pasal 251, dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang membatalkan kewenangan pencabutan Perda kabupaten/kota oleh pemertintahan pusat yang diwakili Gubernur dan Menteri dalam Negeri.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas , maka penulis tertarik untuk mengadakan penulisan dengan judul : **PERMASALAHAN HUKUM KEWENANGAN PEMBATALAN PERDA OLEH EKSEKUTIF ( STUDI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016)**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan diatas maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian UU No 23/2014 tentang pemerintahan daerah terkait penghapusan wewenang pemerintah pusat yang diwakili Menteri dan Gubernur dalam membatalkan Perda provinsi dan Perda Kabupaten/Kota ?
2. Permasalahan hukum apa yang timbul pasca putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pembatalan Perda provinsi dan perda kabupaten/kota oleh Menteri dan Gubernur mewakili Pemerintah pusat ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Bagaimana putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian UU No 23/2014 tentang pemerintahan daerah terkait penghapusan wewenang pemerintah pusat yang diwakili Menteri dan Gubernur dalam membatalkan perda provinsi dan Perda kabupaten/kota.
2. Untuk mengetahui Permasalahan hukum apa yang timbul pasca putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-

XIV/2016 terhadap pembatalan Perda provinsi dan perda kabupaten/kota oleh Menteri dan Gubernur mewakili Pemerintah pusat

### **3. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat teoritis:**

a. Hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, Ilmu hukum umumnya dan hukum tata Negara khususnya dan lebih khusus lagi mengenai keputusan MK terhadap kewenangan pembatalan oleh Pemerintah pusat diwakili Menteri dan Gubernur berkaitan dengan Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti dalam rangka pengembangan penelitian berikutnya.

c. Penelitian diharapkan berguna bagi mahasiswa lain dan pihak terkait.

#### **2. Manfaat praktis:**

a. Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan bermanfaat bagi Pemerintah Pusat diwakili Menteri dan Gubernur untuk menyikapi kewenangan mereka yang termuat dalam Pasal 251 ayat (1) dan (2) yang dibatalkan oleh MK.

b. Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan bermanfaat bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk segera melakukan



perubahan terhadap Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda.

#### **D. Metode Penelitian**

Adapun metode penelitian yang dilakukan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### 1. Metode penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan diatas dalam hal ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber data sekunder, yang menyatakan bahwa penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian normatif atau penelitian hukum kepustakaan.<sup>8</sup>

##### 2. Jenis data

###### Data Sekunder

Data ini merupakan data yang sudah ada atau data yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

###### 1) Bahan hukum Primer

Merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan Perundang-undangan yang terkait objek penelitian<sup>9</sup>, diantaranya:

###### a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>8</sup> Soejono H Abdurrahman, , Metode Penelitian Hukum, PT Renika Cipta, Jakarta, 2003, Hal.56

<sup>9</sup> Zainuddin Ali, , Metode penelitian hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hal.106

- b. Undang-Undang Noimor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung
- d. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan nomor 56/PUU-XIV/2016

2) Bahan Hukum Sekunder

Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum, disamping itu juga kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>10</sup>

3) Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus-kamus bahasa Indonesia atau literatur-literatur yang ada.

3. Teknik Pengumpulan Data

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, , Penelitian hukum, Kencana , Jakarta, 2013, Hal.196

Dalam penelitaian ada beberapa teknik dalam pengumpulan data yang terdiri dari studi dokumen atau daftar pustaka, melalui observasi dan teknik wawancara.

Jenis pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah melalui studi dokumen yang dilakukan dengan data tertulis seperti peraturan perundang-undangan, putusan, buku-buku dan dokumen-dokumen lainnya.

Semua bahan hukum yang penulis gunakan tidak semuanya yang dipakai kemudian dimasukan, bahan yang dipilih yang hanya memiliki keterkaitan dengan penelitian dan kemudian dilakukan proses *editing* .

#### 4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Analisis akan dilakukan untuk mendapatkan argumentasi akhir setelah terkumpul bahan hokum untuk mendapatkan jawaban terhadap permasalahan penelitian. Penulis memaparkan suatu peristiwa hukum, peristiwa hukum adalah mengenai batalnya kewenangan pembatalan Perda oleh Menetri Dalam Negeri dan Gubernur sebagaimana yang terdapat pada putusan MK No 137/PUU-XIII/2015 dan No 56/PUU-XIV/2016 dalam pengujian konstiusionalitas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda terhadap UUD 1945.

Penulis juga memberbandingkan doktrin atau pendapat para ahli mengenai objek penelitian. Dalam evaluasi penulis kemungkinan memberikan hasil pro atau kontra dengan pandangan yang ada. Setelah evaluasi penulis akan mengemukakan argument akhir yang disertai dengan penalaran dan penjelasan dari penulis objek penelitian.

