

Fakultas Hukum Universitas Riau, Jalan Pattimura Nomor 9 Gobah, Kel. Cinta Raja, Kec. Sail, Pekanbaru, Riau,
Kode Pos 28127. Telp: (+62761)-22539, Fax : (+62761)-21695
E-mail: jihfhur@gmail.com / jih.fh@unri.ac.id
Website: <https://jih.ejournal.unri.ac.id/index.php/JIH/index>

Keabsahan Peraturan Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah

Ali Imran Nasution^a

^a Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Indonesia, Email: aliimran.nst@upnvj.ac.id

Article Info

Article History:

Received : 14-05-2020
Revised : 08-08-2020
Accepted : 24-08-2020
Published : 27-08-2020

Keywords:

Basic Legitimacy
Joint Ministerial Regulations
Local Regulations

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 14-05-2020
Direvisi : 08-08-2020
Disetujui : 24-08-2020
Diterbitkan : 27-08-2020

Kata Kunci:

Keabsahan Dasar Mengingat
Peraturan Bersama Menteri
Peraturan Daerah

Abstract

The purpose of this study is to analyze the legal basis for the authority to form Joint Ministerial Regulations and how the legality of Regional Regulations that incorporate Joint Ministerial Regulations as the legal basis for establishing regional regulations. The research method used is normative legal research with statutory approach and conceptual approach. The results showed that the establishment of a Joint Ministerial Regulation did not have attribution or delegation authority. Thus, according to the formal principle of the formation of statutory regulations, Regional Regulations that put Joint Ministerial Regulations as a legal basis for the formation of legislation are formally unlawful.

Abstrak

Tujuan penelitian ini menganalisis dasar hukum kewenangan pembentukan Peraturan Bersama Menteri dan bagaimana keabsahan Peraturan Daerah yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum pembentukan peraturan daerah. Metode penelitian menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang (statue approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan Peraturan Bersama Menteri tidak mempunyai dasar kewenangan atribusi maupun delegasi. Dengan demikian, menurut asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum pembentukan Perda tidak sah secara formal.

PENDAHULUAN

Bentuk negara Indonesia secara jelas disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yaitu sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintah pusat.¹ Artinya, urusan pemerintahan dalam suatu negara kesatuan terletak dan bersumber pada kekuasaan pusat. Lebih lanjut menurut C.F. Strong, kekuasaan pusat

¹ C. F. Strong, *Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Bandung: Nusa Media, 2008) 87.

adalah kekuasaan tertinggi di atas seluruh negara tanpa adanya batasan yang ditetapkan hukum yang memberikan kekuasaan khusus pada bagian-bagiannya.² Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.³

Terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan dalam penyelenggaraan desentralisasi, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.⁴ Kekuasaan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Penyerahan sebagian urusan pemerintahan berdampak pada adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Keberadaan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah diberikan kewenangan atribusi dan delegasi untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lain dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Prinsip dasar yang digunakan pemerintah daerah untuk membuat Perda adalah mempertimbangkan materi muatan Perda agar dalam rangka melaksanakan otonomi, sesuai dengan kekhasan daerahnya dan tidak bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. Perda menjadi landasan operasional kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur hak dan kewajiban warga negara sekaligus diharapkan akan mendekatkan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Kedudukan Perda dalam hirarki peraturan perundang-undangan (PUU) diatur dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No 12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perda berada pada lapisan terendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan (PUU) di Indonesia. Atas dasar itu materi muatan Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan PUU yang setingkat maupun dengan peraturan PUU yang lebih tinggi derajatnya. Derajat paling tinggi dalam hirarki peraturan PUU di Indonesia adalah UUD NRI 1945, sampai pada tingkat yang paling tinggi yaitu

² *Ibid.*

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003) 269.

⁴ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007) 3.

Pancasila. Oleh karena itu, semua peraturan PUU harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila yang berfungsi sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.⁵

Begitu pentingnya Perda terhadap fungsi pelayanan masyarakat, sayangnya tidak diimbangi dengan kualitas materi muatan Perda. Berdasarkan laporan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada tahun 2016, tercatat sebanyak 3.143⁶ Perda/Perkada Provinsi dan Kabupaten/Kota dicabut/revisi oleh Kemendagri. Perda yang dihapus itu adalah terkait dengan investasi, retribusi, pelayanan birokrasi dan masalah perizinan. Menurut Mendagri Tjahjo Kumolo, penghapusan ribuan Perda bermasalah itu berdampak positif bagi perekonomian di Indonesia. Dia yakin, investasi tak akan lagi terhambat dan program pembangunan pemerintah akan berjalan optimal.⁷ Saat ini Mendagri tidak mempunyai kewenangan membatalkan Perda setelah keluar Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XII/2015. Putusan tersebut menyatakan pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh gubernur atau menteri bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Menindaklanjuti pemberitaan pembatalan Perda di atas, keberadaan Perda memiliki potensi masalah dari segi dasar pembentukan, materi muatan, dan disharmoni terhadap peraturan PUU lainnya. Apabila ditinjau dari segi proses pembentukan, maka terdapat beberapa Perda yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai salah satu dasar hukum *'mengingat'* pembentukan Perda. Di bawah ini akan ditampilkan beberapa contoh Perda yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum pembentukan Perda, yaitu:

1. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pelestarian Kebudayaan Betawi memasukkan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 42 Tahun 2007 dan Nomor 40 Tahun 2009 tentang Pelestarian Kebudayaan.
2. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok memasukkan dua Peraturan Bersama Menteri. *Pertama*, Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor

⁵ Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶ Jumlah Perda/Perkada yang dicabut/revisi dihimpun dari laporan Kementerian Dalam Negeri, "Daftar Pembatalan 3.143 Perda Masih Perlu Penyempurnaan", 21 Juni 2016, <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/12891/daftar-pembatalan-3143-perda-masih-perlu-penyempurnaan>.

⁷ Alfani Roosy Andinni, "Tekan Praktik Suap, Ribuan Perda Dibatalkan", *CNN Indonesia*, 21 Juni 2016, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160621142458-12-139789/tekan-praktik-suap-ribuan-perda-dibatalkan>.

188/MENKES/PB/I/2011 dan Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok. *Kedua*, Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

3. Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi memasukkan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2019, Nomor 07/PRT/M/2009, Nomor 19/Per/M.KOMINFO/03/2009, dan Nomor 3/P/2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi.

Di atas telah disebutkan beberapa contoh Perda Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai salah satu dasar hukum pembentukan Perda. Perlu diketahui bahwa keberadaan Peraturan Bersama Menteri bukan bagian dari jenis peraturan perundang-undangan.⁸ Namun demikian, praktik pembentukan Peraturan Bersama masih terus berlanjut meskipun dasar hukum kewenangan pembentukan Peraturan Bersama Menteri tidak ada dalam PUU. Pembentuk Perda tak kalah latahnya dengan memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai salah satu dasar pembentukan Perda. Atas dasar itu, tulisan ini mencoba menganalisis “Keabsahan Peraturan Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri Sebagai Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah”.

Permasalahan mengenai kedudukan Peraturan Bersama Menteri ini memang menarik untuk dibahas, salah satunya adalah “Analisis Yuridis Keberadaan Peraturan Bersama Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia” yang ditulis oleh Junaidi dalam Jurnal Nestor Magister Hukum Universitas Tanjungpura. Fokus pembahasan artikel tersebut adalah sumber hukum dan kewenangan dari penerbitan Peraturan Bersama Menteri dari segi sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.⁹ Selain itu terdapat artikel ilmiah lain dengan judul “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di

⁸ Lihat Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹ Junaidi, “Analisis Yuridis Keberadaan Peraturan Bersama Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Nestor Magister Hukum Universitas Tanjungpura* 3, No 5 (2013): 5, <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/nestor/article/view/4445>.

Indonesia” yang ditulis oleh Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata dari Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan Mahkamah Konstitusi RI. Pembahasan penelitian tersebut adalah mengenai legal historis dan politik hukum hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta wacana penataan kembali hierarki peraturan-peraturan tersebut.¹⁰

Fokus pembahasan artikel-artikel tersebut sangat berbeda dengan penelitian ini yang berdasarkan uraian latar belakang di atas kemudian dilakukan pembatasan pokok pembahasan agar fokus dan tidak melebar dan bias pada permasalahan yang lain. Rumusan masalah dalam pembahasan ini adalah bagaimana dasar hukum kewenangan pembentukan Peraturan Bersama Menteri dalam hierarki perundang-undangan dan bagaimana keabsahan Peraturan Daerah yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum pembentukan peraturan daerah. Meskipun menyinggung dasar hukum kewenangan pembentukan Peraturan Bersama Menteri, namun dalam penulisan ini adalah kaitannya dengan dampak terhadap keabsahan Peraturan Daerah yang menjadikan Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum pembentukannya, terlepas pro dan kontra kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Menurut Soemitro, metode mengandung aspek-aspek antara lain tahapan-tahapan kegiatan yang dilakukan, bahan dan alat serta cara yang digunakan untuk mengumpulkan data, mengolah, dan menganalisa untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan penelitian.¹¹ Penelitian hukum pada umumnya mempunyai tiga tipe, yaitu, normatif, empiris, dan normatif empiris.¹² Selain itu, diperlukan suatu pendekatan dalam melakukan penelitian hukum, di mana pendekatan tersebut akan memberikan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang akan dicari jawabannya. Oleh karena itu, penelitian ini digolongkan dalam penelitian hukum normatif, yang menggunakan pendekatan undang undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual aproach*).

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹³ Selanjutnya,

¹⁰ Zaka Firma A. dan M. Reza Winata, “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Hukum Negara Hukum* 9, No 1 (2018): 82, <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>.

¹¹ Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990) 10.

¹² H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011) 105.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta Timur: Prenada Media Group, 2019) 132.

pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁴ Penelitian hukum dengan menggunakan data sekunder sering juga disebut sebagai penelitian kepustakaan karena meneliti bahan pustaka. Adapun bahan pustaka yang diteliti merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.¹⁵

DASAR HUKUM KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN BERSAMA MENTERI DALAM HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN

Kata wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda *'bevoegdheid'* (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi Negara), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dalam konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁶

Van Wijk/Konijnenbelt menyebutkan di dalam buku Maria Farida yang berjudul *Ilmu Perundang-undangan*, terdapat dua macam kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Pertama, atribusi kewenangan dalam pembentukan PUU (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (UUD) atau *Wet* (UU) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan.¹⁷ Kedua, delegasi kewenangan dalam pembentukan PUU (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dilakukan dengan tugas maupun tindakan. Pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan

¹⁴ *Ibid*, 135.

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006) 12-13.

¹⁶ S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1997) 154.

¹⁷ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007) 55.

“diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.¹⁸

Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu sebagai berikut:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Selain ketujuh jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan seperti yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1), juga terdapat jenis peraturan lain seperti di atur dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- (1) “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.

Berdasarkan rumusan pasal di atas, Peraturan Menteri (Permen) tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Meskipun tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Permen merupakan jenis peraturan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Penjelasan Pasal 8 ayat (2) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan

¹⁸ *Ibid*, 56.

peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini kewenangan menteri adalah seperti yang terdapat dalam Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945, “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.” Menteri-menteri yang dapat membentuk suatu Permen adalah menteri-menteri yang memegang suatu departemen, sedangkan menteri koordinator dan menteri negara hanya dapat membentuk peraturan yang berlaku secara intern, dalam arti keputusan yang tidak mengikat secara umum.¹⁹

Kedudukan menteri berdasarkan rumusan dalam Pasal 17 UUD NRI 1945 dapat disimpulkan bahwa menteri-menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan menteri itu bergantung pada Presiden. Selain itu, sebenarnya menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouveir executive*) di bidangnya.²⁰ Mengingat pentingnya kedudukan menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dan sebagai upaya melaksanakan urusan pemerintahan yang dibidangnya, maka menteri diberikan kewenangan untuk membentuk perundang-undangan.²¹ Baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tidak disebutkan secara jelas mengenai kewenangan menteri dalam membentuk perundang-undangan. Perundang-undangan yang menyebut mengenai jenis peraturan yang dapat dibentuk oleh menteri adalah dalam penjelasan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dan dalam pemerintahan dan penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²²

Fungsi Permen adalah menyelenggarakan pengaturan umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan presiden, pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya, dan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.²³ Selain itu, Permen lahir karena urusan tertentu dalam pemerintahan, yakni urusan-urusan yang telah menjadi urusan kementerian itu sendiri

¹⁹ Maria Farida, *Op. Cit.*, 200.

²⁰ *Ibid.*, 155.

²¹ Tesano, “Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011”, *Jurnal Nestor Magister Hukum Universitas Tanjungpura* 2, No 2 (2015): 7, <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/nestor/article/view/10250>.

²² Lihat Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

²³ Maria Farida, *Op. Cit.* 225-227.

dan urusan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan baik UU, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden. Meskipun demikian tidak semua kementerian memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan menteri

Pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan jenis peraturan menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sangat menyulitkan untuk menentukan peraturan mana yang hierarkinya lebih tinggi atau lebih rendah dari yang lain.²⁴ Meskipun demikian, di atas sudah dijelaskan bahwa kedudukan Permen tidak termasuk ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Namun, jika dilihat berdasarkan kewenangan pembentukan Permen dan fungsi Permen itu sendiri, dapat ditarik kesimpulan bahwa kedudukan Permen berada di antara Peraturan Presiden dan Perda. Selain itu, dari segi kedudukan lembaga, kementerian berkedudukan di pusat yang merupakan posisi strategis sebagai pembantu presiden dalam mengurus urusan pemerintahan, menjadikan kedudukannya lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah.²⁵ Terutama, kedudukan Permen yang dibentuk setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011, baik yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan di bidang urusan pemerintahan tertentu yang ada pada menteri, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Permen memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat umum.²⁶

Selain menerbitkan Permen, ternyata Menteri juga menerbitkan Peraturan Bersama Menteri yang dibuat oleh beberapa Menteri secara bersama. Pada mulanya, keberadaan Peraturan Bersama Menteri bertujuan agar koordinasi antar-kementerian dapat berjalan dengan baik dalam mengatur suatu hal, karena pada hal-hal tertentu untuk mengatur suatu pokok persoalan tidak cukup dilakukan oleh satu kementerian saja, akan tetapi melibatkan kementerian yang lain.²⁷ Namun demikian, diskusi tentang dasar kewenangan pembentukan Peraturan Bersama Menteri tidak pernah mencapai titik temu. Oleh karena itu, untuk mengetahui dasar kewenangan pembentukan Peraturan Bersama Menteri harus dianalisis berdasarkan teori kewenangan atribusi dan delegasi. Bila ditelusuri berdasarkan teori atribusi

²⁴ A'an Efendi, "Problematisasi Penataan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan* 5, No. 1 (2019): 33. <https://doi.org/10.25123/vej.3172>

²⁵ Tesano, *Op. Cit.* 11.

²⁶ I Nyoman Prabu Buana Rumiarta, "Kedudukan Peraturan Menteri pada Konstitusi", *Jurnal Kerta Dyatmika Universitas Dwijendra* 12, No 2 (2015):13 <http://ejournal.undwi.ac.id/index.php/kertadyatmika/article/view/373>

²⁷ Junaidi, *Op. Cit.* 4.

pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak ada ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Bersama Menteri. Kewenangan atribusi hanya diberikan kepada menteri untuk membuat Peraturan Menteri sesuai dengan bidangnya. Selanjutnya, delegasi kewenangan pembentukan Peraturan Bersama Menteri dapat dicari pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari peraturan menteri, yaitu: Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, UU/Perppu, dan UUD NRI 1945. Dalam peraturan yang lebih tinggi sekalipun, tidak ditemukan satupun ketentuan yang memerintahkan untuk membuat Peraturan Bersama Menteri. Dengan demikian, Peraturan Bersama Menteri yang berlaku saat ini dalam proses pembentukannya tidak mempunyai dasar hukum secara atribusi maupun delegasi.

Mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang, akan menimbulkan akibat hukum seperti diatur dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, yaitu:

Pasal 5

“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.”

Pada Pasal 5 huruf b disebutkan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Penjelasan asas tersebut adalah:

“Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.”²⁸

²⁸ Lihat Penjelasan Pasal 5 huruf b UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penjelasan asas ‘kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat’ menegaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Peraturan Bersama Menteri, seperti sudah dibahas di atas, merupakan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang karena tidak mempunyai dasar hukum kewenangan atribusi maupun delegasi. Oleh karena itu, berdasarkan asas ‘kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat’, Peraturan Bersama Menteri yang berlaku saat ini seharusnya batal demi hukum dan/atau dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung.

KEABSAHAN PERATURAN DAERAH MEMASUKKAN PERATURAN BERSAMA MENTERI SEBAGAI DASAR HUKUM MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

Materi muatan peraturan perundang-undangan, tolok ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya.²⁹ Meskipun demikian, proses legislasi merupakan suatu proses yang kompleks yang bukan sekadar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya.³⁰ Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan, Perda merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang paling rendah kedudukannya. Oleh karena itu materi muatan dalam Perda semakin rinci dan konkrit terbatas dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.³¹ Untuk membuat materi muatan Perda yang baik serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, perlu dilakukan penyusunan Perda di dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Penjelasan mengenai Prolegda disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut:

²⁹ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007) 9.

³⁰ M. Ilham F. Putuhena, “Politik Hukum Perundang-undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi”, *Jurnal Rechtsvinding Kementerian Hukum dan HAM* 1, no. 3 (2012): 351-352. <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/89>.

³¹ Lihat Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

“Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis”.

Jadi, fungsi Prolegda adalah sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Namun sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, frasa Prolegda diganti menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).³² Dasar hukum pembentukan Perda berasal dari kewenangan atribusi dan delegasi. Kewenangan atribusi pembentukan Perda berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”³³ Dalam hal ini, yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah sesuai tingkatannya yang secara bersama-sama membentuk Perda. Kalau hanya kepala daerah yang membentuk peraturan, maka peraturan itu disebut sebagai Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang berfungsi untuk melaksanakan Perda.

Menurut Kelsen, dalam hierarki peraturan perundang-undangan berarti bahwa norma hukum memperoleh keabsahan (*validity*), di mana norma hukum itu menerima delegasi dari norma yang dianggap ada (atau sah) yang memiliki hierarki lebih tinggi. Norma hukum yang memberikan delegasi tersebut juga memperoleh keabsahannya dengan cara yang sama dari norma hukum yang lebih tinggi lagi dan demikian seterusnya sampai mencapai pada norma dasar (*basic norm*) yang keabsahannya tidak lagi berasal dari delegasi berdasarkan norma, tetapi presupposisi transendental (mungkin juga kultural) yang harus dibuat dalam rangka untuk mengetahui keabsahan norma hukum lain.³⁴ Kewenangan delegasi pemerintah daerah dalam membentuk Perda dapat dilihat dalam pandangan Hans Nawiasky yang melanjutkan pemikiran Hans Kelsen, bahwa dalam ilmu tentang norma-norma hukum negara, norma-norma hukum berada dalam suatu tata susunan sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar (pokok) negara (*Staatsgrundgezet*);
3. Undang-Undang dalam arti formal (*Formel gezets*);

³² Lihat ketentuan penutup Pasal 403 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³³ Lihat Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945.

³⁴ Martti Koskenniemi, “Hierarchy in International Law: A Sketch”, *European Journal of International Law* 8, no. 4 (1997): 566-567. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.ejil.a015607>.

4. Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom (*Verordnung dan Autonom Satzung*).³⁵

Sejalan dengan pandangan Hans Nawiasky, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, menempatkan posisi Perda (secara berjenjang Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota) berada pada urutan terendah.³⁶ Apabila dihubungkan dengan pandangan Hans Nawiasky, keberadaan Perda bersifat peraturan pelaksana dan peraturan otonom. Kewenangan membentuk peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945. Kewenangan membentuk peraturan pelaksana dalam Perda bersumber dari delegasi peraturan yang lebih tinggi, yaitu undang-undang/Perppu, peraturan pemerintah, peraturan presiden. Delegasi tersebut bisa secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau secara eksplisit untuk mengatur urusan yang telah disentralisasikan atau melaksanakan tugas pembantuan. Untuk Permen juga digolongkan ke dalam peraturan tingkat pusat karena kedudukan menteri sebagai pembantu presiden, yang mana materi muatan dalam Permen merupakan penjabaran secara langsung dari UU, PP, dan Perpres. Oleh karena itu, Permen dapat mendelegasikan pembentukan suatu peraturan daerah kepada pemerintah daerah. Namun, untuk merapikan tatanan pendelegasian kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus dinyatakan secara tegas dalam bentuk norma.³⁷

Baik kewenangan atribusi maupun kewenangan delegasi sangat erat kaitannya dalam pembentukan Perda. Karena kedua kewenangan tersebut nantinya akan dimasukkan dalam dasar hukum pembentukan Perda. Dalam hal melaksanakan pembentukan Perda berdasarkan kewenangan delegasi, pemerintah daerah harus menunggu peraturan yang lebih tinggi untuk mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Perda. Sebaliknya, pemerintah daerah harus berinisiatif untuk membuat Perda berdasarkan kewenangan atribusi dalam hal mengatasi persoalan riil otonomi daerah. Meskipun dalam rangka melaksanakan otonomi

³⁵ A. Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV)", *Disertasi*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990, 287.

³⁶ Lihat Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁷ Lihat Lampiran II Butir 198 dan 200 UU No. 12 Tahun 2011:

Butir 198: Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Butir 200: Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas:

a. ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan
b. jenis Peraturan Perundang-undangan.

daerah, materi muatan Perda harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemerintah daerah dalam membentuk Perda harus memahami landasan formil konstitusional dan landasan materil peraturan perundang-undangan. Landasan formil konstitusional peraturan perundang-undangan bertujuan memberi legitimasi prosedural terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dicantumkan dalam dasar hukum ‘mengingat’ suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan landasan materil konstitusional peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk memberikan *sign* bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk merupakan penjabaran dari pasal-pasal UUD NRI 1945, yang dicantumkan juga dalam dasar hukum ‘mengingat’ suatu peraturan perundang-undangan yang (akan) dibentuk.³⁸

Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik (*good regulatory*) diperlukan adanya asas-asas yang menjamin bahwa hirarki peraturan perundang-undangan sejalan dengan asas dimaksud dan proses serta materi muatannya berada dalam koridor kewenangan pembentukannya.³⁹ Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman yang dipakai dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Burkhardt Krems menyebutkan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan istilah *staatslihc Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
3. Metode pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).⁴⁰

Sementara itu, I.C. van der Vlies menyebutnya dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*) mencakup asas formal dan asas material. Asas-asas formal:

1. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*);

³⁸ Machmud Aziz, “Landasan Formil dan Materil Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no 4 (2009): 587, <http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/343>.

³⁹ Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas* (Depok: Rajawali Pers, 2019) 96.

⁴⁰ Burkhard Krems, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre* (Berlin: Duncker & Humblot, Berlin, 1979) seperti dikutip oleh Maria Farida Indrati S, *Op. Cit.*, 252.

3. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*);
4. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*Het beginsel van de concensus*).

Asas-asas Material:

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*);
3. Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids beginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).⁴¹

Pada awalnya, asas pembentukan perundang-undangan tidak terdapat dalam norma suatu peraturan perundang-undangan, tetapi setelah berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 dan diikuti UU No. 12 Tahun 2011 asas tersebut dimasukkan menjadi norma hukum. Sejalan dengan pandangan para pakar ilmu perundang-undangan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 dan 6 UU No. 12 Tahun 2011 juga mengikuti pembagian ke dalam asas formal dan asas material.

Tabel 1
Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas Formal	Asas Material
<ol style="list-style-type: none"> 1. kejelasan tujuan; 2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; 3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; 4. dapat dilaksanakan; 5. kedayagunaan dan kehasilgunaan; 6. kejelasan rumusan; dan 7. keterbukaan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. pengayoman; 2. kemanusiaan; 3. kebangsaan; 4. kekeluargaan; 5. kenusantaraan; 6. bhinneka tunggal ika; 7. keadilan; 8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; 9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau 10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

⁴¹ I. C. van der Vlies, *Hanbook Wetgeving*, trans. Linus Doludjawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Departemen Hukum dan Ham, 2005) 258-280.

Secara sederhana, asas formal dapat dikenali dengan melihat pada kerangka (bentuk luar, kenvorm) peraturan perundang-undangan, sedangkan asas material itu dapat dikenali dari materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Adapun dasar hukum ‘mengingat’ dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari asas kejelasan rumusan. Penjelasan asas kejelasan rumusan adalah “bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.”⁴² Kerangka peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011, meliputi:

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

Dasar hukum merupakan suatu landasan yang bersifat yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap pembentuk Perda harus selalu mencermati berbagai jenis peraturan yang dapat dimasukkan ke dalam dasar hukum (mengingat) pembentukan Perda. Peraturan Bersama Menteri, seperti sudah dibahas sebelumnya,

⁴² Lihat Penjelasan Pasal 5 huruf f UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

merupakan bukan bagian dari jenis peraturan perundang-undangan karena dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Sehingga, Perda yang masih memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum harus segera direvisi agar tidak batal demi hukum atau dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyebutkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.⁴³ Revisi dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengubah Perda agar menghapus dasar hukum yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri. Selanjutnya, apabila pemerintah daerah tidak berkenan untuk mengubah, maka perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, dan badan hukum publik/privat dapat melakukan *judicial review* di Mahkamah Agung.⁴⁴ *Judicial review* dilakukan karena pembentukan Perda tidak memenuhi ketentuan yang berlaku, artinya tidak sesuai dengan sistematika kerangka peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN

Kedudukan Peraturan Bersama Menteri dalam sistem hukum Indonesia bukan termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Berdasarkan asas ‘kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat’, Peraturan Bersama Menteri dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang. Konsekuensinya, Peraturan Bersama Menteri yang berlaku saat ini seharusnya batal demi hukum dan/atau dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Untuk menertibkan praktik pembentukan Peraturan Bersama Menteri, dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: pertama, apabila materi muatan Permen berhubungan dengan kementerian lain, maka Permen tersebut sebaiknya mengatur pendelegasian kepada kementerian lain yang sesuai dengan urusannya. Kedua, materi muatan yang mengatur lintas kementerian dapat dituangkan dalam Peraturan Presiden karena fungsi Perpres adalah dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Dasar hukum merupakan suatu landasan yang bersifat yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan asas kejelasan rumusan, Peraturan Bersama Menteri tidak

⁴³ Ferry Irawan Febriansyah, “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Perspektif Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan Universitas Wijaya Kusuma Surabaya* 21, no. 3 (2016): 223-224. <https://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/586>.

⁴⁴ Lihat Pasal 31A ayat (3) huruf b UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, menjelaskan tentang permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

tepat dimasukkan ke dalam dasar hukum pembentukan Perda. Status Perda yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum adalah tidak sah berdasarkan asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, usaha untuk memperbaiki Perda yang memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi Perda oleh pemerintah daerah dan permohonan *judicial review* di Mahkamah Agung. Dalam membentuk Perda, DPRD dan Kepala Daerah sebaiknya tidak lagi memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai salah satu dasar mengingat pembentukan Perda. Dasar hukum yang dapat dimasukkan adalah peraturan perundang-undangan yang mempunyai dasar hukum kewenangan atribusi dan/atau delegasi, serta jenis peraturan perundang-undangan yang diakui mempunyai kekuatan hukum mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Zaka Firma. dan M. Reza Winata, “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Hukum Negara Hukum* 9, No 1 (2018). <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2001.
- Andinni, Alfani Roosy. “Tekan Praktik Suap, Ribuan Perda Dibatalkan.” Last modified June, 21, 2016. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160621142458-12-139789/tekan-praktik-suap-ribuan-perda-dibatalkan>.
- Attamimi, A. H. “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV)”. *Disertasi*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990.
- Aziz, Machmud. “Landasan Formil dan Materiil Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, No. 4 (2009). <http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/343>.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013.
- Doludjawa, Linus. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2005.
- Efendi, A’an. “Problematika Penataan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan* 5, No. 1 (2019). <https://doi.org/10.25123/vej.3172>

- Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Fajar, 2010.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Febriansyah, Ferry Irawan. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Perspektif Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan Universitas Wijaya Kusuma Surabaya* 21, no. 3 (2016). <https://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/586>.
- Junaidi. "Analisis Yuridis Keberadaan Peraturan Bersama Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Nestor Magister Hukum Universitas Tanjungpura* 3, no. 5 (2013): <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/nestor/article/view/4445>.
- Kementerian Dalam Negeri, "Daftar Pembatalan 3.143 Perda Masih Perlu Penyempurnaan." Last modified June, 21 2016. <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/12891/daftar-pembatalan-3143-perda-masih-perlu-penyempurnaan>
- Koskenniemi, Martti. "Hierarchy in International Law: A Sketch", *European Journal of International Law* 8, no. 4 (1997) <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.ejil.a015607>.
- Kurniawan, Mahendra. dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Marbun, S. F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta Timur: Prenada Media Group, 2019.
- Nurbaningsih, Enny. *Problematika Pembentukan Peraturan-Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang dalam Era Otonomi Luas*. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Putuhena, M. Ilham F. "Politik Hukum Perundang-undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi", *Jurnal Rechtsvinding Kementerian Hukum dan HAM* 1, no. 3 (2012): <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/89>.
- Rumiarta, I Nyoman Prabu Buana, "Kedudukan Peraturan Menteri pada Konstitusi", *Jurnal Kerta Dyatmika Universitas Dwijendra* 12, no. 2 (2015): <http://ejournal.undwi.ac.id/index.php/kertadyatmika/article/view/373>.
- Sabarno, Hari. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

- Soekanto, Soerjono. dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Strong, C. F., *Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk Bentuk Konstitusi Dunia*. Translated by SPA Teamwork. Bandung: Nusa Media, 2008.
- Tesano, “Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011”, *Jurnal Nestor Magister Hukum Universitas Tanjungpura* 2, no. 2 (2015): <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/nestor/article/view/10250>.