KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016 PERSPEKTIF FIKIH *DUSTŪRIYYAH*

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Hukum Tatanegara

Oleh:
Muhammad Islahuddin
NIM. F02217046

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA

2019

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya :

Nama	: Muhammad Islahuddin
NIM	: F02217046
Program	: Magister (S2) / Hukum Tata Negara
Institusi	: Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan , bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 18 Juni, 2019

Saya yang menyatakan ,

METERAI TEMPEL

E389DAEF030680916

6000

ENAM RIBU RUPIAH

Muhammad Islahuddin

NIM : F02217046

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis Muhammad Islahuddin ini telah disetujui

pada tanggal 18 Juni 2019

Oleh

Pembimbing

Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos, S.H, M.Si

NIP. 197208062014112001

Pengesahan Tim Penguji

Tesis Muhammad Islahuddin ini telah diuji

Pada Tanggal 25 Juli 2019

Tim Penguji

1. Dr. Hj. Anis Faridah, S.sos., SH., M,si.(Pembimbing/Ketua) ( )
2. Dr. Priyo Handoko, S.sos., SH., M.si. (Penguji I) ( )
3. Dr. Muwahid, SH., M.Hum (Penguji II) ( )

Surabaya, 30 Juli 2019

Direktur

Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag

NIP. 197208062014112001

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **MUHAMMAD ISLAHUDDIN**
NIM : **F02217046**
Fakultas/Jurusan : **Pascasarjana/Hukum Tata Negara**
E-mail address : **islahmuhammad@gmail.com**

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
☐ Sekripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :
Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Perspektif Fikih *Dustūriyyah*

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 12 Agustus 2019

Penulis

(**Muhammad Islahuddin**)

ABSTRAK

Tesis dengan judul **Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Perspektif Fikih *Dustūriyyah*** ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang bertujuan, *Pertama*, mengkaji mekanisme kewenangan pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. *Kedua*, menganalisis mekanisme pembatalan Peraturan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 dari sudut pandang Fikih *Dustūriyyah*.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yakni: Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Sumber bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Metode analisis pada penelitian ini menggunankan metode deskriftif analitis kemudian dianalisis berdasarkan teori fikih *dustūriyyah*, dengan menggunakan metode deduktif.

Hasil penelitian ini menyimpulkan, *Pertama*, berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa yang berwenang membatalkan Perda yaitu pemerintah yang diwakilkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur, mekanisme pembatalan Peraturan Daerah menggunakan dua macam mekanisme, yaitu *executive preview* dan *executive review*. Tetapi setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Nomor 137/PUU-XIV/2015 kewenangan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah beralih ke Mahkamah Agung hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sebaiknya Pemerintah dalam melakukan pengawasan produk hukum daerah melalui pengawasan preventif (*executive preview*) dengan mengevaluasi Raperda sebelum Raperda tersebut disahkan menjadi Peraturan Daerah. *Kedua*, dalam kajian fikih *dustūriyyah* lembaga yang berwenang untuk membatalkan suatu peraturan perundang-undangan yakni *wilayah al-Maẓalim, lembaga tersebut berada dalam kekuasaan lembaga yudikatif (sulṭah al-qaḍa'iyah). Wilayah al-Maẓalim* merupakan kekuasaan dalam bidang pengadilan yang lebih tinggi dari pada kekuasaan hakim biasa dan kekuasaan *muhtasib*. *Wilayah al-Maẓalim* kedudukannya seperti halnya Mahkamah Agung.

Kata Kunci : *Pemerintahan Daerah, Kewenangan Mekanisme Pembatalan Perda,* Fikih *Dustūriyyah*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ABSTRACT

Thesis with the title authorizing the cancellation of regional regulations ofter the decision of the Constitutional Court number 137/PUU-XIII/2015 and number 56/PUU-XIV/2016 perspective fikih *dustūriyyah* is a type of normative legal research that aims, *first*, to examine the mechanism of authority to cancel the area based on law number 23 of 2014 concering regional government after the decision of the Constitusional Court number 137/PUU-XIII/2015 and number 56/PUU-XIV/2016; *second*, analyze the mechanism of canceling regional regulation after the Constitutional Court number 137/PUU-XIII/2015 and number 56/PUU-XIV/2016 from the perspective of the fikih *dustūriyyah*.

This research usus three approaches namely, statute approach, the historical approach, and the comparative approach. Sources of legal material in this study were obtained from primary legal materials and secondary legal materials. The method of analysis in this study uses descriptive analysis method and then analyzed based on the fikih *dustūriyyah* theory by using the deductive method.

The results of this study conclude, *first*, based on law number 23 of 2014 concerning regional government states that those authorized to cancel local regulations are the government represented by the minister of the interior and governor. The mechanism for canceling regional regulations uses two kinds of mechanism, namely : executive preview and executive review, but after the issuance of the Constitutional Court ruling number 137/PUU-XIII/2015 and number 56/PUU-XIV/2016 the authority of the government to cancel the regional regulation switches to the Supreme Court. This is as regulated in article 24 paragraph 1 UUD NRI 1945. The government should supervise regional legal products through preventive supervision, by evaluating the draft regional regulation is passed into a regional regulation. *Secondly*, in the study of fikih *dustūriyyah*, the institution has the authority to cancel a statutory regulation, namely the are of *al-Mazalim*, the institution is under the authority of the judiciary. The territory of the *al-Mazalim* Constitutes a higher court power than that of on ordinary judges and *Muhtasib*. The territory of al-Mazalim is the same position as the Supreme Court.

Key words : *regional government, authority of the mechanism og canceling regional regulation, Fikih Dustūriyyah*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

Hal

HALAMAN JUDUL……..... i

PERNYATAAN KEASLIAN……..... ii

PERSETUJUAN PEMBIMBING……..... iii

HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI..... iv

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI……. v

ABSTRAK..... vi

DAFTAR ISI..... vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah..... 1

B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah……..... 9

C. Rumusan Masalah……..... 9

D. Tujuan Penelitian……..... 10

E. Kegunaan Penelitian……..... 10

F. Kerangka Teori……..... 11

G. Kajian Pustaka……..... 19

H. Metode Penelitian……..... 23

I. Sistematika Pembahasan……..... 28

BAB II PENGUJIAN PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Pengujian Peraturan Daerah Dalam Perundang-undangan di Indonesia.... 30

1. Teori Hierarki Norma Hukum……..... 30

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia……..... 33

B. Asas-Asas dan Materi Mutan Pembentukan Peraturan Daerah……..... 40

C. Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum di Indonesia..... 42

1. Pembentukan Peraturan Daerah Menurut UU No. 1 Tahun 1945..... 42

2. Pembentukan Peraturan Daerah Pada Masa Orde Lama (1959-1965)……..... 44

3. Pembentukan Peraturan Daerah Pada Masa Orde Baru (1965-1998)……..... 45

4. Pembentukan Peraturan Daerah Pada Masa Reformasi (1998-Sekarang)……..... 47

D. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah……..... 49

1. Teori Kewenangan……..... 49

2. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan……..... 51

3. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah (*executive review*) oleh Pemerintah……..... 54

4. Kewenangan Pengujian Daerah oleh Mahkamah Agung Melalui Hak Uji Material (*judicial review*)……..... 56

E. Pembatalan Peraturan Perundang-undangan dalam Fiqh Dusturiyah..... 57

1. Konsep *Fiqh Siyasah Dustūriyyah* ……... 57

2. *Ruang Lingkup* Fikih *Siyasah*……..... 60

3. Kaidah-Kaidah Fikih dalam *Fiqh Siyasah*……..... 61

4. Kewenangan Pembatalan Peraturan Perundang-undangan Menurut Fikih *Dustūriyyah* ……..... 64

BAB III KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016

A. Kewenangan Pembatalan Perda Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia..... 69

1. Mekanisme Pembatalan Perda Menurut UU No. 22 Tahun 1999

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tentang Pemerintahan Daerah..... 69

2. Mekanisme Pembatalan Perda Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah..... 72

3. Mekanisme Pembatalan Perda Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah..... 77

A. Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 DAN No. 56/PUU-XIV/2016..... 85

1. Duduk/ Pokok Perkara..... 85

2. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Para pemohon..... 91

3. Pertimbangan Hukum Terhadap Pokok Perkara..... 96

4. Amar Putusan..... 102

BAB IV ANALISIS KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016 PERSPEKTIF FIKIH *DUSTŪRIYYAH*

A. Kewenangan Pembatalan Perda Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia..... 105

1. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 Dan No. 56/PUU-XIV/2016……..... 105

2. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 Dan No. 56/PUU-XIV/2016……..... 118

3. Polemik Berakhirnya Dualisme Pengujian Peraturan Daerah antara Pemerintah dengan Mahkamah Agung……..... 127

B. Analisis Fikih *Dustūriyyah* Terhadap Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016……..... 133

1. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

56/PUU-XIV/2016 Perspektif Fikih *Dustūriyyah* ……. 133

2. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 Perspektif Fikih *Dustūriyyah* ……..... 137

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan……... 145

B. Saran..... 146

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR BAGAN

Hal

Gambar Bagan 1

Mekanisme Pembatalan Perda Menurut Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999…….. 71

Gambar Bagan 2

Mekanisme Pembatalan Perda Menurut Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004……. 74

Gambar Bagan 3

Evaluasi Raperda (*executive preview*) menurut Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004. 76

Gambar Bagan 4

Mekanisme Pembatalan Perda Menurut Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014…….. 80

Gambar Bagan 5

Mekanisme Pembatalan Perda Provinsi Melalui *Executive Review*…… 110

Ganbar Bagan 6

Mekanisme Pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui *Executive Review*…….. 114

Gambar Bagan 7

Mekanisme Pengawasan Raperda Provinsi melalui *Executive Preview*……. 117

Gambar Bagan 8

Mekanisme Pengawasan Raperda Kabupaten/Kota melalui *Executive Preview*…. 126

Gambar Bagan 9

Mekanisme Hak Uji Materi oleh Mahkamah Agung……..... 140

DAFTAR TABEL

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Daftar Tabel 1

Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966…….. 34

Daftar Tabel 2

Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004…. 36

Daftar Tabel 3

Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UU No. 12 Tahun 2011……... 39

Daftar Tabel 4

Rekapitulasi Pembatalan Perda Tahun 2014…….. 84

Daftar Tabel 5

Rekapitulasi Pembatalan Perda Tahun 2015…… 132

Daftar Tabel 6

Pengujian Produk Hukum Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah…….. 154

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 bersifat sentralistik atau terpusat, dimana pemerintahan pusat (eksekutif) sebagai pemegang kekuasaan dalam menentukan kebijakan publik dan penyelenggara negara. Namun setelah amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia berubah ke sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif memiliki kewenangan saling mengawasi atau biasanya dikenal dengan istilah *cheks and balances system*.[1]

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Pada dasarnya pembentukan pemerintah daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian daerah serta sebagai pelayanan

[1] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), h. 72.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di daerah.[2]

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[3]

Secara yuridis Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan menguji Peraturan Daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 251 ayat (1)[4] dan ayat (2)[5] Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang pada intinya pembatalan Peraturan Daerah dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur jika Peraturan Daerah yang dimaksudkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

---

[2] Titik triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUD NRI 1945,* (Jakarta : Kencana Prenadamedia group, 2017), h. 257.

[3] Lihat Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

[4] Pasal 251 ayat (1), yang berbunyi : "Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri".

[5] Pasal 251 ayat (2), yang berbunyi : "Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat".

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Namun demikian jika dibenturkan dengan konstitusi dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka akan terjadi benturan kewenangan yang menimbulkan dualisme pengujian. Hal ini berdasarkan pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung". Ketentuan ini dipertegas pula dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9 ayat (2) yakni, "Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, yang mana pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung".[6]

Hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Orde Baru (berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) dilakukan melalui pengawasan represif berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri (*executive review*). Apabila daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan produk hukumnya, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (*judicial review*) setelah mengajukannya kepada pemerintah sebagai upaya hukum terakhir, daerah dapat mengajukan

[6] Yuswanto, M Yasin al-Arif, *Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016*, Jurnal Konstitusi, Vol. 15, No. 4, (Desember 2018), h. 712.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keberatan kepada Mahkamah Agung terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah.[7]

Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mengenal 2 (dua) macam pengawasan yaitu, *Pertama*, Pengawasan represif (*executive review)*[8]; *kedua*, pengawasan preventif *(executive preview)*. Pengawasan melalui mekanisme *executive preview* dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang telah disetujui bersama Kepala Daerah dan DPRD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada). Raperda dan Raperkada sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang sah, terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri (Raperda dan Raperkada Provinsi) dan Gubernur (Raperda dan Raperkada Kabupaten/Kota).

Dengan demikian, Ketentuan Pasal 251 ayat (1), (2), (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan bahwa pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*executive review*), dipandang inkonstitusional. Pandangan demikian muncul

---

[7] Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,* Jurnal Hukum, Vol. 16 (Oktober 2009), h. 83.

[8] *Executive review* adalah pengujian Peraturan Daerah oleh pemerintah yang lahir dari kewenangan pemerintah dalam rangka pengawasan dan pembinaan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. *Executive review* merupakan bagian dari sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya pengawasan terhadap produk legislasi daerah. Pengawasan produk legislasi daerah (Perda) dilakukan agar materi muatan Perda tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Lihat, Fakhurohman, *Implikasi Pembatalan Perda Terhadap Ketetapan proporsi Teori Penegakan Hukum dalam Sistem Peradilan di Indonesia,* Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13, No. 1, (Januari 2013), h.19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Jadi Peraturan Daerah termasuk golongan dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka seharusnya yang berhak mengujinya adalah Mahkamah Agung.

Hal ini sesuai dengan pandangan Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Perihal Undang-Undang* ,yaitu :

> "Peranan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten /Kota, ataupun Pemerintahan Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah kabupaten/kota, cukup dikaitkan dengan prosedur "*executive abstract preview*", bukan dengan "*executive abstract review*". Pemerintahan Pusat cukup diberi wewenang untuk menyatakan menolak pengesahan suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRD Provinsi dalam tenggang tertentu".[9]

Dengan demikian, mekanisme pembatalan Peraturan Daerah melalui *executive review* tetap dianggap inkonstitusional, karena yang seharusnya memutuskan tidak sahnya suatu Peraturan Daerah atas dasar bertentangan dengan aturan yang diatasnya merupakan kewenangan Mahkamah Agung (*judicial review*), bukan kewenangan pemerintah (*executive review*).

Terhadap problematika pengujian Peraturan Daerah tersebutlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah dua kali diujikan ke Mahkamah Konstitusi. Pertama pada tanggal 25 Oktober 2015 dengan Nomor Perkara 137/PUU-XIII/2015 dan kedua pada tanggal 21 Juli 2016 dengan Nomor Perkara 56/PUU-XIV/2016.

[9] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), h. 76.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, para pemohon menguji Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Menurut pemohon ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

Sedangkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, pemohon mempermasalahkan pengujian Perda melalui *executive review* ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menurut pemohon bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa frase "*Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota dan*" dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase "*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan atau*" dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase "*penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*" Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, kekuasaan (*sulṭah*) dalam konsep negara Islam terbagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu : *pertama, sulṭah tashri'iyyah*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(lembaga legisltif); *kedua, sulṭah tanfidhiyyah* (lembaga eksekutif); *ketiga, sulṭah qaḍa'iyyah* (lembaga yudikatif).[10] Dalam sejarah Islam, *sulṭah qaḍa'iyyah* (kekuasaan yudikatif) meliputi : *pertama, wilayah al-hisbah* ; *kedua, wilayah al-qaḍa'* ; *ketiga, Wilayah al-Maẓalim*.[11]

Adapun *Wilayah al-Maẓalim* adalah lembaga peradilan yang secara khusus menangani kezaliman para penguasa dan keluarganya terhadap hak-hak rakyat. *Wilayah al-Maẓalim* didirikan dengan tujuan untuk memelihara hak-hak rakyat dari perbuatan zalim para penguasa, pejabat dan keluarganya. Untuk mengembalikan hak-hak rakyat yang telah diambil oleh mereka, dan untuk menyelesaikan persengketaan antara penguasa dan warga negara.[12]

Dalam kajian fikih *dustūriyyah*, lembaga yang berwenang membatalkan peraturan perundang-undangan adalah *Wilayah al-Maẓalim*. Hal ini di karenakan *Wilayah al-Maẓalim* kedudukannya setara dengan lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung. Dalam hal dipertegas dengan pandangannya Abul A'la al-Maududi yang menegaskan, bahwa lembaga yudikatif atau *al-qaḍi* dalam hal ini kewenangannya dipegang oleh Mahkamah Agung, lembaga ini memperoleh wewenang langsung dari syari'at dan bertanggung jawab hanya kepada Allah. Disamping itu, lembaga ini (yudikatif) memiliki kekuasaan untuk membatalkan hukum-hukum dan perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif

[10] Ahmad Sukarjo, *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, h. 197
[11] Ridwan HR, *Fiqh Politik ; Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press,2007), h. 273.
[12] Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta : PT Ichtiar Baru van Hoeve, 2003), h. 1941.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(*ahl al-hall wa al aqdi*), jika ketetapannya bertentangan dengan hukum Allah dan Rasulnya.[13]

Dari pemaparan di atas bahwa Mahkamah *Maẓalim* memiliki wewenang untuk memutuskan perkara apapun dalam bentuk keẓaliman, baik yang menyangkut aparat negara ataupun yang menyangkut penyimpangan khalifah terhadap hukum-hukum syara' atau yang menyangkut ma'na salah satu teks perundang-undangan yang sesuai dengan *tabanni* (adopsi) khalifah. Karena undang-undang dapat dikatakan sebagai perintah penguasa, maka memberikan keputusan dalam perkara itu berarti memberikan keputusan terhadap perintah penguasa. Artinya, perkara itu harus dikembalikan kepada Mahkamah *Maẓalim*, atau keputusan Allah dan Rasul-Nya. Kewenangan seperti ini menunjukkan bahwa peradilan dalam *Wilayah al-Maẓalim* mempunyai putusan yang final.[14]

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai mekanisme pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56 PUU/XIV/2016 ditinjau dari perspektif fikih *dustūriyyah* maka penulis akan membahas secara khusus permasalahan tersebut dalam tesis yang berjudul "Kewenangan Pembatalan Daerah Pasca Putusan

---

[13] Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam,* terjemahan : Asep Hikmat, (Bandung : Mizan, 1995), h. 236.

[14] A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih, Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, h. 250.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Perspektif Fikih *Dustūriyyah*

B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis mengidentifikasi permasalahan yang muncul di dalamnya, yaitu:

1. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Kewenangan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Daerah dalam membatalkan Peraturan Daerah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
3. Kewenangan Mahkamah Agung dalam pembatalan Peraturan Daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan diatas, maka penulis merumuskan beberapa masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme kewenangan pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 ?

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Bagaimana analisis fikih *dustūriyyah* dalam mekanisme pembatalan Peraturan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 **?**

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, fokus kajian serta rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji mekanisme kewenangan pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
2. Untuk menganalisa mekanisme pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 dengan fikih *dustūriyyah*

E. Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan kemanfaatan secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :

1. Secara teoritis,

Manfaat teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian ini ialah memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan serta memperkaya khazanah intelektual bidang Hukum Tata Negara khususnya dalam mekanisme pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada seluruh masyarakat pada umumnya dan khususnya dibidang ketatanegaraan dapat dijadikan bahan referensi bagi penyelenggara ketatanegaraan dalam praktek mekanisme kewenangan pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

F. Kerangka Teori

1. Teori kewenangan

Menurut Philipus M. Hadjon[15], wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan menurut Bagir Manan dalam Ridwan HR, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya mengemban hak untuk berbuat. Dalam hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen)*, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.[16]

Wewenang dalam Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu hak yang dimiliki oleh badan

[15] Sirajuddin, Anis Ibrahim, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah,* (Malang : Setara Press, 2016), h. 96.
[16] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,* h. 100.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan kewenangan menurut Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan bahwa, kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

a. Atribusi

Dalam tinjauan Hukum Tata Negara, atribusi merupakan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan, untuk melaksanakan pemerintahan secara penuh. Tanggung jawab pelaksanaan tugas ada pada penerima atribusi.[17]

b. Delegasi

Di dalam *Algemene Wet Bestuursrecht* (Awb), bahwa delegasi adalah pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Artinya dalam penyerahan wewenang melalui delegasi, pemberi wewenamg telah lepas dari tanggung jawab

[17] Sirajuddin, Anis Ibrahim, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, *ibid*, h. 97.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum atau dari tuntutan pihak ketiga, jika dalam penggunaan wewenang menimbulkan kerugian pada pihak lain.[18]

Pasal 1 angka 23 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

c. Mandat

H.D Van Wijk, menjelaskan tentang mandat, bahwa pada mandat kita tidak berbicara tentang pemindahan kekuasaan atau wewenang di dalam arti yuridis; sekarang setelah ditangani atas nama lembaga pemerintahan yang bersangkutan, penanganannya diserahkan kepada lembaga tersebut; berbicara secara yuridis, ini tetapi merupakan keputusan lembaga itu sendiri. Pemberi mandat juga tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenang bilamana ia dikehendaki, ia bisa memberikan kepada para mandatarisnya segala petunjuk yang dianggapnya perlu, ia seluruhnya bertanggung jawab atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat.[19]

2. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Dari berbagai literatur hukum, ada beberapa istilah yang biasanya digunakan dalam hal pengujian undang-undang, yaitu: "*toetsingsrecht,*" "*judicial review*" dan "*constitutional review*". Sebenarnya, ketiga istilah tersebut berasal

[18] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, h. 104.
[19] Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Negara*, h. 128.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dari dua sistem yang berbeda dengan makna yang berbeda pula. Pada jamaknya, istilah *toetsingsrecht* diartikan sebagai hak uji atau kewenangan untuk menguji.[20]

Mekanisme pengujian melalui *legislative review* merupakan bagian proses politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik, maka perubahan produk hukum tidak dilakukan melalui mekanisme *judicial review* tetapi melalui lembaga politik sesuai dengan perspektif *legislative review* apabila produk hukum yang telah diputuskan atau ditetapkan tidak berlaku lagi, dan pada saat yang bersamaan juga lembaga pembuatnya dapat menerbitkan peraturan baru hal ini dikarenakan lembaga legislatif merupakan lembaga pembuat Undang-Undang dan memiliki *original jurisdiction*, berbeda dengan *judicial review* karena lembaga kekuasaan kehakiman tidak memiliki *original jurisdiction* dan bukan lembaga pembuat undang-undang dan tidak bisa membuat peraturan baru.[21]

Executive review merupakan bentuk pengawasan pemerintah Pusat terhadap pemerintahan daerah. Mekanisme pengawasan tersebut merupakan proses pengujian dengan mekanisme *executive review* yang berujung pada pembatalan produk hukum daerah. Mekanisme pengawasan tersebut dilakukan agar pemerintahan daerah dapat menjalankan otonomi daerah. Bentuk pengawasan *executive review* sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 32

---

[20] Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 39.

[21] Muhamad Nurhasan, *Pembatalan Kewenangan Executive Review Pada Menteri Dalam Negeri*, (Jakarta : Skripsi Program Studi Ilmu Hukum, 2018), h. 56

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.[22]

Judicial review di Indonesia dilakukan melalui dua jalur, yaitu, jalur Mahkamah Konsitusi dan jalur Mahkamah Agung. Kewenangan yang diberikan kepada kedua lembaga ini diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Undang-Undang Dasar 1945) yang mengatakan, bahwa Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konsistensi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian konsistensi peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang yakni peraturan pemerintah ke bawah terhadap peraturan perundang-undangan yang hirarkis.[23]

3. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah dalam *Fiqh Dusturiyah*

Fiqh dusturiyah merupakan bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini dibahas mengenai beberapa hal, diantaranya konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan negara), legislasi (bagaimana cara perumusan

[22] Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitisionalitas di berbagai Negara* , (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), h. 75.

[23] Efendi, *Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah ; Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015*, Jurnal Asy-Syir'ah, Volume 51, Nomor 1, (Juni 2017), h. 133.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.[24]

Ahmad Djazuli memaknai kata *dustur* sebagai prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya, dan adat istiadat. Sedang Abu A'la al-Maududi mengartikan kata dustur yaitu "sesuatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara".[25]

Dari dua pengertian tokoh di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa kata *dustur* disamakan dengan kata *constitusion* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia. Dengan demikian, *siyāsah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusi yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dan hukum-hukum syari'at yang disebutkan dalam al-Qur'an dan Sunnah.

Dalam perspektif fikih *dustūriyyah*, yang berwenang untuk membatalkan suatu peraturan perundang-undangan yaitu lembaga yudikatif (*sulṭah qaḍa'iyyah*) dalam hal ini lembaga yang berwenang di bawah kekuasaan *wilayah al-Mazalim*. Hal ini di karenakan *wilayah al-maẓalim* sepadan dengan Lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung.

---

[24] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014), h. 176.
[25] A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, h. 52.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam hal ini, Abul A'la al-Maududi menegaskan, bahwa lembaga yudikatif atau *al-qaḍi* dalam hal ini kewenangannya dipegang oleh Mahkamah Agung, lembaga ini memperoleh wewenang langsung dari syari'at dan bertanggung jawab hanya kepada Allah. Disamping itu, lembaga yudikatif memiliki kekuasaan untuk membatalkan hukum-hukum dan perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif (*ahl al-hall wa al aqdi*), jika ketetapannya bertentangan dengan hukum Allah dan Rasulnya.[26]

4. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah di Indonesia

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, melalui Pasal 24A UUD 1945, kewenangan Mahkamah Agung unuk menguji produk hukum di bawah Undang-Undang menjadi kewenangan konstitusional. Keberadaan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, masih memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk membatalkan produk hukum daerah.[27]

Pada hakikatnya terdapat dua lembaga yang memiliki kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah, yaitu Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung. Dasar hukum kewenangan pemerintah pusat dalam pembatalan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan wewenang Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

[26] Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam,* terjemahan : Asep Hikmat, (Bandung : Mizan, 1995), h. 236.

[27] *Ibid*, h. 8.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1945 dan Pasal 31 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaiman tealah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.[28]

Pemberian wewenang kepada Mahkamah Agung untuk menguji secara materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, *in casu* Peraturan Daerah, dimaksudkan untuk melaksanakan asas negara hukum yaitu dalam rangka perlindungan hukum bagi rakyat tidak dapat dilaksanakan dengan baik ketika Mahkamah Agung melalui Perma Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil membatasi jangka waktu pengajuan keberatan terhadap peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang.[29]

Hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Orde Baru dilakukan melalui pengawasan represif berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Kemendagri (*executive review*). Apabila daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan produk hukumnya, maka dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (*judicial review*) setelah mengajukannya kepada pemerintah. Sebagai upaya hukum terakhir, daerah dapat mengajukan

[28] Titik Triwulan Tutik, Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2016), h. 426.
[29] *Ibid*, h. 427.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keberatan kepada Mahkamah Agung terhadap putusan Kemendagri yang membatalkan produk hukum daerah.[30]

G. Kajian Pustaka

Kajian terdahulu berisi uraian sistematis tentang hasil penelitian terdahulu dan yang ada hubungannya dengan penelitian yang akan dilaksanakan. Sejauh penelusuran peneliti, belum ditemukan penelitian dengan judul Skripsi dan/atau Tesis yang sama.

Telaah terhadap penelitian terdahulu diperlukan dalam rangka untuk melihat tingkat originalitas tesis. Adapun pembahasan yang relevan dengan judul penelitian penulis adalah sebagai berikut :

1. King Faisal Sulaiman, Disertasi dengan judul : "Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa sebagai pilihan politik hukum *(resultante)* para perumus UUD, maka pada dasarnya tidak ada yang salah terkait divergensi praktek *"judicial review"* pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan menempatkan kewenangan menguji kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi secara berbeda. Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, masih terdapat dualisme sistem pengujian Perda yang saling

[30] Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam NKRI,* Jurnal Hukum, Vol. 16 (Oktober 2009), h. 83.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kontradiktif dan menirnbulkan banyak polemik hukum antara Mahkamah Agung *(judicial review)* versus pemerintah *(executive review).*

Secara normatif, *executive review* Perda mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 sedangkan mekanisme *judicial review* Perda berpijak pada Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Jo UU No. 5 Tahun 2004 Jo UU No. 48 Tahun 2009 jo UU No. 3 Tahun 2009 Jo Perma No. 1 Tahun 2011.

2. Quido Benyamin Ngaji, Tesis dengan judul, " Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945" Universitas Atma Jaya Yogyakarta tahun 2015.

Fokus utama pada penelitian ini yaitu mengkaji konsistensi kewenanganpembatalan produk hukum daerah yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, sebagai hubungan pengawasan Pemerintah terhadap daerah bedasarkan UUD 1945. Tujuan penelitian ini, ingin mengetahui kewenangan pembatalan (*vernietiging*) produk hukum daerah dalam konteks pengawasan oleh Pemerintah dalam Negara kesatuan serta mengharmonisasikan kewenangan *judicial review* berdasarkan UUD 1945 oleh Mahkamah Agung.

Hasil penelitian ini menyimpulkan: *pertama*, dalam konteks Negara kesatuan yang berdasarkan atas hukum, maka Pemerintah Pusat dapat mengawasi produk hukum daerah sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945; *Kedua*. Pemerintah Pusat (*executive*) berdasarkan UUD 1945 seharusnya tidak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

membatalkan produk hukum daerah dalam rangka mengendalikan norma hukum (pengawasan represif/*executive review*). Ditinjau dari konsep pemisahan kekuasaan lembaga eksekutif tidak memiliki konsep kewenangan mengendalikan norma hukum yang berujung pada pembatalan; *ketiga*, Pemerintah dapat mengawasi produk hukum daerah berdasarkan konsep desentralisasi dalam prinsip negara kesatuan melalui pengawasan preventif dan pengawasan melalui mekanisme *executive preview*.

3. Ni'matul Huda, dengan judul, Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam NKRI, Disertasi Program Doktor

Penelitian ini mengkaji hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia, dengan fokus utama pada pengkajian konsistensi dan kesesuaian UU Pemerintahan Daerah dan UU Pajak dan Retribusi Daerah dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pengawasan produk hukum daerah, serta kesesuaian implementasi pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah dengan UU Pemerintahan Daerah selama tahun 2002-2006.

Hasil penelitian menyimpulkan: *pertama*, Pemerintah Pusat dalam konteks Negara Kesatuan RI berdasarkan UUD 1945 mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota. Yang dikontrol oleh Pemerintah Pusat antara lain adalah norma hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah melalui produk hukum daerahnya sepanjang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk kepentingan nasional yang objektif. *Kedua*, Pemerintah Pusat (eksekutif) sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh Undang- Undang untuk menilai dan membatalkan Peraturan daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena kewenangan pengujian ada di Mahkamah Agung. *Ketiga*, dari 554 produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri tidak ada satu pun yang pembatalannya tepat waktu sebagaimana ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 34 Tahun 2000 (satu bulan sejak diterimanya Perda) dan UU No. 32 Tahun 2004 (enam puluh hari sejak diterimanya Perda).

4. Eka NAM Sihombing, dengan judul "Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah" jurnal Yudisial Vol. 10 No. 2 Agustus 2017.

Penelitian ini membahas Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau gubernur. Melengkapi putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan pemerintah pusat juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan Peraturan Daerah provinsi.

Pada penelitian ini permasalahan yang diangkat mengenai bagaimana kewenangan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah oleh Menteri dan gubernur pasca Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

56/PUUXIV/2016. Hasil dari penelitian ini adalah penelitian menunjukkan bahwa dalam negara dengan bentuk kesatuan memang sudah sepatutnya pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi yang lahir di daerah. Implementasi dari pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan pembinaan kepada daerah melalui penguatan *executive preview* atau pengujian terhadap suatu norma hukum sebelum sah mengikat secara umum, hal ini sejalan dengan ruh ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945.

H. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif juga disebut dengan penelitian hukum doktrinal.[31]Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah

[31] Menurut Wignjosoebroto dalam M. Syamsudin mengungkapkan, bahwa penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengonsep dan / atau sang pengembangnya. Ada beberapa doktrin yang pernah dianut dan dikembangkan dalam kajian-kajian hukum, mulai dari dokrin klasik, yang dikenal sebagai doktrin hukum alam kaum filosof dan doktrin (aliran) positivism paa yuris-legis sampai ke doktrin historis dan doktrin realism-fungsionalisme para ahli hukum yang terbilang kaum realis. Lebih jelasnya lihat, M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2007), h. 25.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).[32]

Objek kajian penelitian hukum normatif sebagaimana yang telah dipaparkan oleh Mukti Fajar MD dan Yulianto Ahmad yaitu pada hukum yang dikonsepkan sebagai norma atau kaidah. Norma yang menjadi objek kajiannya, meliputi undang-undang, peraturan pemerintah dll. Pada hakikatnya penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengkaji dan menganalisis tentang norma-norma hukum yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.[33]

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).[34]

Dalam pendekatan penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis dan pendekatan perbandingan.

---

[32] H. Sali HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2013), h. 13.
[33] *Ibid*, h. 13
[34] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cet.9 (Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2014), h. 133.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach)*

Menurut Peter Mahmud, dalam metode pendekatan perundang-undangan, seorang peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai statute berupa legislasi dan regulasi. Jika demikian, pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Sedangkan produk hukum yang berupa *beschikking*, yaitu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Menteri tidak dapat digunakan dalam pendekatan perundang-undangan.[35]

b. Pendekatan Historis (*historical approach*)

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti dalam memahami filosofi dari aturan hukum. Disamping itu, melalui pendekatan historis peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.[36]

c. Pendekatan Perbandingan

Pendekatan perbandingan untuk menganalisis *fiqh dusturiyah* dalam mekanisme pembatalan Peratuan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor

[35] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, h. 137
[36] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, h. 166.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber bahan hukum yang digunakan oleh peneliti berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Menurut Peter Mahmud Marzuki[37], Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa publikasi hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.

a. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*)

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, meliputi:

1) Norma atau Kaidah Dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2) Peraturan Dasar, yakni Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum atau sesudah perubahan);
3) Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembatalan Peraturan Daerah, yaitu :
   - Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

[37] *Ibid*, h. 181.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*).

Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah kajian pustaka yang bersumber dari karya ilmiah berupa buku-buku teks, disertasi/tesis/skripsi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum, kamus hukum, artikel, majalah, jurnal ilmiah di bidang hukum, komentarkomentar atas putusan peradilan, hasil penelitian, makalah yang disampaikan dalam berbagai pertemuan ilmiah dan lain-lain yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian tesis ini.

4. Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis data yang diperoleh, penulis mengunakan metode deskriftif analitis, yakni data yang sudah terkumpul dideskripsikan secara jelas sehingga mendapatkan gambaran secara mendetail terkait mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah , untuk selanjutnya dilakukan analisis berdasarkan teori *fiqh dusturiyah*, dengan menggunakan metode deduktif karena menganalisis melalui penalaran dari bentuk yang umum untuk mencapai suatu kesimpulan atau bentuk khusus.

J. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gambaran secara garis besar masalah-masalah dalam penelitian, memudahkan pembahasan dan supaya dapat dipahami permasalahan secara jelas, maka sistematika pembahasan dalam penelitian disusun dalam bab dan sub bab sebagai berikut:

Bab I merupakan Latar Belakang, Identifikasi Masalah Dan Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori, Kajian Pustaka, Metode Penelitian, Jenis Penelitian,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendekatan Penelitian, Sumber Bahan Hukum, Metode dan Analisis Bahan Hukum, Sistematika. Pembahasan.

Bab II Merupakan Pengujian Peraturan Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia yang meliputi : *pertama*, Pengujian Peraturan Daerah Dalam Perundang-undangan di Indonesia *kedua*, Asas-Asas dan Materi Mutan Pembentukan Peraturan Daerah, *ketiga*, Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum di Indonesia *keempat*, Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah, *kelima*, Pembatalan Peraturan Perundang-undangan dalam Fikih *Dustūriyyah*.

Bab III merupakan Kewenangan Pembatalan Perda Pasca Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang meliputi : Kewenangan Pembatalan Perda dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Kewenangan Pembatalan Perda Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

Bab IV merupakan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Perspektif Fikih *Dustūriyyah* meliputi: Analisis Mekanisme Pembatalan Perda Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56 PUU-XIV/2016, Analisis Fikih *Dustūriyyah* Terhadap Makanisme Pembatalan Perda Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56 PUU-XIV/2016

Bab V Penutup, memuat Kesimpulan dan Saran serta rekomendasi terhadap temuan-temuan dalam penelitian

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

PENGUJIAN PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

A. Pengujian Peraturan Daerah Dalam Perundang-undangan di Indonesia

1. Teori Hierarki Norma Hukum

Teori hierarki norma hukum dikemukakan pertama kali oleh Hans Kelsen, ia mengungkapkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma dasar (*grundnorm*) merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi akan tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan ketetapan bagi norma di bawahnya.[1]

Tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum itu oleh Hans Kelsen disebut *hierarchi of norm* (*strufenbau des recht*). Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah. Dalam *stufentheorie*-nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa dipuncak "*stufenbau*" terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut

[1] Sirajuddin, Fatkurohman, *Legislative Drafting,* (Malang : Setara Press, 2015), h. 42.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"*grundnorm*" atau "*ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum, atau hipotetis.[2]

Murid Kelsen, yaitu Hans Nawiasky mengembangkan teori yang diterapkan oleh Kelsen. Nawiasky mengungkapkan bahwa norma hukum selain berjenjang-jenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Ia mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara atas empat kelompok, yaitu; 1) norma fundamental negara (*staatfundamentalnorm*); 2) aturan dasar (*staatgrundgesetz*); 3) Undang-Undang formal (*formell gesetz*); 4) aturan pelaksana dan aturan ortonom (*verordnung dan autonome satzung*).[3]

Staatfundamentalnorm atau pokok kaidah fundamental negara adalah norma tertinggi dalam suatu negara. Ia merupakan norma dasar (*grundnorm*) yang bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dan karena ia tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi. Ia juga merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya, termasuk menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang dasar suatu negara. Ia juga merupakan landasar dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.[4]

Kelompok norma hukum di bawah *Staatfundamentalnorm* adalah *staatgrundgesetz* atau aturan dasar negara yang merupakan norma hukum tunggal

---

[2] Ni'matul Huda, *Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum, No. 1, Vol. 13, (Januari, 2006), h. 30.
[3] *Ibid*,. h. 43.
[4] Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, fungsi, dan Materi Muatan*,(Yogyakarta : Kanisius, Cetakan 13, 2007), h. 47.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang berisi aturan-aturan pokok, yang bersifat umum dan garis besar. Ia dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara (*staatsverfassung*). Dokumen negara yang dimaksud dapat berupa Undang-Undang Dasar yang di dalamnya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara, hubungan antar lembaga negara, dan hubungan antar negara dengan warga negara. Ia merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu Undang-Undang (*formell gesetz*) yang merupakan peraturan perndang-undangan yang mengikat secara langsung semua orang.[5]

Norma hukum di bawah *staatgrundgesetz* adalah *foemell gesetz* atau Undang-Undang (*wet in formele zin*), norma-norma yang terkandung dalam Undang-Undang merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci serta sudah langsung berlaku di dalam masyarakat yang pembentukannya dilakukan oleh lembaga legislatif.[6] Lembaga legislatif dalam perkembangannya, dipercayakan kepada organ yang disebut dengan dewan perwakian rakyat atau segolongan rakyat, baik dilakukan sendiri maupun bersama-sama dengan kepala negara.[7]

Di Indonesia, rantai norma hukum ini diaktualisasikan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

---

[5] *Ibid*., h. 48-50.
[6] *Ibid*., h. 52.
[7] A Rosyid al Atok, *Konsep Pembentukan peraturan Perundang-undangan; Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral,* (Malang : Setara Press, 2015), h. 16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2) Ketetapan Majelis Permusyawaran Rakyat;
3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4) Peraturan Pemerintah;
5) Peraturan Presiden;
6) Peraturan Daerah Provinsi;
7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan perundang-undangan tingkatan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terjadi hal tersebut diatas, maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan, bahkan batal demi hukum. Konsekuensi ini telah dianggap ada walaupun tidak diatur, kecuali ada ketentuan sebaliknya, misalnya dalam UUD (UUDS 1950 dan KRIS) disebutkan " Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat" bertalian dengan ajaran "supremasi parlemen". Disini UUD lebih dipandang sebagai "asas-asas umum" daripada sebagai kaidah hukum.[8]

2. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

a. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-

[8] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*,(Yogyakarta : FH-UII Press, 2004), h. 202.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undangan. Di dalam Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1996 yang telah dikukuhkan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XX/ MPRS/1966 dan juga oleh MPR dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973. Menurut UUD 1945 dalam huruf A, disebutkan tata urutan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia ialah sebagai berikut:

Tabel 1

Hierarki Peraturan Perundang-undangan **Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966**
1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPRS/MPR
3. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-Peraturan Pelaksana lainnya seperti
a. Peraturan Menteri
b. Instruksi Menteri, dan lain-lainnya

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 cukup besar kegunaannya bagi penertiban peraturan perundang-undangan pada waktu itu, namun masih terdapat beberapa kelemahan dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut. Diantaranya, menurut Maria Farida Indriati S, dimasukannya UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan tidaklah tepat. Karena UUD 1945 terdiri dari dua kelompok norma hukum, yaitu *Staatsfundamentalnorm* yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dan *Staatsgrundgestz* (norma dasar negara) yang tertuang dalam Batang Tubuh UUD

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1945. Sedangkan ketetapan MPR yang meskipun kedudukannya di bawah UUD 1945 berisi pokok-pokok kebijakan negara juga sebagai *Staatsgrundgestz* yang mengandung norma yang masih bersifat garis besar dan merupakan norma hukum tunggal yang belum dilekati oleh sanksi. Dengan demikian, UUD 1945 dan Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, tetapi masuk kategori *Staatsgrundgestz*, sehingga menempatkan UUD 1945 dan Ketetapan MPR ke dalam jenis peraturan perundang-undangan adalah terlalu rendah.[9]

Kelemahan lainnya menurut Farida Maria, jika yang dimaksudkan dalam Ketetapan No. XX/MPRS/1966 adalah keputusan Presiden yang bersifat khusus (*einmahlig*) itu tidak tepat. Karena Keputusan Presiden yang *einmahlig* sifat normanya individual, konkrit, dan sekali selesai sehingga bersifat ketetapan (*beschikking*). Padahal norma dari suatu peraturan perundang-undangan bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Dengan demikian, seharusnya Keputusan Presiden yang dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan adalah Keputusan Presiden yang bersifat *dauerhaftig* bukan yang bersifat *einmahlig.*[10]

[9] Maria Farida indrati S, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, fungsi, dan Materi Muatan*, ibid, 75-77.
[10] Ibid, 78

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004

Pada tanggal 24 Mei 2004 DPR dan Pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2004). Undang-Undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

Mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 UU tersebut adalah sebagai berikut : lihat tabel di bawah ini

Tabel 2

Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004
1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah
a. Peraturan Daerah Provinsi b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
c. Peraturan Desa/ Peraturan yang setingkatnya

Di dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR/MPRS dihapus dari hierarki peraturan perundang-undangan dan mengembalikan kedudukan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perpu setingkat dengan undang-undang. Di samping itu, UU ini juga mengakomodir permintaan dari pemerintah agar Peraturan Menteri masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun ditolak oleh Komisi II DPR, yakni rumusan Pasal 7 ayat (4) yang berbunyi, "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".[11]

Penghapusan sumber hukum Ketetapan MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan dinilai sangat tepat, karena menurut Hamid S. Attamimi, ketetapan MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah undang-undang ke bawah sedangkan UUD dan TAP MPR harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan.[12]

Pada hakikatnya Perpu sama dan derajatnya dengan undang-undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda. Oleh karena itu, penegasan dalam Pasal 9 yang menyatakan "Bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan Undang-Undang adalah tepat". Menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai konsekuensi telah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Jo Pasal 5 ayat (1) UUD`1945,

---

[11] Lihat UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (4).

[12] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara (studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun waktu Pelita I-Pelita VI)* Jakarta : Disertasi Doktor Pascasarjana UI, 1990) , h. 289.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif makin dipertegas. Satu-satunya peraturan yang dikeluarkan Presiden yang bersifat mandiri, dalam arti tidak untuk melaksanakan perintah undang-undang adalah terbentuknya Perpu yang dapat berlaku selama-lamanya satu tahun.[13]

c. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011

Pada tanggal 12 Agustus 2011, pemerintah telah mengundangkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Undang-undang ini merupakan penyempurna terhadap beberapa kelemahan dalam UU No. 10 tahun 2004, yaitu :

1. Materi dari UU No. 10 Tahun 2004 banyak menimbulkan kerancauan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang harus diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam setiap bab sesuai dengan sistematika.[14]

UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut

[13] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* , h. 273-274.
[14] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* h. 65.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tabel 3

Hierarki Peraturan Perundang-undangan **Menurut UU No. 12 Tahun 2011**
1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

UU Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR masih dimasukkan kembali sebagai jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Dalam Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.[15]

Dengan demikian, dimasukkannya Ketetapan MPR sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011, bukan berarti MPR dapat mengeluarkan Ketetapan MPR lagi sebagaimana sebelum Perubahan Keempat UUD 1945. Ketetapan MPR yang dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 ada;ah Ketetapan MPR yang dahulu dan masuh dinyatakan

[15] Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berlaku. Jika Ketetapan MPR yang pernah ada dan sekarang masih berlaku tidak dimasukkan dalam jenis peraturan perundang-undangan, maka keberlakuan Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut tidak mempunyai dasar hukum.

Mengenai ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 yang menempatkan PERPU sederajat dengan UU sebagaimana Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 yang menempatkan PERPU berada di bawah UU. Sebagai pengganti UU, muatan materi PERPU sama dengan materi muatan UU, meskipun bentuk peraturan perundang-undangannya dan proses penetapannya sama dengan Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya disamakan dengan UU.

Mengenai penggantian jenis peraturan perundang-undangan berupa Keputusan Presiden yang diganti dengan Peraturan Presiden baik dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, hal ini dimaksudkan untuk menyederhanakan penyebutan dan menghindari peran ganda jenis jenis peraturan perundang-undangan yang berupa Keputusan Presiden, baik yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*).[16]

B. Asas-Asas dan Materi Muatan Pembentukan Peraturan Daerah

Asas-asas dalam pembentukan Peraturan Daerah sama juga dengan asas-asas yang diatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

[16] Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi, Volume. 1, Nomor. 2, (Jakarta, 2004), h. 7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas-asas tersebut meliputi :[17] (1) Kejelasan Tujuan; (2) Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat; (3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (4) Dapat dilaksanakan; (5) Kedayagunaan dan Kehasilgunaan; (6) Kejelasan Rumusan; (7) Keterbukaan.

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 diatur mengenai asas yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut: (1) Asas Pengayoman; (2) Asas Kemanusiaan; (3) Asas Kebangsaan; (4) Asas Kekeluargaan; (5) Asas Kenusantaraan; (6) Asas Bhinneka Tunggal Ika; (7) Asas Keadilan; (8) Asas Kesamaan dalam Hukum dan Pemerintahan; (9) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum; (10) Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan; (11) Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa selain asas-asas yang disebutkan dalam pasal 6 ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangskutan.

Materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu Peraturan Daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 14, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

[17] Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2013), h. 8-10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.[18]

Secara umum, materi muatan Peraturan Daerah dikelompokkkan menjadi: ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika memang diperlukan), ketentuan peralihan (jika memang diperlukan) dan ketentuan penutup. Materi muatan Peraturan Daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan pasal 15, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[19]

C. Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum di Indonesia

1. Pembentukan Peraturan Daerah Menurut UU No. 1 Tahun 1945

Setelah dikeluarkannya Maklumat No. X Tahun 1945 yang mengubah kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dari pembantu Presiden menjadi badan legislatif, pada tanggal 30 Oktober 1945 Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat mengeluarkan Pengumuman Nomor 2 mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

[18] Lihat ketentuan Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

[19] Lihat ketentuan Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarkan usul RUU tersebut kemudian disetujui oleh pemerintah, maka pada tanggal 23 November 1945 ditetapkanlah UU Nomor 1 Tahun 1945.[20]

Dalam rangka pelaksanaan tugas mengatur dan mengurus daerah pada waktu itu belum ada pembatasan yang tegas antara pelaksanaan otonomi dengan tugas kepala daerah dalam rangka dekonsentrasi. Juga hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah pada waktu itu belum tegas. UU Nomor 1 Tahun 1945 mengatur kedudukan kekuasaan KND, namun UU ini dapat dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama dari Republik Indonesia. UU ini menetapkan adanya tiga jenis daerah yaitu; karesidenan, kabupaten, dan kota yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945 dengan istilah daerah besar dan kecil.[21]

Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945, ada dua jenis pemerintahan daerah, yaitu pemerintahan yang memiliki KNID[22] dan pemerintahan yang tidak memiliki KNID[23]. Menurut UU No. 1 Tahun 1945 susunannya pemerintahannya bersifat dualistik karena ada dua penyelenggaraan pemerintahan di daerah, *Pertama*, pemerintahan yang dilakukan bersama-sama KNID, badan eksekutif,

---

[20] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, cet. 8, 2013), h. 336.
[21] *Ibid*., h. 338.
[22] Pemerintahan daerah yang memiliki KNID adalah pemerintahan daerah yang otonom yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri, yakni karesidenan, kota, kabupaten, atau daerah yang lain yang mendapat persetujuan menteri dalam negeri. Lihat Bagir Manan, *Hubungan antar Pusat* , h. 129
[23] Pemerintahan di daerah yang tidak memiliki KNID seperti provinsi (kecuali Sumatera), kawedanan, dan kecamatan, sehingga daerah-daerah tersebut sepenuhnya diperlukan sebagai wilayah administratif.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan kepala daerah; *kedua*, penyelenggaraan urusan pemerintahan lainnya dilakukan oleh kepala daerah yang terlepas dari KNID dan badan eksekutif.[24]

2. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Orde Lama (1959-1965)

Pada masa Orde Lama Peraturan Daerah pertama kali diatur dalam Penetapan Presiden (PenPres) No. 6 tahun 1959 yang ditetapkan pada tanggal 7 November 1959. Menurut Penpres ini pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD, DPD, dihapus diganti dengan BPH yang berfungsi sebagai badan penasihat bagi kepala daerah.. Kepala daerah bertanggung jawab kepada instansi yang mengangkatnya meskipun sedapat mungkin pengangkatannya melalui pencalonan oleh DPRD. Kepala daerah mempunyai fungsi sebagai alat pemerintahan pusat dan daerah. DPRD tidak bisa menjatuhkan meskipun kepala daerah harus mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada DPRD bahkan kepala daerah berwenang menunda berlakunya keutusan-keputusan daerah yang bersangkutan.[25]

Kemudian Penpres No. 6 tahun 1959 diganti dengan UU No. 18 Tahun 1965, susunan pemerintahan di daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD dan dalam menjalankan pemerintahan kepala daerah dibantu wakil kepala daerah dan Badan Pemerintah Harian (BPH).[26] Secara formal disebutkan bahwa kepala daerah merupakan alat pusat dan pemerintahan daerah, tetapi tekanan

[24] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *ibid*., h. 340.
[25] *Ibid*., h. 350.
[26] Lihat UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pasal 5 ayat (1).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pelaksanaan tugas lebih diberikan pada kedudukannya sebagai penjelmaan asas dekonsentrasi, apabila pengangkatan kepala daerah menjadi wewenang pusat.[27]

Menurut Pasal 2 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965, seluruh wilayah negara RI dibagi dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu; *Pertama*, Provinsi dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat I; *kedua*, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II; *ketiga*, Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.[28]

3. Pembentukan Peraturan daerah pada Masa Orde Baru (1965-1998)

Pada Masa Orde Baru, Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang ini berlaku mulai tanggal 23 Juli 1974. Dalam Undang-Undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah, yang berarti bahwa dalam Undang-Undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah.[29]

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Berbeda dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Kepala Daerah tidak didampingi oleh Badan Pemerintah Harian

[27] Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, cet. 5, 2012), h. 169.
[28] Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan.
[29] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *ibid*., h. 354.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagai badan penasihat dalam bidang eksekutif, akan tetapi BPH diganti dengan Badan Pertimbangan Daerah yang terdiri dari Ketua DPRD dan unsur-unsur dari fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan DPRD.[30]

Peranan pemerintahan pusat selama berjalannya pemerintahan Orde Baru terasa sangat dominan. DPRD hanya diberi kewenangan memilih bakal calon, selanjutnya hasil pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Untuk Daerah Tingkat I, diajukan sedikit-dikitnya dua orang untk diangkat salah satu diantaranya. Sementara untuk Daerah Tingkat II diajukannya sedikit-dikitnya dua orang calon terpilih kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah untuk dipilih salah satu. Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh dari masing-masing calon, karena hal ini adalah hak prerogratif Presiden.[31]

Beberapa ketentuan di atas tampak lebih mengedepankan kepentingan pusat daripada aspirasi daerah. Semangat yang dibangun melalui UU No. 5 Tahun 1974 lebih menampakkan asas sentralisasi daripada asas desentralisasi, sehingga cita-cita demokrasi yang ingin dibangun oleh para pendiri negeri ini, utamanya Bung Hatta, semakin jauh dari harapan.

---

[30] *Ibid*., h. 355.
[31] *Ibid*., h. 357.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Pembentukan Peraturan daerah pada Masa Reformasi (1998-sekarang)

Sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru yaitu era reformasi, pada masa awal terbentuknya undang-undang pemerintahan daerah, yakni Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, mempunyai banyak perubahan dalam beberapa aspek; diantaranya, *pertama*, DPRD tidak lagi sebagai bagian dari pemerintahan daerah, tetapi menempatkan DPRD sebagai badan legislasi daerah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pusat, tetapi DPRD diberi wewenang untk memilih kepala daerah yang sesuai aspirasi masyarakat di daerah. *Ketiga*, DPRD berwenang untuk meminta pertanggungjawabannya kepala daerah. *Keempat*, DPRD dapat mengusulkan pemecatan kepala daerah kepada Presiden apabila terbukti telah melakukan penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah. *Kelima*, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota.[32]

Setelah ditimbang dengan keluarnya undang-undang baru tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

[32] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), h. 137-139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 menegaskan, "Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan meliputi : (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; (f) agama.[33]

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 harus ditetapkan.

Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ialah ditetapkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diklasifikasi urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

[33] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *ibid*., h. 363.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan dalam UU Nomor 23 tahun 2014, urusan pemerintahan dibagi atas pemerintahan dibagi atas Urusan Absolut[34] yang diselenggarakan oleh pemerintahan pusat, urusan Pemerintahan Konkruen[35] yang dibagi antara pemerintahan, urusan Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten.

UU Nomor 23 tahun 2014 juga mengatur terkait pengaturan kewenangan provinsi di laut yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang ini sebagai kewenangan desentralisasinya. Selain kewenangan yang desentralis, pengaturan untuk provinsi yang bercirikan kepulauan juga ditugaskan oleh pemerintah pusat berdasarkan asas tugas pembantuan. Selain itu UU Nomor 23 tahun 2014 mengatur terkait materi penataan daerah yang mengatur secara lebih detail tentang pembentukan dan penyesuaian daerah. Pengaturan terbaru yang strategis adalah terkait dengan adanya tahapan persiapan untuk dapat memperoleh status penuh sebagai derah otonom.

D. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah

1. Teori Kewenangan

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata wewenang berasal dari kata *authority*

[34] Lebih jelasnya lihat Pasal 10 UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintann absolut meliputi : (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiskal nasional; (6) agama.

[35] Lihat Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, menyatakan urusan Pemerintahan Konkruen adalah kewenangan daerah terdiri atas Urusan pemerintahan wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(Inggris) dan *gezag* (belanda). Sedangkan istilah kekuasaan berasal dari kata *power* (Inggris) dan *macht* (Belanda).

Philipus M. Hadjon memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Kedua istilah ini sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam bahasa Belanda. Namun yang harus dibedakan bahwa konsep *bevoegheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun hukum privat, sedangkan konsep kewenangan hanya digunakan dalam konsep hukum publik. Menurut F.A.M Stronik, bahwa dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi.[36]

Menurut Bagir Manan yang telah dikutip oleh Aminuddin Ilmar, yang dimaksud dengan wewenang pemerintah, menurutnya wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang dalam hukum dapat sekaligus hak dan kewajiban. Dalam kaitannya dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, substansi dari wewenang pemerintahan ialah kemampuan untuk

[36] Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Malang : Setara Press, 2012, h. 74.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melaksanakan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*).[37]

Berbeda dengan pendapatnya Van Wijk, F.A.N Stroink dan J.G Steenbeek menyebutkan hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Mengenai atribusi dan delegasi disebutkan bahwa; atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.[38]

2. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Dari berbagai literatur hukum, ada beberapa istilah yang biasanya digunakan dalam hal pengujian undang-undang, yaitu: "*toetsingsrecht*," "*judicial review"* dan "*constitutional review".* Sebenarnya, ketiga istilah tersebut berasal dari dua sistem yang berbeda dengan makna yang berbeda pula. Pada jamaknya, istilah *toetsingsrecht* diartikan sebagai hak uji atau kewenangan untuk menguji.[39]

Istilah *toetsingrecht* yang arti harfiahnya adalah hak uji, digunakan untuk pengujian perundang-undangan secara umum. Sehingga istilah *toetsingrecht* dapat digunakan dalam proses uji perundang-undangan oleh lembaga legislatif (*legislative review*), eksekutif (*executive review*) maupun oleh lembaga yudikatif

[37] Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2014), h. 103.
[38] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Daerah*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2014), h. 102.
[39] Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 39.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(*judicial review*). Istilah *toetsingrecht* juga dapat digunakan terhadap istilah *constitutional review* maupun *judicial constitutional review*. Dalam arti lain istilah *toetsingrecht* berlaku umum.[40]

Mekanisme pengujian melalui *legislative review* merupakan bagian proses politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik, maka perubahan produk hukum tidak dilakukan melalui mekanisme *judicial review* tetapi melalui lembaga politik sesuai dengan perspektif *legislative review* apabila produk hukum yang telah diputuskan atau ditetapkan tidak berlaku lagi, dan pada saat yang bersamaan juga lembaga pembuatnya dapat menerbitkan peraturan baru hal ini dikarenakan lembaga legislatif merupakan lembaga pembuat Undang-Undang dan memiliki *original jurisdiction*, berbeda dengan *judicial review* karena lembaga kekuasaan kehakiman tidak memiliki *original jurisdiction* dan bukan lembaga pembuat undang-undang dan tidak bisa membuat peraturan baru.[41]

Executive review merupakan bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah. Mekanisme pengawasan tersebut merupakan proses pengujian dengan mekanisme *executive review* yang berujung pada pembatalan produk hukum daerah. Mekanisme pengawasan tersebut dilakukan agar pemerintahan daerah dapat menjalankan otonomi daerah. Bentuk

---

[40] Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 6, (Desember 2010), h. 150.

[41] Muhamad Nurhasan, *Pembatalan Kewenangan Executive Review Pada Menteri Dalam Negeri*, (Jakarta : Skripsi Program Studi Ilmu Hukum, 2018), h 56

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengawasan *executive review* sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.[42]

Jika suatu peraturan dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka cara memastikan keabsahannya biasanya dilakukan melalui uji materi oleh lembaga yudikatif. Dalam hal ini Mahmud MD, memaparkan mengenani *judicial review*, yakni :

> *"Dalam hal uji materi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar atau konstitusi, di negara Jepang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan di negara Amerika Serikat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Di Indonesia sendiri uji materi Undang-Undang terhadap UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan uji materi peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung, kesemua uji materi tersebut dinamakan dengan judicial review".*[43]

Judicial review di Indonesia dilakukan melalui dua jalur, yaitu, jalur Mahkamah Konsitusi dan jalur Mahkamah Agung. Kewenangan yang diberikan kepada kedua lembaga ini diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Undang-Undang Dasar 1945) yang mengatakan, bahwa Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konsistensi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian konsistensi peraturan perundang-undangan yang

---

[42] Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitisionalitas di berbagai Negara* , (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), h. 75.
[43] Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2012), h. 124.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

derajatnya di bawah undang-undang yakni Peraturan Pemerintah ke bawah terhadap peraturan perundang-undangan yang hierarki.[44]

Berbicara tentang *judicial review* di dalam politik hukum tak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hukum perundang-undangan. Sebab *judicial review* bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun hierarki. Pengujian oleh lembaga yudisial dalam *judicial review* bertujuan untuk menilai sesuai atau tidaknya peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hierarkis. *Judicial review* tidak bisa dioperasionalkan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis.[45]

3. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah (*executive review)* oleh Pemerintah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 114 memberikan wewenang kepada pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pemerintah daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan

[44] Efendi, *Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah ; Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015*, Jurnal Asy-Syir'ah, Volume 51, Nomor 1, (Juni 2017), h. 133.
[45] Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, ibid.,* 123.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah ***(****adrninistratief beroep****)***.[46]

Pengawasan melalui *executive review* perspektif Jimly Asshiddiqie, adalah :

> *"model pengawasan executive review merupakan bentuk pengawasan terhadap Peraturan daerah, pengawasan tersebut merupakan proses pengujian dengan mekanisme executive review yang berujung pada pembatalan produk hukum daerah. Mekanisme pengawasan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Bentuk pengawasan pengawasan executive review sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.*[47]

Pengujian Peraturan Daerah oleh pemerintah (*executive review*) didasarkan dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi pemerintahan daerah. *Executive review* memiliki fungsi untuk menjamin adanya kepastian bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat atas dasar otoritas lembaga eksekutif yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya, kepentingan umum dan kesusilaan.[48]

Pengawasan represif (*executive review*) dilakukan oleh Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubemur. *Executive preview* dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. Sedangkan pengawasan represif (*judicial review*) yang

---

[46] Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. (Yogyakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009), h. 15.
[47] Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusi di berbagai Negara,* h. 75.
[48] Effendi, *Hak Uji Materi Pemerintah terhadap Peraturan Daerah,* Jurnal Asy-Syir'ah, Volume 5, Nomor 1, (Juni 2017), h. 141.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan terhadap produk hukum daerah (Peraturan Daerah) tetapi terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri (dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999) dan Peraturan Presiden (dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004).[49]

Bahwa keberadaan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah 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, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

4. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Melalui Hak Uji Material (*judicial review*)

Terkait ketentuan pengaturan pengujian materiil oleh Mahkamah Agung, telah diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) yang menegaskan, " Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang". Kemudian kewenangan Mahkamah Agung tersebut juga diatur dalam Pasal 31 UU Nomor 14 Tahun 1985 yang diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2004.

Kewenangan menguji secara yudisial *(judicial review)*, UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan, telah memberikan kewenangan itu kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Mahakamah Agung Republik Indonesia.

[49] Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* , *Ibid*., h. 191.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (I) UUD NRI Tahun 1945, berkompeten untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.[50]

Pengaturan lebih lanjut mengenai hukum acara pengujian meteriil termuat dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), yaitu PERMA Nomor 1 Tahun 1993 merupakan hukum acara pengujian materiil pertama yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. dalam perkembangannya, PERMA Nomor 1 tahun 1993 kemudian diganti dengan PERMA Nomor 1 tahun 1999 yang pada akhirnya juga diganti dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2011.

Menurut Jimly Asshiddiqie, produk legislatif di daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang berupa Peraturan Daerah sebagai hasil kerja dari dua lembaga, yaitu Kepala Daerah dan DPRD, tidak dapat dibatalkan secara sepihak dari Pemerintah Pusat begitu saja. Maka harus ada pihak ketiga sebagai lembaga yudikatif yang membatalkan Perda tersebut.[51]

D. Pembatalan Peraturan Perundang-undangan dalam Fikih *al-Dustūriyyah*

1. Konsep Fikih *al-Siyāsah al-Dustūriyyah*

Fikih berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa kata fikih mempunyai arti “paham yang mendalam”. Menurut Imam al-Tirmidzi, sebagai

[50] Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 24A ayat (1). Lihat juga UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9. Dipertegas pula dalam Pasal 31 UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung,
[51] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta : Konpres, 2005), h. 76.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mana dikutip oleh Amir Syarifuddin, menyebut "fiqh tentang sesuatu" berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya.[52]

Fikih menurut istilah adalah

الفقه : العلم بالأحكام الشرعية العملية المستنبطة من ادلتها التفصيلية[53]

"fiqh adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalil yang terperinci".

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa fikih adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hyukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fikih juga disebut sebagai hukum Islam. Karena fiqh bersifat *ijtihadiyah*, pemahaman terhadap hukum syara' mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan zaman.

Kata " *al-Siyāsah* " secara bahasa berasal dari kata *sasa* ساس- سياسة yang berarti mengatur, mengurus, dan memerintah, atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaa.[54] *al-siyasah* kadang-kadang diartikan, memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kemaslahatan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.

Secara terminologi, yang telah dipaparkan oleh Abdul Wahab Khallaf, bahwa "*al-Siyāsah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan

[52] Amir Syarifuddin, *Pembaruan Pemikiran dalam Islam*, h. 15.
[53] Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, (Kairo : Dar al-Fikr, 1957), h. 6.
[54]Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2014), h. 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan".[55] Sedangkan menurut Ibn Manzhur yang telah dikutip oleh Muhammad Iqbal mengartikan siyasah "mengatur atau memimpin sesuatu yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.[56] Khallaf juga merumuskan siyasah (*siyasah syar'iyyah*) sebagai pngelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintahan Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudaratan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsip yang umum, meskipun tidak sesuai dengan pendapat para ulama mujtahid.[57]

Ibn Qayyim mendifinisikan siyasah, menurutnya siyasah adalah suatu perbuatan yang membawa manusia dekat dengan kemaslahatan dan terhindar dari kebinasaan, meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Rasulullah SAW atau diwahyukan oleh Allah SWT.[58]

Menurut Muhammad Iqbal, kata "*dustūri*" berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti

---

[55] Abdul Wahab Khallaf, *al-Siyasah al-Syari'iyyah,* (Kairo : Dar al-Anshar, 1977), h. 5.
[56] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 4.
[57] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : UI Press, 1991), h. 2-3.
[58] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (kostitusi).[59]

Dustūri merupakan bagian dari kajian fikih *al-Siyāsah* (tata negara dalam Islam). Secara umum, cakupan pembahasan bidang ini adalah tentang sistem pemerintahan, susunan pemerintahan, dan dasar-dasarnya, batas-batas hubungan antara penguasa dan rakyat, serta ketetapan hak dan kewajiban masing-masing. *Ad-dusturi* juga membahas tentang sumber-sumber kaidah perundang-undangan suatu Negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber pengundangan, maupun sumber penafsirannya.[60]

2. Ruang Lingkup Fikih *al-Siyāsah*

Terjadi perbedaan pendapat dikalangan ualam dalam menentukan ruang lingkup kajian fikih siyasah, diantaranya menurut Imam al-Mawardi di dalam kitabnya "*al-ahkam al-Sulthaniyyah"*, lingkup kajian fiqh siyasah mencakup kebijaksanaan pemerintah, yaitu; a) *Siyasah dustūriyyah*; b) *Siyasah maliyyah*; c) *Siyasah qadha'iyyah*; d) *Siyasah harbiyyah*; e) *Siyasah idariyyah* .[61]

Imam Ibnu Taimiyyah meringkasnya menjadi empat bidang kajian, yaitu sebagai berikut; *Pertama*, *al-Siyāsah al-qadha'iyyah* (peradilan); *kedua*, *al-Siyāsah idariyyah* (administrasi negara); *ketiga*, *al-Siyāsah maliyyah* (ekonomi

[59] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, *ibid*, h. 154.
[60] Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, (Jakarta : PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 2003), h. 1441.
[61] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, *ibid*, h. 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan moneter); *keempat*, *al-Siyāsah dauliyyah* atau *kharijiyyah* (hubungan internasional).

Berbeda dengan kedua ulama di atas, menurut T.M Hasbi Ash-Shiddieqy, membagi runag lingkup siyasah menjadi delapan, yaitu : 1) *al-Siyāsah dusturiyyah syar'iyyah*; 2) *al-Siyāsah tasyri'iyyah syar'iyyah*; 3) *al-Siyāsah qadha'iyyah syar'iyyah*; 4) *al-Siyāsah maliyyah syar'iyyah*; 5) *al-Siyāsah idariyyah syar'iyyah*; 6) *al-Siyāsah dauliyyah syar'iyyah*; 7) *al-Siyāsah tanfidziyyah syar'iyyah*; 8) *al-Siyāsah harbiyyah syar'iyyah* .[62]

Berdasaran perbedaan pendapat di atas, pembagian fikih *al-Siyāsah* dapat di sederhanakan menjadi tiga bagian pokok yaitu : (1) Politik perundang-undangan (*al-Siyāsah al-Dustūriyyah*); (2) politik luar negeri (*al-Siyāsah al-Kharijiah*) atau disebut juga dengan hubungan internasional; (3) Politik keuangan dan moneter (*al-Siyasah al-Maliyah*).

3. Kaidah-kaidah Fikih dalam Fikih *al-Siyāsah*

Sebagai bagian dari fikih, metod kajian fikih *al-Siyāsah* juga tidak berbeda jauh dengan metode yang digunakan dalam mempelajari fikih pada umumnya, yaitu dengan menggunakan metode ushul fiqh dan kaidah-kaidah fikih. Adapun kaidah-kaidah fikih yang dapat dijadikan pijakan untuk menentukan berbagai kebijaksanaan politik adalah:[63]

لَايُنْكِرُ تغير الْأَحْكاَمِ بتغير الْزَمَانِ

[62] T.M Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah,* (Yogyakarta : Madah, ttp), h. 8.
[63] Ali Ahmad al-Nadwi, *al-Qawaid al-Fiqhiyah,* (Damaskus : dar al-Qalam, 1994), h. 65.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"tidak dapat dimungkiri bahwa perubahan hukum terjadi karena perubahan zaman.

Berdasarkan kaidah ini pemerintah dapat mengubah kebijaksanaan atau undang-undang sebelumnya, apabila tidak lagi sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Dalam konteks di Indonesia, misalnya ada sebagian pasal dalam UUD 1945 ada yang tidak mencerminkan semangat reformasi, sehingga pasal-pasal dalam UUD 1945 tersebut harus diamandemen.

التَصَرَّفُ عَلَى الَّرعِيَةِ مَنُوْطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

"tindakan kebijakan imam (kepala negara) atas rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan.[64]

Kaidah ini mengandung arti bahwa apapun kebijaksanaan pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi rakyatnya. Sebab, jika aspirasi dari rakyat tidak diperhatikan, maka keputusan pemerintah tidak akan efektif berlaku. Dalam hal ini, pemerintah tidak boleh menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang merugikan rakyat. Karena itu, kebijaksanaan pemerintah harus sejalan dengan kepentingan umum, bukan untuk keentingan golongan tertentu atau dirinya sendiri.

دَرْءُالْمَفَاسِدِ اَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

"menghindari bahaya harus lebih diutamakan daripada meraih manfaat".[65]

---

[64] *Ibid*, h. 157.
[65] *Ibid*., h. 207.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Maksud dan tujuan dari kaidah ini, pemerintah harus membuat suatu kebijaksanaan politik dan perundang-undangan sesuai dengan skala prioritas. Apabila dalam suatu masalah terdapat dua hal yang bertentangan, disatu sisi menguntungkan tetapi disisi lainnya menimbulkan bahaya, maka yang harus didahulukan oleh pemerintah adalah prinsip menghindari bahaya. Misalnya, perizinan perjudian, lokalisasi, dan minuman keras yang dapat mendatangkan keuntungan besar bagi devisa negara. Namun bahaya yang diakibatkan dan kerusakan generasi muda yang ditimbulkannya jauh lebih besar.

المَصْلَحَةُ الْعَامَةِ مُقَدِّمَةِ علَىَ الْمَصْلَحَةِ الْخَصَّةِ

"kemaslahatan umum yang lebih luas harus diutamakan atas kemaslahatan yang khusus (golongan atau kelompok tertentu)".[66]

Berdasarkan kaidah di atas, untuk melindungi kemaslahatan masyarakat yang lebih luas, pemerintah harus bersikap tegas menghukum berat, misal bagi pengedar narkoba dan bandar narkoba harus dihukum berat, seperti hukuman mati. Karena, memperhatikan dan menyelamatkan nyawa ribuan bahkan jutaan manusia dari pengaruh narkoba bahkan ada yang kecanduan, jauh lebih maslahat dari nyawa hanya segelintir pengedarnya.

Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa fikih *al-Siyāsah* mempunyai kedudukan penting dan posisi yang strategis dalam masyarakat Islam. Dalam memikirkan, merumuskan, dan menetapkan kebijakan-kebijakan politik praktis yang berguna bagi kemaslahatan masyarakat khususnya, dan warga lain

[66] *Ibid*., h. 53.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

umumnya, pemerintah jelas memerlukan fikih *al-Siyāsah* . Tanpa kebijakan politik pemerintah, sangat boleh jadi umat Islam akan sulit mengembangkan potensi yang mereka miliki. fikih *al-Siyāsah* juga dapat menjamin umat Islam dari hal-hal yang bisa merugikan dirinya.

4. Kewenangan Pembatalan Peraturan Perundang-undangan menurut Fikih *Dustūriyyah*

Kekuasaan (*sulṭah*) dalam negara Islam, menurut Abdul Wahab Khallaf membaginya menjadi tiga bagian, yaitu: *pertama*, lembaga legislatif (*sulṭah tasyri'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang; *kedua*, lembaga eksekutif (*sulṭah tanfiziyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang; dan *ketiga*, lembaga yudikatif (*sulṭah qada'iyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.[67]

Pendapat dari Abdul Khallaf Wahab sependapat dengan pemikiran Abul A'la al-Maududi, bahwa dalam negara Islam, menurutnya kekuasaan negara dalam Islam terdiri atas lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif, ketiga kekuasaan tersebut lazimnya disebut dengan *Trias Politica*. Ketiga lembaga tersebut berada di bawah kekuasaan kepala negara. Masing-

[67] Ahmad Sukarjo, *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, h. 197

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masing lembaga ini berfungsi secara terpisah-pisah serta berdiri sendiri antara satu dengan lainnya.[68]

Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga yudikatif meliputi : *pertama*, *wilayah al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan); *kedua*, *wilayah al-qaḍa* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan *ketiga*, *wilayah al-maẓalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat).[69]

Mengenai mekanisme pembatalan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yang berwenang untuk membatalkan peraturan perundang-undangan adalah lembaga yudikatif (*sulṭah qaḍa'iyyah)*. Dalam hal ini yaitu Mahkamah Agung, karena Mahkamah Agung kedudukannya berada di bawah kekuasaan lembaga yudikatif. Oleh sebab itu, dalam fikih *dustūriyyah* yang kedudukannya sepadan dengan Mahkamah Agung yaitu *wilayah al-Maẓalim.*

Dalam kamus ilmu politik, lembaga yudikatif adalah kekuasaan yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan. Sedangkan dalam konsep *siyāsah*, kekuasaan yudikatif ini biasa disebut sebagai siyasah

---

[68] Munawir Sadjzali, *Islam, dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran,* (Jakarta : UI Press, 1993), h. 174.
[69] Ridwan HR, *Fiqh Politik ; Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press,2007), h. 273.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

qaḍa'iyyah. Kekuasaan kehakiman adalah untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana dan juga terkait dengan sengketa keadministrasian yang berhubungan dengan negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah tidaknya undang-undang untuk di undangkan yang sebelumnya sudah di uji dalam pokok materi konstitusi suatu negara.[70]

wilayah al-Maẓalim merupakan kekuasaan pengadilan yang lebih tinggi dari kekuasaan hakim dan *muhtasib*, yang bertugas memeriksa kasus-kasus yang tidak masuk dalam wewenang hakim biasa, tetapi pada kasus-kasus yang menyangkut penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa terhadap rakyat biasa.[71]

Dalam *wilayah al-maẓalim* dikenal dengan istilah *nazhar al-maẓalim*, yaitu lembaga peradilan yang menangani masalah kezaliman penguasa serta keluarganya terhadap rakyat. *Nazhar al-maẓalim* juga melindungi masyarakat dari berbagai bentuk penganiayaan penindasan maupun permusuhan dari badan-badan pemerintah baik di pusat maupun di daerah.[72]

Keberadaan suatu lembaga peradilan (*al-qaḍa'*) memiliki landasan yang kuat dalam Islam. Dasar disyariatkannya lembaga peradilan atau *al- qaḍa'* dalam Islam adalah firman Allah dalam surat Shaad ayat 26:

---

[70] Muchammad Ainul Hidayat, *Tinjauan Fikih Siyasah Dusturiyah terhadap Undang-undang Pembagian Royalti Minerba*, (Surabaya : Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri, 2018), h. 44.
[71] H. A Basiq Djalil, *Peradilan Islam*, (Jakarta : Amzah, 2012), h. 113.
[72] Alaiddin Koto, *Sejarah Peradilan Islam*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2012), h. 132

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

يَـٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلْنَـٰكَ خَلِيفَةً فِى ٱلْأَرْضِ فَٱحْكُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِٱلْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌۢ بِمَا نَسُوا۟ يَوْمَ ٱلْحِسَابِ ﴿٢٦﴾

" Hai Daud, Sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah Keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, Karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat darin jalan Allah akan mendapat azab yang berat, Karena mereka melupakan hari perhitungan".

Disamping itu, terdapat pula dalam surat al-Maidah ayat 49:

وَأَنِ ٱحْكُم بَيْنَهُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَآءَهُمْ وَٱحْذَرْهُمْ أَن يَفْتِنُوكَ عَنۢ بَعْضِ مَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ إِلَيْكَ ۖ فَإِن تَوَلَّوْا۟ فَٱعْلَمْ أَنَّمَا يُرِيدُ ٱللَّهُ أَن يُصِيبَهُم بِبَعْضِ ذُنُوبِهِمْ ۗ وَإِنَّ كَثِيرًا مِّنَ ٱلنَّاسِ لَفَـٰسِقُونَ ﴿٤٩﴾

"Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. Dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang Telah diturunkan Allah kepadamu. jika mereka berpaling (dari hukum yang Telah diturunkan Allah), Maka Ketahuilah bahwa Sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan mushibah kepada mereka disebabkan sebahagian dosa-dosa mereka. dan Sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik".

Dalam kajian fikih *dustūriyyah*, lembaga yang berwenang membatalkan peraturan perundang-undangan adalah *Wilayah al-Maẓalim*. Hal ini di karenakan *wilayah al-maẓalim* jika dibandingkan dengan sistem peradilan di Indonesia sepadan dengan Lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung. Dalam hal ini Abul

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

A'la al-Maududi menegasakan, bahwa lembaga yudikatif atau *al-qaḍi* dalam hal ini kewenangannya dipegang oleh Mahkamah Agung, lembaga ini memperoleh wewenang langsung dari syari'at dan bertanggung jawab hanya kepada Allah. Hakim-hakimnya ditunjuk oleh lembaga eksekutif dan bertugas melaksanakan pengadilan dan sesuai dengan hukum-hukum Allah dan rasulnya. Disamping itu, lembaga ini (yudikatif) memiliki kekuasaan untuk membatalkan hukum-hukum dan perudang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif (*ahl al-hall wa al aqdi*), jika ketetapannya bertentangan dengan hukum Allah dan Rasulnya.[73]

[73] Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, terjemahan : Asep Hikmat, (Bandung : Mizan, 1995), h. 236.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016

A. Kewenangan Pembatalan Perda dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

1. Mekanisme Pembatalan Perda Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Kewenangan Pemerintah Pusat tersebut dalam bentuk pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, yang lebih dikenal dengan pengawasan represif (*executive review*). Pemerintah Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah.[1]

Apabila daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan produk hukumnya, maka dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung melalui *judicial review* setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Kemudian di dalam penjelasan Pasal 114 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 1999 ditegaskan, pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan

[1] Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Disertasi : Program Doktor (S3) UII, Yogyakarta : 2009), h. 161.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah.[2]

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengambil jalan politik baru yaitu meniadakan pengawasan preventif (*executive preview*) dalam pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah akan serta merta berlaku karena tidak memerlukan pengesahan. Yang ada adalah pengawasan represif yaitu wewenang membatalkan *(vernietiging)* atau penundaan *(schorsing)*.

Ketentuan dalam Pasal 114 UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberikan batasan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah apa saja yang dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Dengan kata lain, pengawasan represif yang dijalankan Pemerintah dapat berlaku terhadap semua Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah apabila Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah itu dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum.[3]

Mengenai Pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang diatur dalarn Pasal 114 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 80 ayat (2) PP No. 65 Tahun 2001 jo Pasal 17 ayat (2) PP No. 66 Tahun 2001 dapat dilihat alur mekanismenya pada bagan 1 di bawah ini :

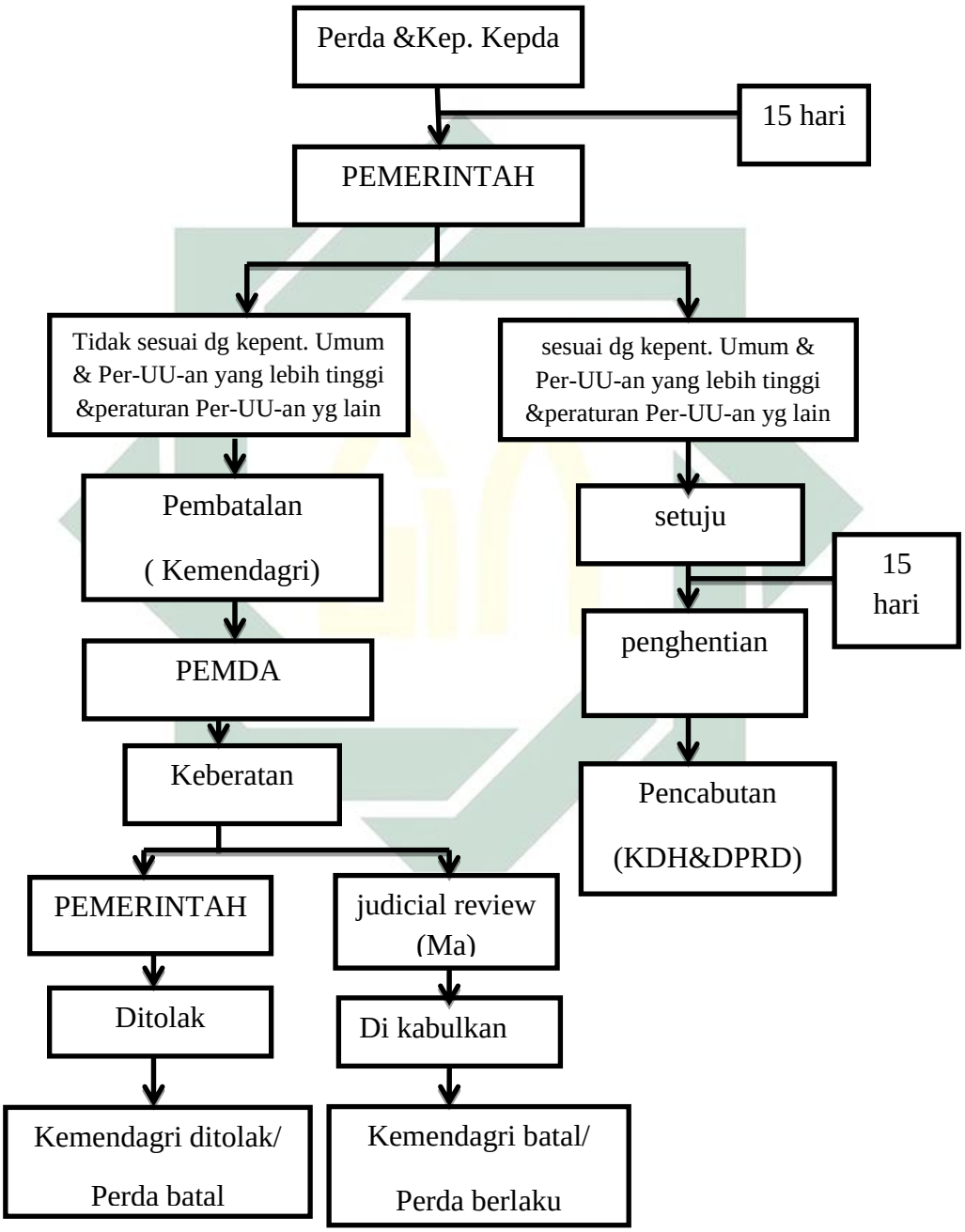
---

[2] *Ibid*., h. 161.
[3] *Ibid*, h. 172.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mekanisme Pembatalan Perda menurut Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999

Gambar Bagan :1



Sumber : keterangan tertulis yang diperoleh dari BiroHukum Departemen Dalam Negeri RI

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Mekanisme Pembatalan Perda Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Mekanisme pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 145[4] UU Nomor 32 Tahun 2004 telah menetapkan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah ada ditangan Presiden melalui instrumen Perpresnya. Kemudian dalam Pasal 185 UU Nomor 32 Tahun 2004 telah menetapkan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah ada ditangan Presiden melalui instrumen Perpresnya.

Selain mengenal bentuk pengawasan represif, UU No. 32 Tahun 2004 juga mengatur kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk mengevaluasi Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Bupati/Walikota paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi (*executive preview*). Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung

[4] Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ;

(1) Peraturan daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
(3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
(5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
(6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
(7) Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sejak diterimanya rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.[5]

Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota.[6]

Dengan demikian, bahwa UU No. 32 Tahun 2004 menganut model pengawasan preventif (terbatas) dan pengawasan represif. Di samping itu, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur juga berwenang melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Gubernur/ Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD (*executive preview*).

Untuk lebih jelas dan mudah dipahami mengenai alur mekanisme pembatalan Perda melalui *executive review* menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah , dapat dilihat pada Bagan 2 di bawah ini.

---

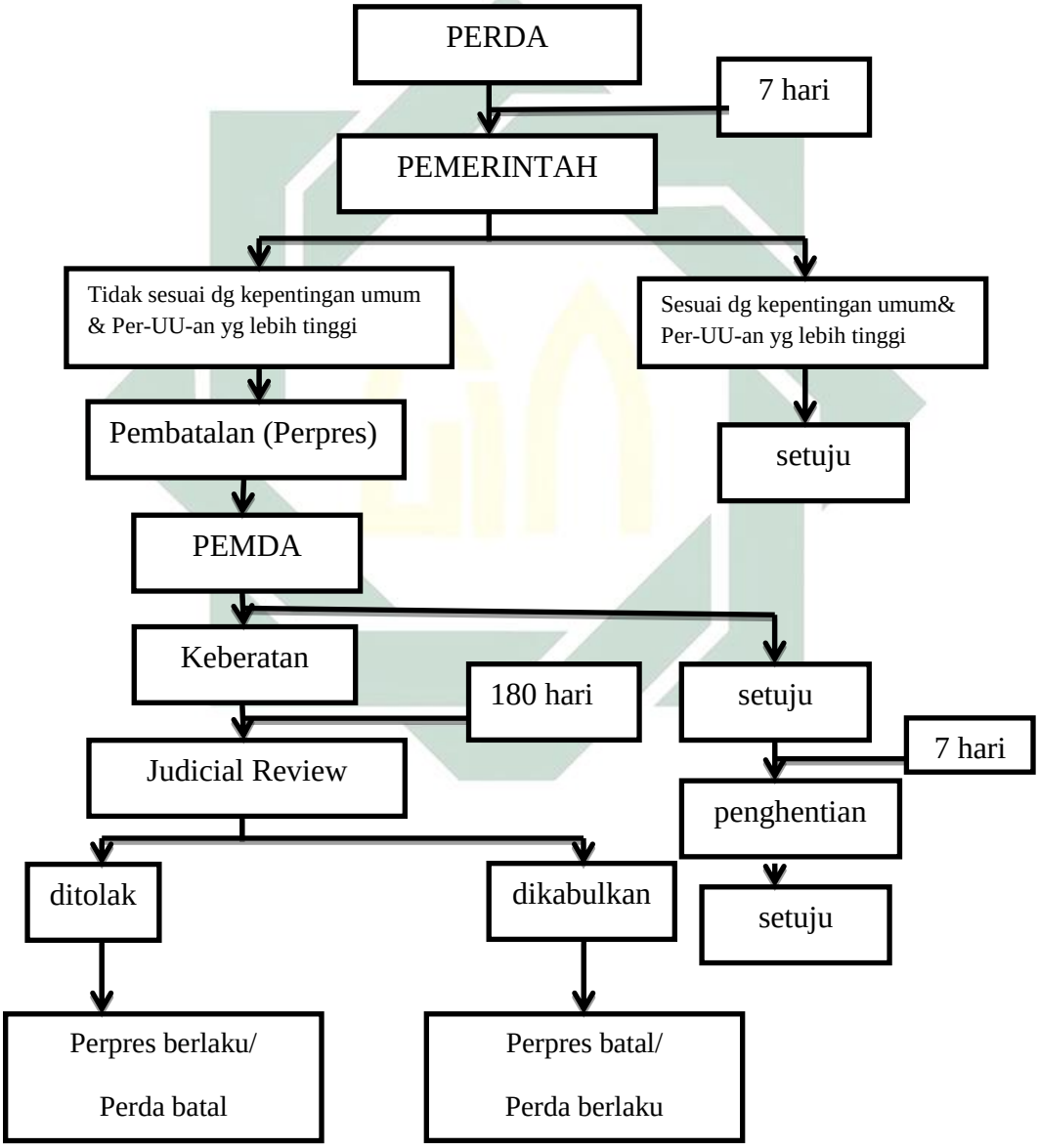
[5] Lihat Pasal 185 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang menjelaskan tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

[6] Lihat Pasal 185 ayat 3 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang menjelaskan tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar Bagan 2

Mekanisme pembatalan Perda menurut Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.



Sumber : keterangan tertulis yang diambil dari Biro Hukum Departemen Dalam Negeri RI

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi menyatakan Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi[7].

Dengan demikian, bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal pengawasan produk hukum daerah menganut sistem pengawasan represif (*executive review*) berupa pembatalan, sedangkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menganut sistem pengawasan preventif (terbatas), pengawasan represif dan evaluasi (*executive preview*). Pengawasan represif (*executive review*) dilakukan oleh Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubemur. *Executive preview* dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. Sedangkan pengawasan represif (*judicial review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan terhadap produk hukum daerah (Perda) tetapi terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri (dianut oleh UU Nomor 22 Tahun 1999) dan Peraturan Presiden (dianut oleh UU Nomor 32 Tahun 2004).

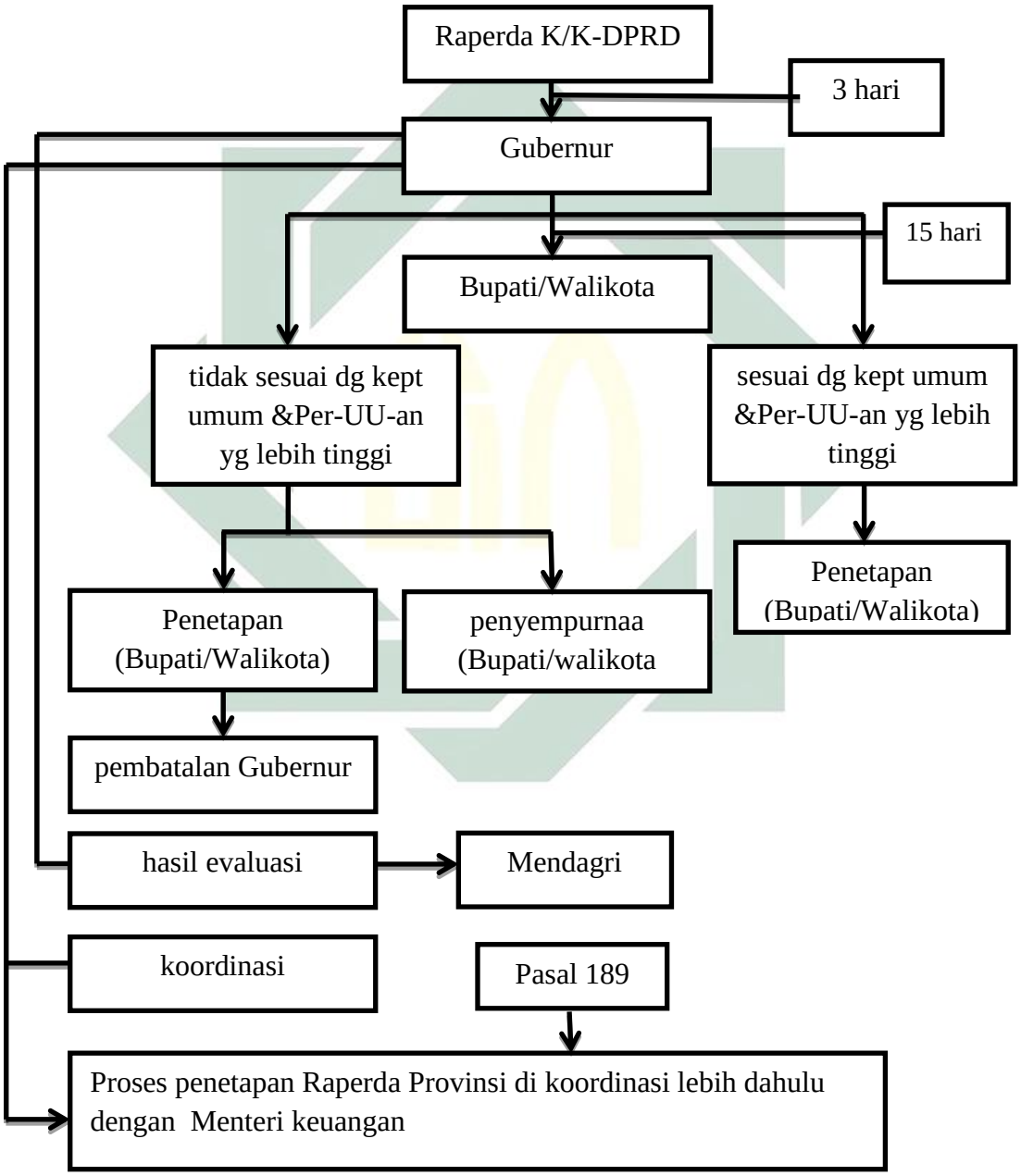
Untuk lebih jelasnya perhatikan bagan alur mekanisme *executive preview* Raperda menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di bawah ini :

[7] Lihat Pasal 186 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar Bagan 3

Evaluasi Raperda (*Executive Preview*) menurut Pasal 186 UU Nomor 32 Tahun 2004



Sumber : keterangan tertulis yang diperoleh dari BiroHukum Departemen Dalam Negeri RI

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam perspektif UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Pemerintah Pusat dalam pembatalan Peraturan Daerah tetap mempertahankan kontruksi yang dibangun oleh rezim UU Nomor 32 Tahun 2004. Akan tetapi, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengenal mekanisme *judicial review* atau upaya pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung, apabila Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) tidak menerima keputusan pembatalan suatu Peraturan Daerah sebagaimana yang diatur oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. UU Nomor 28 Tahun 2009.[8]

UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan, daerah di dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi kepada Mendagri sebagai pembantu Presiden, sedangkan untuk pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur selaku wakil pemerintahan pusat di daerah.[9]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengenal dua bentuk pengawasan, yaitu : *pertama*, pengawasan represif (melalui *executive review) kedua*, pengawasan preventif (melalui *executive preview),* dari

---

[8] King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Disertasi : Program Doktor (S3) UII, Yogyakarta, 2016), h. 189.
[9] *Ibid*, h. 191.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dua bentuk pengawasan tersebut, penulis akan menjabarkan secara detail mengenai dua bentuk pengawasan tersebut.

Secara yuridis pemerintahan pusat melalui Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan menguji Peraturan Daerah melalui pengawasan represif (*executive review*). Hal tersebut diatur dalam Pasal 251 ayat (1) sampai ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perihal pembatalan Peraturan Daerah melalui *executive review* diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251. Adapun bunyi pasal tersebut adalah :

(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/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat.
(3) Dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali kota.
(4) Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
(5) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

(7) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda atau Peraturan Gubernur diterima.

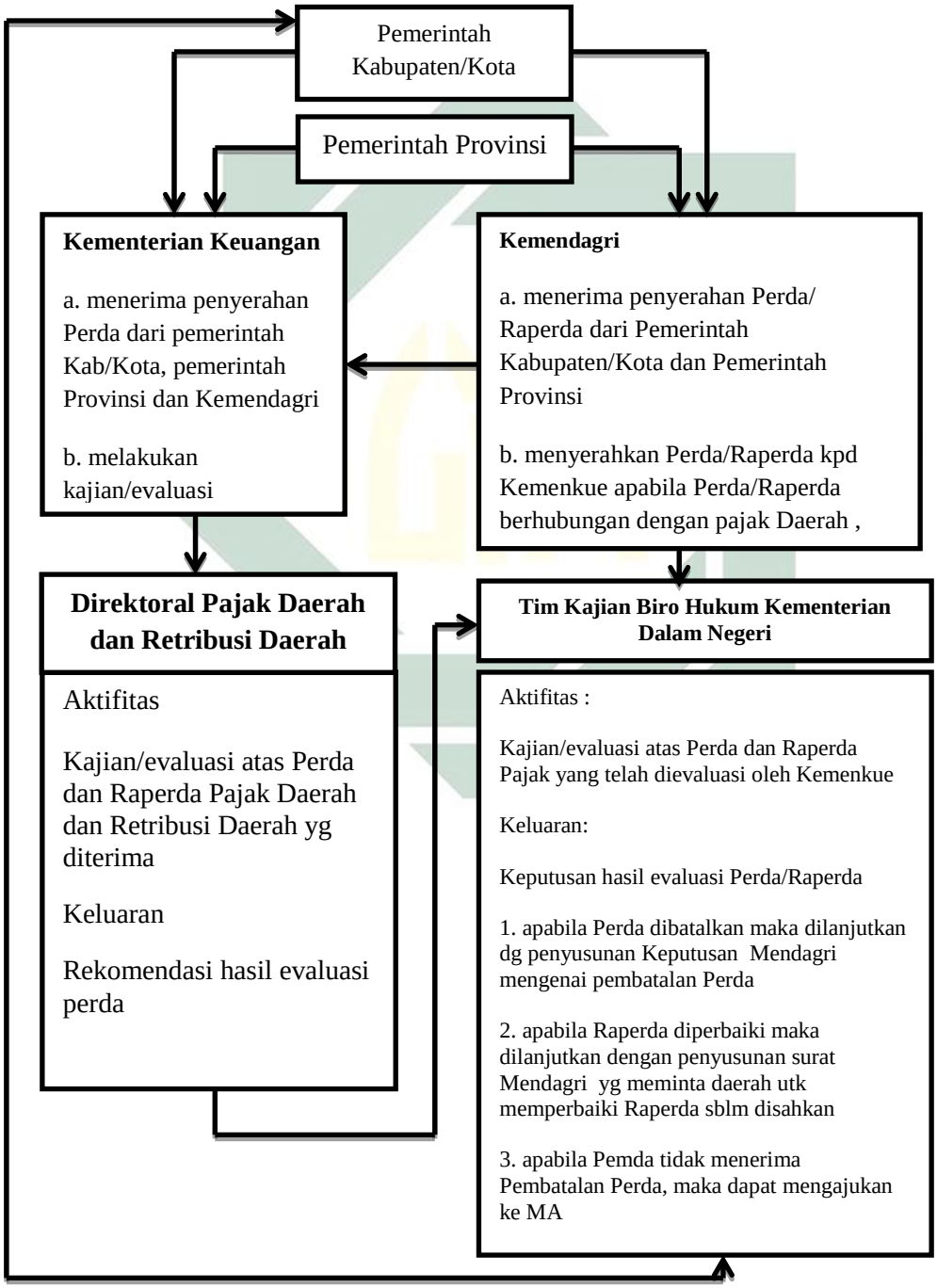
(8) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Walikota diterima.

Untuk lebih jelasnya dan mudah dipahami mengenai alur mekanisme pembatalan Peraturan Daerah melalui pengawasan represif (*executive review*) berdasarkan Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dapat dilihat pada Bagan 4 di bawah ini :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Alur mekanisme pembatalan Perda melalui *executive review* Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Gambar Bagan 4



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengawasan melalui mekanisme *executive preview* dilakukan terhadap Raperda dan Raperkada yang telah disetujui bersama kepala daerah dan DPRD. Raperda dan Raperkada sebelum ditetapkan menjadi Perda dan Peraturan Kepala Daerah yang sah, terlebih dahulu dievaluasi oleh menteri (Raperda dan Raperkada provinsi) dan gubernur (Raperda dan Raperkada kabupaten/kota).

Executive preview Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) telah diatur dalam Pasal 267 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu

(1) Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama tiga hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada menteri untuk dievaluasi;
(2) Rancangan Perda kabupaten/kota tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang telah disetujui bersama oleh bupati/walikota paling lama tiga hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk dievaluasi.

Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dikaitkan dengan pengesahan oleh pemerintah pusat atau instansi yang lebih tinggi atas Perda dan Keputusan Kepala Daerah sebelum berlaku efektif. Selain pengesahan, ada berbagai ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 yang dapat digolongkan sebagai pengawasan preventif, yakni adanya pedoman yang harus diikuti (misalnya, Pedoman tentang pemberian pertanggung jawaban kepada DPRD)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan peraturan yang harus diikuti (misalnya, tentang tata cara pencalonan kepala daerah).[10]

Menurut King Sulaiman, dalam disertasinya yang berjudul *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, mengatakan bahwa,

> "pengawasan preventif sebagai upaya Pemerintah agar tidak dinilai inkonsistensi terhadap UUD NRI 1945, karena inkonstensi terhadap UUD NRI 1945, dapat mencederai konsep negara hukum sebagai panglima tertinggi negara. Karena konsekuensi dari negara hukum Pancasila menghendaki adanya pemisahan kekuasaan antara cabang kekuasaa eksekutif, legislatif dan yudikatif dan juga konsep chek *and balance* terhadap kewenangan lembaga-lembaga Negara".[11]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengenal model pengawasan preventif. Pengawasan preventif dilakukan hanya untuk mengevaluasi Raperkada yang mengatur tentang penjabaran APBD dan Perubahan APBD. Rancangan Peraturan Kepala Daerah sebelum ditetapkan oleh Gubernur harus mendapat pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri, demikian juga dengan rancangan Peraturan Bupati/Walikota harus mendapat pengesahan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Sepanjang tahun 2014, pihak Kementerian Dalam Negeri telah melakukan klarifikasi Perda sebanyak 2300 jenis perda. Dari hasil klarifikasi

---

[10] Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, cet.5, 2012), h. 275.

[11] King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Yogyakarta : DisertasiProgram Doktor Universitas Islam Indonesia, h. 109.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut, sebanyak 129 jenis Perda dinyatakan bermasalah dan karenanya dibatalkan. Sedangkan sepanjang tahun 2015, pihak Kementerian Dalam Negeri telah melakukan klarifikasi Perda sebanyak 35 jenis perda, setelah diklarifikasi ditemukan sebanyak 21 jenis perda yang dinyatakan bermasalah dan karenanya dibatalkan. Data rekapitulasi pembatalan Perda oleh Kementerian Dalam Negeri dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2015 dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel : 4[12]

Rekapitulasi Pembatalan Perda Tahun 2014

Rekap Klarifikasi Perda Tahun 2014 sebanyak 2300 Perda Dan ditemukan 129 Perda yang Bermasalah									
No	Pajak daerah	Retribusi Daerah	perizinan	Air Tanah	PT SP	MI HOL	SP 3	Lain lain	Syariah &maksiat
	18	20	1	2	5	4	2	70	7
	Jumlah								129

[12] Sumber data diambil dari data terakhir Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri RI, diakses langsung pada bagian pengkajian hukum, evaluasi dan klarifikasi Perda, (Jakarta : 14 Desember 1014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tabel : 5[13]

Rekapitulasi Pembatalan Perda Tahun 2015

Rekap Klarifikasi Perda Tahun 2014 sebanyak 35 Perda Dan ditemukan 21 Perda yang Bermasalah									
No	Pajak daerah	Retribusi Daerah	perizinan	Air Tanah	PT SP	MI HOL	SP 3	Lain lain	Syarah &maksiat
1.	2	4	1	-	1	-	-	11	2
	Jumlah								21

Keterangan :

1. PTSP : Pelayanan Terpadu satu Pintu
2. MIHOL : Minuman Beralkohol
3. SP3 : Sumbangan Pihak Ketiga

Dengan demikian, dengan adanya data pembatalan Perda oleh Kemendagri dari tahun 2014 hingga tahun 2015 diatas, menunjukkan bahwa pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri masih mempunyai kewenangan untuk membatalkan Perda melalui *executive review*. Padahal setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015, pemerintah yang dalam hal ini melimpahkahnya kepada Menteri Dalam Negeri tidak lagi mempunyai

[13] *Ibid*,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewenangan untuk membatalkan Perda, seharusnya yang berwenang untuk membatalkan Perda yaitu Mahkamah Agung sebagaimana telah diatur dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jo Pasal 9 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .

Berdasarkan hal tersebut pokok-pokok kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 berfokus pada duduk/pokok perkara, kedudukan hukum pemohon, dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara yang dimohonkan.

1. Duduk/Pokok Perkara

Sebagai lembaga peradilan, Mahkamah Konstitusi menjalankan wewenang yang dimiliki berdasarkan permohonan yang diterima. Istilah yang dipakai dalam UU Nomor 24 tahun 2003 adalah “permohonan” bukan gugatan seperti dalam hukum acara perdata. Istilah “permohonan” memang menunjukkan bahwa acara yang diajukan bersifat satu pihak (*ex parte atau voluntair)*, padahal

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam kelima wewenang yang dimiliki Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan empat diantaranya terdapat pihak termohon.[14]

Pada kasus pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tersebut telah mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi beberapa pemohon antara lain :

1) Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), selanjutnya disebut pemohon I dan 47 Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya disebut pemohon II sampai Pemohon XLVII[15]
2) Abda khair Mufti, Muhammad Hafidz, Amal Subkhan, Solihin, dan Totok Ristiyono.[16]

Para Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587] terhadap Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pokok-pokok pemikiran para pemohon mengajukan pengujian UU Nomor 23 Tahun 2104 tentang Pemerintahan Daerah. Mengenai dasar-dasar dan pokok-pokok permohonan para pemohon adalah sebagai berikut :

---

[14] Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), h. 31
[15] Para Pemohon atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015
[16] Para Pemohon atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945[17], Pasal 10 ayat (1)[18] huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 29 ayat (1) huruf a UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman, salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD NRI 1945.

b. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan,

> "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*";

c. Bahwa objek permohonan yang diajukan para pemohon adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan ketentuan-ketentuan pasal-pasal sebagai berikut :

1) Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, pemohon menguji Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Menurut pemohon ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.
2) Sedangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, pemohon menguji UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mempersoalkan pengujian Perda melalui *executive review* yang tercantum dalam Pasal 251 ayat (1), (2), (7) dan (8). Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014

---

[17] Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, menyatakan : "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undangundang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum";*

[18] Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi: *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;"*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Sedangkan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Terkait dengan kewenangan Pemerintah Pusat dan Gubernur membatalkan Perda dan Perkada (Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat 8 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda telah mengambil alih kewenangan konstitusi Mahkamah Agung yang diberikan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 sebagai pemegang kekuasaan kehakiman dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, yang pada gilirannya menciptakan ketidakpastian hukum terkait dengan mekanisme pengujian dan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota sebagai satu bentuk produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaiman dimaksud dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tntang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) sepanjang frasa "*pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat…"* Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) *junctis* Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Bahwa ketentuan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) sepanjang frasa *"pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bupati/walikota sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat…" Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan konstitusi, khususnya bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945

Bertolak pada permohonan pemohon tersebut Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. Menyatakan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) mengenai Perda Kabupaten/Kota dan Perkada Bupati/Walikota tidak dapat diterima, sebab ketentuan ini sudah diputuskan dalam perkara yang sudah diajukan sebelumnya yaitu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/ PUU-XIII/2015.

Pokok permohonan para pemohon pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yaitu :

1) Menurut para pemohon, kewenangan *executive review* yang dapat membatalkan Perda Kabupaten/Kota atau Perda Provinsi merupakan otoritas lokal yang justru akan menjadi kesewenang-wenangan Pemerintah Pusat dan cenderung mengarah ke resentralisasi.

2) Bahwa *executive review* secara represif yang diatur dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda merupakan kompetensi Mahkamah Agung, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, dengan demikian Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud Pasal 251 ayat (7) dan (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, merupakan hirarki peraturan perundang-undangan yang ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan perundang-undangan. Dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

demikian, keputusan gubernur dan Menteri yang membatalkan Perda dapat dimintakan keberatan ke Mahkamah Agung melalui mekanisme pengujian peraturan *(judicial review*).

4) Bahwa menurut para pemohon, apabila ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda dinyatakan inskonstitusional bersyarat, maka untuk memberikan persamaan kedudukan di hadapan hukum, ketentuan Pasal 251 ayat (7) dan (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Berdasarkan uraian dan beberapa alasan yang berdasarkan hukum dan didukung oleh alat-alat bukti yang disampaikan ke Mahkamah Konstitusi, para Pemohon memohon berkenan memutus :

1. Mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya;
2. Pasal 251 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai Perda provinsi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, dapat diajukan keberatan oleh Menteri ke mahkamah Agung.
3. Pasal 251 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai Perda kabupaten/kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, dapat diajukan keberatan oleh Menteri ke mahkamah Agung.
4. Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat jika dimaknai meniadakan hak setiap orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara untuk mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Kedudukan Hukum (*legal standing*) para Pemohon.

Pengertian kedudukan hukum (*legal standing*) dikemukakan oleh Harjono sebagai berikut: "*Legal standing* adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi".[19]

Kedudukan hukum (*legal standing*) mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan dalam UU, dan syarat materiil yaitu kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya UU yang dimohonkan pengujiannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut:

Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitutionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

a. Perorangan warga Negara Indonesia
b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang;
c. Badan hukum publik;
d. Lembaga negara.[20]

[19] Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 176.
[20] Lihat Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51 ayat 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selanjutnya dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 telah ditentukan lima syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya UU yang dimohonkan penguji;
c. Hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik dan actual atau setidak-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
d. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dimaksud dengan berlakunya UU yang dimohonkan penguji;
e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan lagi terjadi.[21]

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan, bahwa para pemohon menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah

Menurut para pemohon, ketentuan Pasal 252 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945

[21] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang pengujian UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemda terhadap UUD NRI 1945, h. 20-21.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kewenangan gubernur dan Menteri yang diberikan oleh ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemda, berpotensi akan merugikan hak-hak konstitusional para pemohon. Sebab, demi mewujudkan kehidupan masyarakat yang berkeadilan dan berkesejahteraan, Perda tingkat provinsi atau tingkat kabupaten/kota, yang justru mengatur hal-hal yang belum atau tidak diatur oleh ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, terancam dibatalkan tanpa melalui mekanisme pengujian ketentuan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

3. Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi

a. Pertimbangan Hukum terhadap Kewenangan Mahkamah

Menimbang bahwa bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah menguji pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang- Undang Dasar.

Berdasarkan hal tersebut, dengan menimbang bahwa oleh karena permohonan para pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Undang-Undang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

in casu Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8) serta Pasal (4) sepanjang frasa "…*Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat"* Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 maka Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili permohonan para pemohon.

b. Kedudukan Hukum [*Legal Standing*] para Pemohon

Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang- Undang 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berserta penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

a. perorangan warga Negara Indonesia;
b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
c. badan hukum publik atau privat; atau
d. lembaga Negara.

Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, tertanggal 20 September 2007, serta Putusan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi harus memenuhi lima syarat, yaitu;

a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yangdimohonkan pengujian;
c. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidak-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
d. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.[22]

Berdasarkan ketentuan tersebut selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagai berikut;

1. bahwa para pemohon mendalilkan memiliki hak-hak konstitusional sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, yang menurut para pemohon, hak-hak konstitusionalnya telah dilanggar oleh berlakunya Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8) serta Pasal (4) sepanjang frasa "…*Pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana*

[22] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi, h. 175-177.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat";

2. bahwa para Pemohon mendalilkan hak konstitusinya telah dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2) , ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut[23] :

   a) Bahwa kewenangan gubernur dan menteri yang diberikan oleh ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, berpotensi akan merugikan hak-hak konstitusional para pemohon.

   b) Selain itu, pemberlakuan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda yang hanya mengakui penyelenggara pemerintahan pada tingkatan Kabupaten/Kota dan Provinsi, untuk mengajukan keberatan atas keputusan pembatalan Perda, telah menghilangkan hak para pemohon untuk turut serta mempertahankan keberadaan Perda dimaksud.

   c) Bahwa kerugian potensial hak konstitusi para pemohon memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) dengan berlakunya Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, yang apabila dikabulkan maka kerugian potensial hak konstitusi para pemohon seperti yang didalilkan para pemohon tidak lagi terjadi.

3. Pertimbangan Hukum terhadap Pokok Perkara

Sebagaimana telah disebutkan pada bab sebelumnya, bahwa para Pemohon memenuhi syarat kerugian konstitusional sehingga memiliki

[23] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi, h. 93-96.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kedudukan hukum (*legal standing*), dengan demikian Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan pokok perkara yang diajukan.

menimbang bahwa oleh karena Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan para pemohon memilki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8) serta Pasal (4) sepanjang frasa "…*Pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat"* UU Pemda, dengan demikian Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan pokok perkara yang diajukan.

Berdasarkan pokok permohonan pemohonan tersebut pada dasarnya menurut Mahkamah Konstitusi, bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah memohon pengujian konstitusional Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu[24]; Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8), terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yakni : Pasal 18 ayat (6), Pasal 24A ayat (1), Pasal 28D ayat (1).

Bahwa mekanisme pembatalan Perda dan Perkada yang ditentukan oleh UU *a quo* melalui Gubernur serta pengajuan keberatan kepada Menteri bertentangan dengan Pasal 31 UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas

[24] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi, h. 99-100

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku terhadap Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur serta Peraturan Bupati/Walikota) masih tetap dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur secara berjenjang. Bahkan antara pertimbangan dengan putusan dapat dikatakan inkonsisten. Sebagaimana dalam pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mengenai Peraturan Daerah dinyatakan[25]

"Bahwa keberadaan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda yang memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 juga menegasikan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang in casu Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Demikian juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang dijadikan tolok ukur dalam membatalkan Perda sebagaimana termuat dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda. Menurut Mahkamah Konstitusi juga merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolok ukur tersebut".

"Bahwa pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota melalui Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda, menurut Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2) tidak mengenal Keputusan Gubernur sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan Keputusan Gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatakan Peraturan Kabupaten/Kota.

[25] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2104 tentang Pemerintah Daerah terhadap UUD NRI 1945, h. 98-99

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan kata lain, menurut Mahkamah Konstitusi terjadi kekeliruan dimana Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai produk hukum yang berbentuk pengaturan (regeling) dapat dibatalkan dengan Keputusan Gubernur sebagai bentuk produk hukum yang berbentuk keputusan (beschikking). Selain itu, ekses dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaiman ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.

"bahwa oleh karena peraturan kepala daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, akan tetapi oleh karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagai satuan bestuur dalam rangka mengimplementasikan peraturan daerah dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam UU Pemda, sehingga dalam Negara Kesatuan pemerintah pusat sebagai satuan bestuur yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan kepala daerah. Pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pebatalan peraturan kepala daerah dalam UU Pemda merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari Presiden atau Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan dalam lingkungan bestuur oleh satuan bestuur yang lebih tinggi terhadap satuan bestuur yang lebih rendah.

"Dalam Perda Kabupaten/kota dibatalkan melalui keputusan gubernur upaya hukum yang dilakukan adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dan seandainya upaya hukum tersebut dikabulkan maka Perda kabupaten/kota yang dibatalkan oleh keputusan gubernur menjadi berlaku kembali. Disisi lain, terdapat upaya hukum pengujian Perda melalui Mahkamah Agung yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat di daerah tersebut atau pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya Perda tersebut. Misalnya upaya hukum melalui Mahkamah Agung dikabulkan maka Perda menjadi dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian, telah terjadi dualism dalam persoalan yang sama. Potensi dualisme putusan pengadilan tersebut terhadap substansi perkara yang sama akan menimbulkan ketidakpastian hukum, padahal kepastian hukum merupakan hak setiap orang yang dijamin dan dilindungi oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD NRI 1945 menurut Mahkamah Konstitusi pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusi Mahkamah Agung.

Berdasarkan uraian di atas, Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sepanjang mengenai Perda

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan para pemohon beralasan menurut hukum. Demikian juga dengan Pasal 251 ayat (8) UU Pemda yang mengatur mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (2), (3), dan (4) UU Pemda yang oleh Mahkamah telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Pasal 251 ayat (8) UU Pemda menjadi kehilangan relevansi, oleh karenanya, Pasal 251 ayat (8) sepanjang mengenai Perda kabupatem/kota dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.[26]

Dengan mendasarkan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut, maka pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui mekanisme *executive review* bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda mengatur mengenai pembatalan Perda Provinsi melalui mekanisme *executive review*, maka pertimbangan hukum dalam dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2105 berlaku pula untuk permohonan para pemohon *a quo*, sehingga Mahkamah Konstitusi berpendapat Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda sepanjang mengenai frasa "Perda provinsi dan" bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan uraian pertimbangan di atas, maka Mahkamah Konstitusi berpendapat dalil para pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[26] *Ibid*., h. 99.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bahwa terkait dengan Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Mahkamah dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 menyatakan;

Bahwa Perkada menurut Pasal 1angka 26 UU Pemda adalah Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota. Selanjutnya Pasal 246 ayat (1) UU Pemda menyatakan, kepala daerah berwenang menetapkan Perkada dalam rangka melaksanakan Perda atas kuasa peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan Perda Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama bupati/walikota (Pasal 1 angka 8UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), Peraturan Bupati/Walikota dibentuk oleh Bupati/Walikota tanpa melibatkan DPRD Kabupaten/kota.

Bahwa oleh karena Perkada merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, akan tetapi oleh karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagaimana satuan bestuur dalam rangka mengimplementasikan Perda dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam UU Pemda, sehingga dalam kerangka Negara Kesatuan Pemerintah pusat sebagai satuan bestuur yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan Perkada. Pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Perkada dalam UU merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari Presiden atau Menteri dan Gubenur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah, atau dengan kata lain sebagai bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam lingkup bestuur.

Bahwa UU Pemda sebelumnya, baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004, tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembatalan Perkada dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalannya, tidak seperti Perda. Penyebutan Perkada menggunakan dua istilah peraturan kepala daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah (Pasal 146 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)atau hanya dengan istilah Keputusan Kepala Daerah (Pasal 72 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah). Berdasarkan perkembangan UU Pemda, menurut Mahkamah Konstitusi pembentukan UU mendudukan Perkada sebagai Keputusan Kepala Daerah atau disebut keputusan Tata Usaha Negara, meskipun produk hukumnya berupa Peraturan Bupati/Walikota, sehingga mekanisme kontrol oleh pemerintah diatasnya dapat saja dilakukan dan bukan merupakan hal yang bertentangan dengan UUD NRI 1945.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan dalam putusan tersebut, Perkada merupakan Keputusan Kepala Daerah sehingga pembatalan Perkada *in casu* Peraturan Bupati/Walikota melalui mekanisme *executive review*. Mekanisme demikian merupakan lingkup administrasi negara (*bestuursfunctie)* ini bukan merupakan hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Sehingga menurut Mahkamah Konstitusi, sepanjang Perkada Bupati/Walikota telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, oleh karena itu dalil para pemohon sepanjang pembatalan Perkada Bupati/Walikota adalah *nebis in idem*.

4. A**mar Putusan**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan diatas, maka Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 berkesimpulan. *Pertama*, Mahkamah berwenang mengadili permohonan a quo. *Kedua*, pemohon I, VIII, XVIII, XIX, XXI, XXIII, XXIV, XXXVI, XL sampai XLVII tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. *Ketiga*, pemohon II sampai VI, *Kempat*, pemohon II sampai VII, pemohon IX sampai XVII, pemohon XX, XII, XXV sampai XXXV, dan pemohon XXXVII sampai XXXIX memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8) serta Pasal (4) sepanjang frasa "…*Pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat"; UU nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda. *Keenam*, pokok permohonan pemohon II sampai VII, pemohon IX sampai XVII, pemohon XX, XII, XXV sampai XXXV, dan pemohon XXXVII sampai XXXIX memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8) serta Pasal (4) sepanjang frasa "*…Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat";* UU Pemda beralasan menurut hukum.

Sedangkan dalam Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi berkesimpulan : *Pertama*, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*; *kedua*, para pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*; *ketiga*, permohonan para pemohon mengenai pembatalan Peraturan Bupati dan Walikota dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *nebis in idem*; *keempat*, permohonan para pemohon mengenai pembatalan Peraturan Bupati dan Walikota dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kehilangan objek;

Oleh sebab itu Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan :

1. **Mengabulkan** permohonan pemohon, sepanjang pengujian Pasal 251 ayat ayat (2), ayat (3), ayat (8) serta Pasal (4) sepanjang frasa "*…Pembatalan*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat";

2. Menyatakan frasa *"...Perda Kabupaten/kota dan/atau dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4),* frasa "*Perda kabupaten/kota dan/atau dalam Pasal 251 ayat (3)* dan frasa "*Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota* dan frasa "*Perda Kabupaten/Kota atau dalam Pasal 251 ayat (8)* UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemda , **bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**.

Sedangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan :

1. **Mengabulkan** permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan permohonan para Pemohon tentang pengujian Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda sepanjang "*Perda Kabupaten/Kota*" **tidak dapat diterima**;
3. Menyatakan frasa "Perda Provinsi dan" dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) , dan frasa "Perda Provinsi dan" dalam Pasal 251 ayat (7), dan ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda **bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

ANALISIS KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 137/PUU-XIII/2015 DAN NO. 56/PUU-XIV/2016 PERSPEKTIF FIKIH *DUSTŪRIYYAH*

A. Analisis Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016

1. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, terjadi dualisme mekanisme pengujian Peraturan Daerah oleh dua lembaga negara, yakni mekanisme "*judicial review*" oleh Mahkamah Agung dan mekanisme "*executive review*" oleh Pemerintah. Dalam konteks ini, penulis menarik untuk menelisik lebih jauh tentang mekanisme pembatalan Peraturan Daerah melalui mekanisme "*executive review*" dan "*executive preview*" oleh Pemerintah.

Seperti ditegaskan, bahwa payung hukum yang mengatur tentang pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah (Kemendagri atau Gubernur) kini beralih dari UU Nomor 32 Tahun 2004 jo UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah kepada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk lebih jelasnya penulis akan menjabarkan tentang dua mekanisme pembatalan Peraturan Daerah tersebut.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah melalui Pengawasan Represif (*Executive Review*)

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hanya mengatur mekanisme pembatalan Peraturan Daerah melalui pengawasan represif saja, hal ini bertujuan untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Peraturan Daerah yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Ketentuan Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 secara tegas mengisyaratkan bahwa bentuk pengawasan yang dianut adalah pengawasan represif (pembatalan) yang dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) dan keputusan pembatalannya ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Namun berbeda halnya jika melihat ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang memberikan kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa alur mekanisme Peraturan Daerah melalui pengawasan represif (*executive review*) dilaksanakan atas dua macam, yaitu *executive review* terhadap Raperda Provinsi dan Raperda Kabupaten atau kota. Selanjutnya penulis akan menjabarkan kedua alur mekanisme tersebut dibawah ini :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1) Mekanisme *Executive Review* Pembatalan Perda Provinsi

Secara normatif skema alur pembatalan Peraturan Daerah melalui mekanisme *executive review* oleh Pemerintah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 pada tingkat Provinsi dapat dijelaskan sebagai berikut :

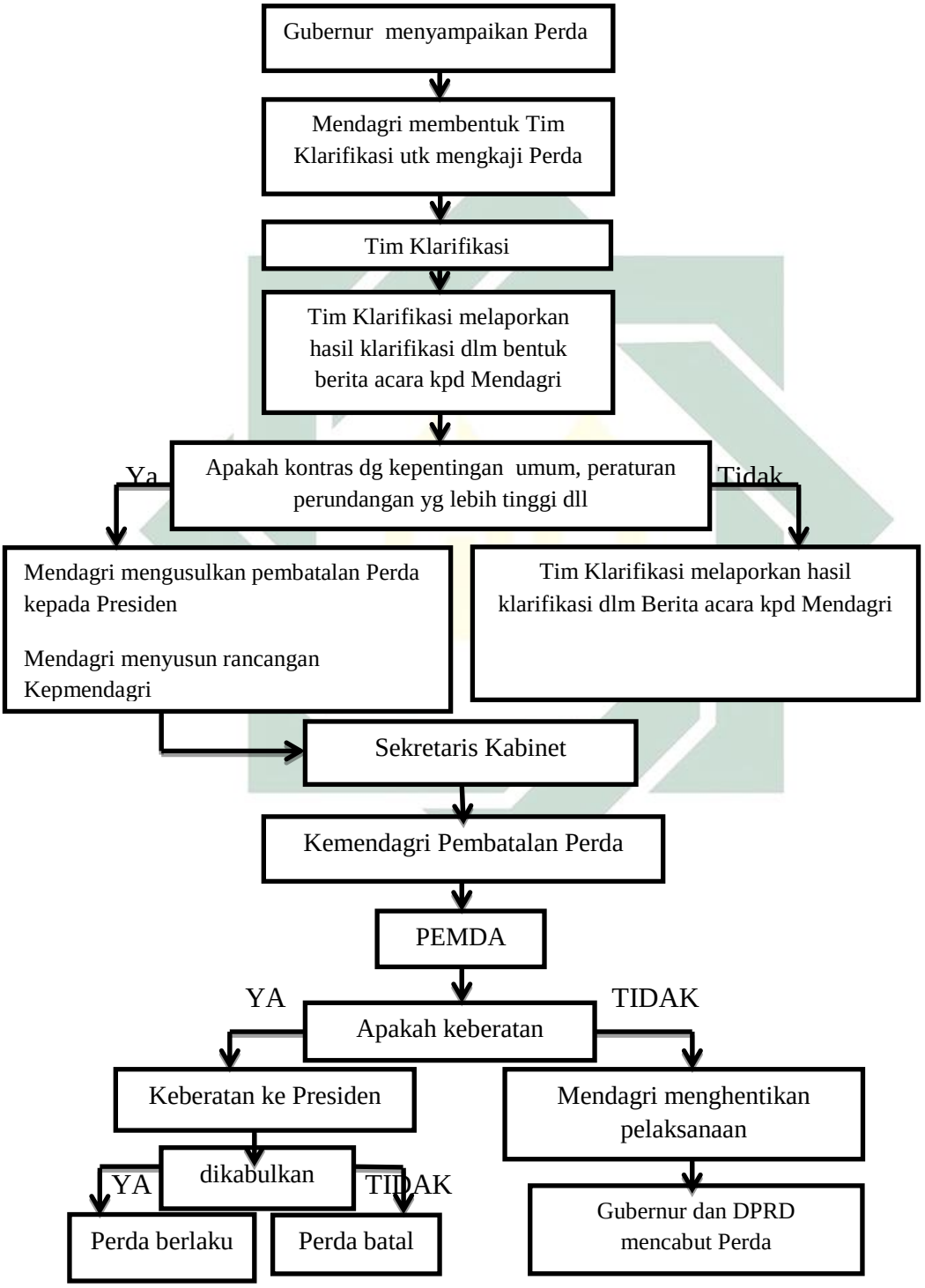
(1) Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.[1]
(2) Gubernur yang tidak menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri.[2]
(3) Perda Provinsi yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan oleh Menteri.[3]
(4) Pembatalan Perda Provinsi ditetapkan dengan keputusan Menteri.
(5) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.[4]
(6) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.[5]

lebih jelasnya mengenai alur mekanisme pembatalan Peraturan Daerah melalui pengawasan represif (*executive review*) Raperda lihat skema di bawah ini

[1] Lihat Pasal 249 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[2] Lihat Pasal 249 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[3] Lihat Pasal 251 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[4] Lihat Pasal 251 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[5] Lihat Pasal 251 ayat (7) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar bagan : 5 Mekanisme Pembatalan Perda Provinsi Melalui *Executive Review*



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2) Mekanisme *Executive Review* Pembatalan Perda Kabupaten/Kota

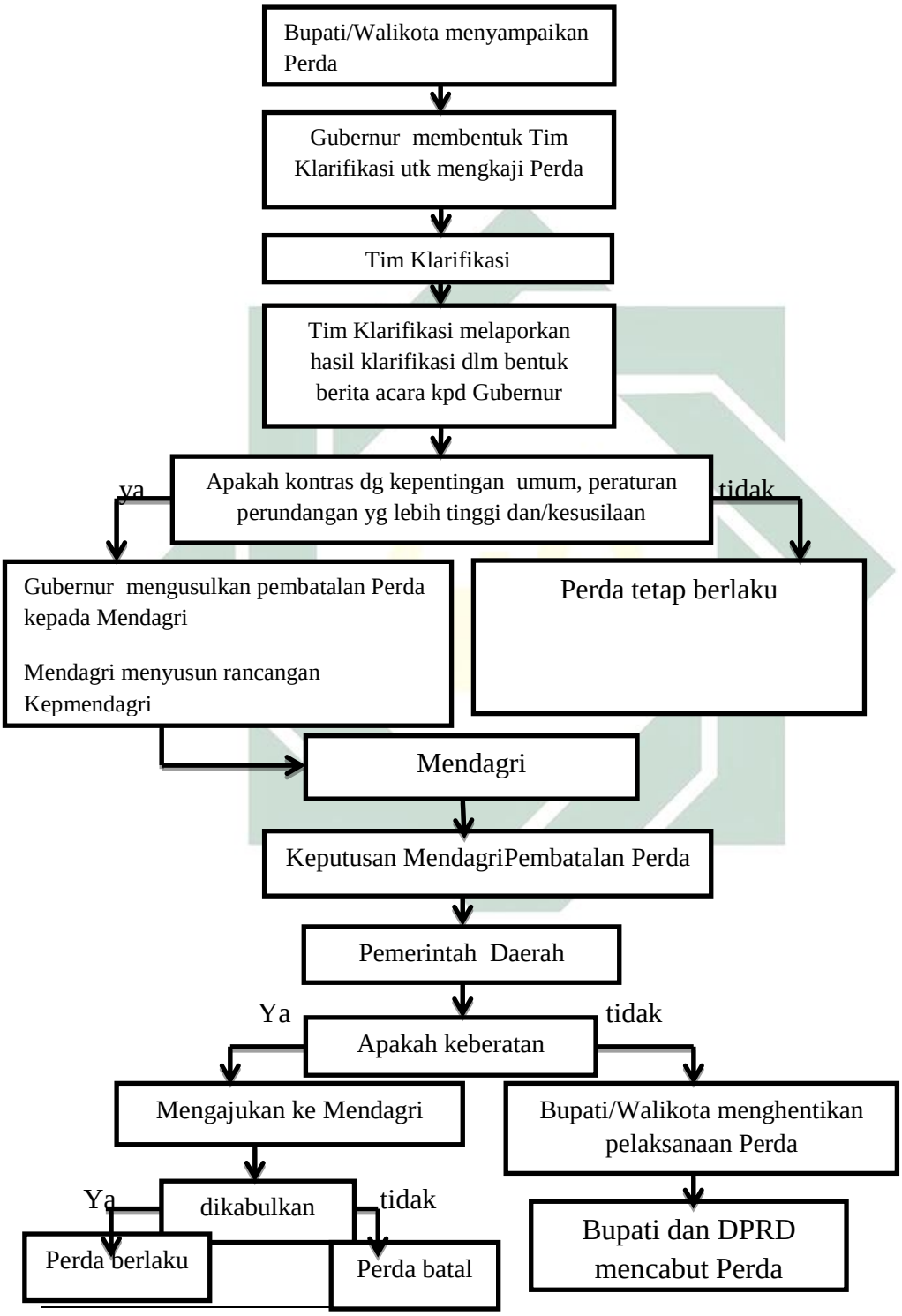
Sedangkan alur mekanisme pembatalan Perda melalui *executive review* pada tingkat Kabupaten/Kota telah diatur dengan skema sebagai berikut[6] :

(1) Bupati/walikota wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
(2) Bupati/Walikota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
(3) Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
(4) Dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota.
(5) Pembatalan Perda Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
(6) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan Perda, kepala daerah (Bupati/Walikota) harus menghentikan menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
(7) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota diterima.
(8) Penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dikenai sanksi berupa sanksi administratif dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda.

[6] Lihat Ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 249 jo Pasal 251 jo Pasal 252.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar Bagan[7] : 6 Mekanisme Pembatalan Perda Kabupaten/Kota



[7] Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan ,*ibid.*, h. 23

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selain membatalkan Peraturan Daerah melalui pengawasan represif (*executive review*), Pemerintah Pusat juga melaksanakan pengawasan terhadap Peraturan Daerah melalui Pengawasan preventif (*executive preview*). Pengawasan preventif merupakan upaya untuk mencegah agar produk-produk hukum daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah, tidak keluar dari tujuan nasional dan juga tidak bertentangan dengan produk hukum yang tingkatnya lebih tinggi. Pengawasan preventif salah satu bentuk pengawasan dalam konteks pembinaan penyelenggaran otonomi daerah dan tugas pembantuan.[8]

Model pengawasan preventif dilakukan dengan cara mencegah serta mengevaluasi sebelum memberikan pengesahan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Hal ini merupakan sebuah langkah untuk membatasi kemungkinan-kemungkinan serta menghindari kemungkinan terjadi pembatalan (*vernietiging*) terhadap produk hukum daerah.

Pada tingkat pemerintahan Daerah Provinsi, evaluasi Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan sebagai berikut :

(1) Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh

[8] Quido Benyamin Ngaji, Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah ditinjau Dari Perspektif Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, (Yogyakarta : Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya, 2015), h. 45.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi.[9]

(2) Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentutan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[10]

(3) Hasil evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD disampaikan oleh Menteri kepada gubernur paling lama 15 (lima belas) hari sejak Rancangan Perda diterima.[11]

(4) Apabila Menteri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD tidak sesuai dengan RPJPN[12] dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari sejak hasil evaluasi diterima.[13]

(5) Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD yang dilakukan oleh Menteri dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJMN[14], kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(6) Hasil evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD disampaikan oleh Menteri kepada Gubernur paling lama 15 (lima belas) Hari sejak rancangan Perda dimaksud diterima.

(7) Apabila Menteri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD tidak sesuai dengan RPJPD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang

---

[9] lihat Pasal 267 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah .

[10] Lihat Pasal 268 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[11] Lihat Pasal 268 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[12] RPJPN merupakan dokumen perencanaa Pembangunan Nasional untuk periode 20 tahun terhitung sejak tahun 2005-2025. Dokumen RPJPN dijadikan sebagai pijakan bagi pembuatan dokumen rencana Pembangunan Nasional untuk jangka waktu 20 tahun mendatang termasuk desain Pembangunan Jangka Panjang Daerah. Dalam pelaksanaanya, RPJPN ditungkan kedalam pola rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional / RPJM Nasional. Lebih jelasnya lihat Pasal 1 ayat (1) jo Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 17 tentang RPJP Nasioanl.

[13] Lihat Pasal 268 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[14] RPJMN merupakan dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk peroide lima tahun waktu pelaksanaan RPJM Nasional kurang lebih sama dengan model Rencana Pembangunan Lima Tahun/Repelita versi GBHN pada masa Orde Baru. Lihat Pasal 1 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJM Nasional.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lebih tinggi, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari sejak hasil evaluasi diterima.[15]

(8) Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD dan gubernur menetapkan rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD menjadi Perda, Menteri membatalkan Perda dimaksud.

Bedasarkan keterangan pasal demi pasal UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas, khususnya tentang evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), penulis menyimpulkan bahwa, mekanisme pengawasan pembatalan Peraturan Daerah melalui pengawasan preventif (*executive preview*) sangat dibutuhkan oleh Pemerintah Pusat dalam rangka mengawasi produk hukum daerah sebelum disahkan menjadi Peraturan Daerah.

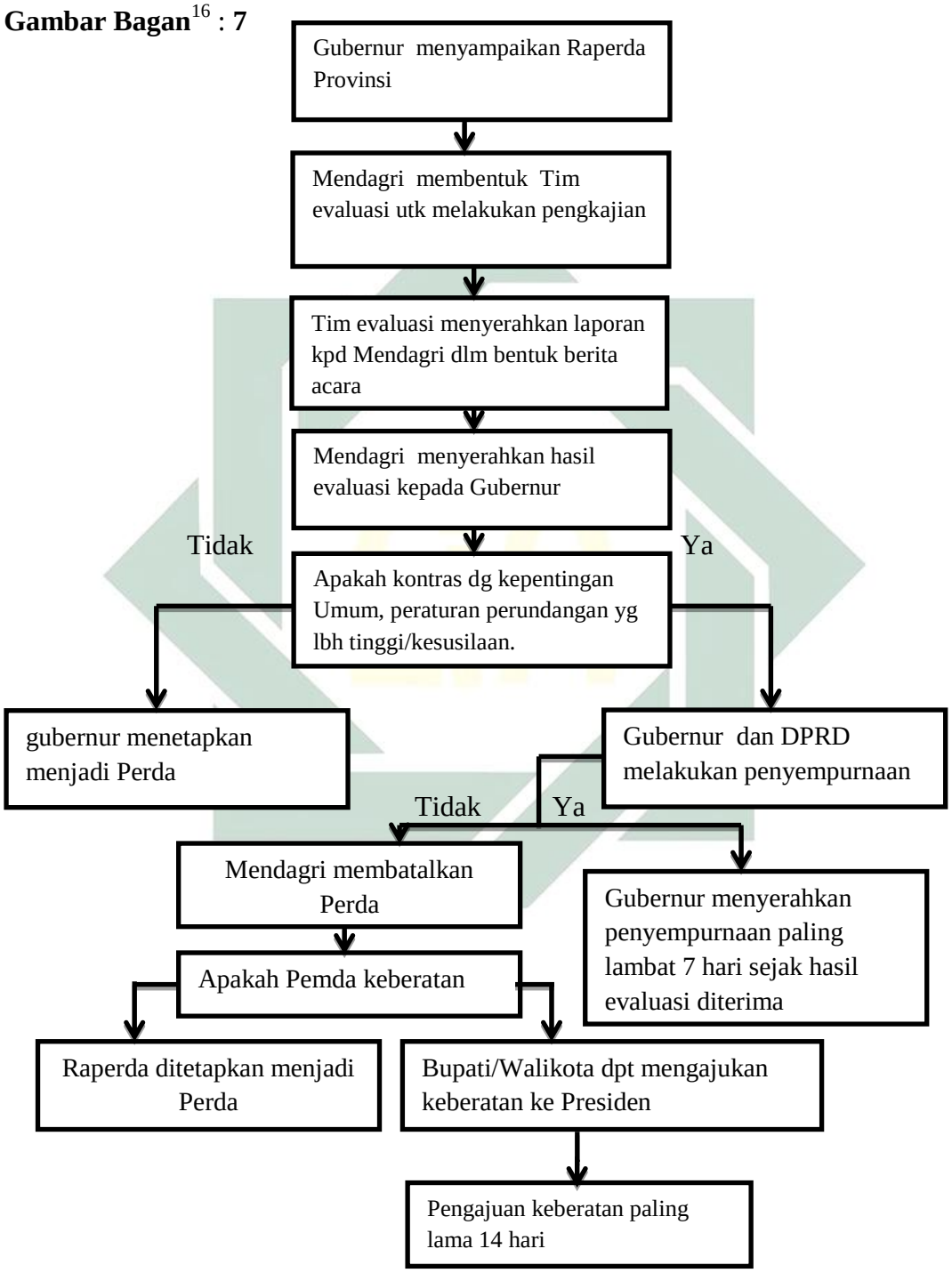
Untuk lebih jelasnya mengenai alur mekanisme pembatalan Peraturan Daerah melalui pengawasan preventif (*executive preview*) Raperda, penulis akan memberikan gambaran skema mengenai mekanisme *executive preview* pengawasan Raperda tingkat Provinsi sebagai berikut :

[15] Lihat Pasal 269 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mekanisme Pengawasan Raperda Provinsi Melalui *Executive Preview*

Gambar Bagan[16] **: 7**



[16] Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan , *ibid*, h. 26.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan skema mekanisme pengajuan (*executive preview*) terhadap evaluasi Raperda tentang RPJPD dan RPJMD pada tingkat Kabupaten/Kota dapat dijelaskan sebagai berikut :

(1) Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi.

(2) Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD yang dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD Provinsi dan rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(3) Hasil evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD disampaikan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kota paling lama 15 (lima belas) hari sejak rancangan Perda diterima.

(4) Apabila Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD tidak sesuai dengan RPJPN, RPJPD Provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima.

(5) Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota, dan Bupati/Walikota menetapkan rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD menjadi Perda, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat membatalkan Perda dimaksud.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(6) Evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Kabupaten/Kota, RPJMD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(7) Hasil evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD disampaikan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kota paling lama 15 (lima belas) hari sejak rancangan Perda diterima.

(8) Apabila gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD tidak sesuai dengan RPJPD Kabupaten/Kota, RPJMD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD kabupaten/kota melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima.

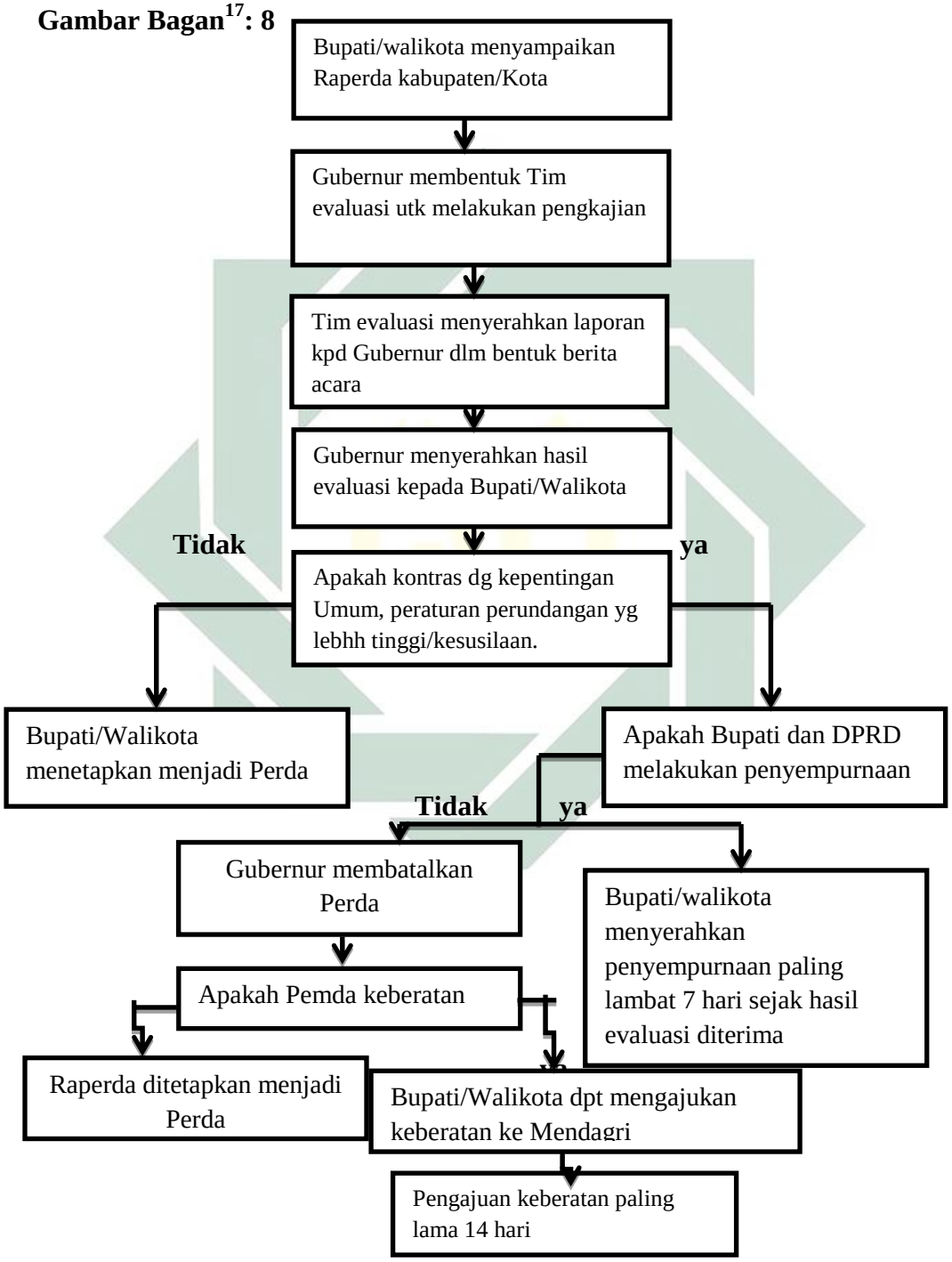
(9) Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota menetapkan rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD kabupaten/kota menjadi Perda, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat membatalkan Perda dimaksud.

Untuk lebih jelasnya mengenai alur mekanisme pengawasan Raperda melalui pengawasan preventif(*executive preview*) tingkat Kabupaten/Kota, maka penulis akan menampilkan bagan dibawah ini :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mekanisme Pengawasan Raperda Kabupaten/Kota Melalui *executive preview*

Gambar Bagan[17]: 8



[17] Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan , *ibid*, 29.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dari keterangan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penulis menganalisis, bahwa mekanisme pembatalan Perda melalui *executive review* antara UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai perbedaan yang signifikan, yaitu : secara yuridis UU Nomor 23 tahun 2014 instrumen hukum pembatalan Perda oleh Pemerintah melalui mekanisme *executive review* tidak lagi menggunakan Peraturan Presiden, akan tetapi dituangkan dalam dalam bentuk Keputusan Mendagri dan Keputusan Gubernur. Selain itu ketika Pemerintah Daerah provinsi tidak menerima keputusan pembatalan Perda, maka Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada presiden, begitu juga Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, ketika tidak menerima keputusan pembatalan Perda maka Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mendagri. Artinya dalam UU No. 23 tidak ada hubungannya dengan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

2. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

Berkaitan dengan mekanisme pembatalan Peraturan Daerah, Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-undang. Hal ini juga dipertegas dalam Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undangan yang menyebutkan bahwa, “Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Selain ketentuan diatas, wewenang Mahkamah Agung dalam membatalkan Perda juga diatur dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009) *juncto* Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 5 Tahun 2004)[18] juga menyatakan: “Mahkmah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”

Di dalam Pasal 11 ayat (2) hurub b UU Nomor 4 Tahun 2004 jo Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2004 juga ditegaskan bahwa, “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Adapun alasan Mahkamah Agung menyatakan tidak sahnya suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ada 2 (dua) macam: (1) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau (2) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Kemudian dalam Pasal 31 ayat (4) UU No. 5 Tahun 2004 ditegaskan bahwa

[18] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, *Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 9 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4359*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Menurut penulis, Setelah adanya amandemen Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, seharusnya pengujian Perda tidak lagi dilakukan Pemerintah Pusat tetapi sudah bergeser menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian dapat disimpulkan pengaturan pembatalan Perda oleh Pemerintah menurut Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, serta tidak sinkron dengan UU Nomor 4 Tahun 2004 jo UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman.

Dalam perspektif UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, juga diatur dan ditegaskan bahwa urusan dan kewenangan dibidang kehakiman (lembaga yudikatif). Oleh sebab itu, pembatalan Perda oleh Pemerintah melalui mekanisme *executive review* lebih mengedepankan gejala sentralisasi daripada semangat desentralisasi. Tindakan pembatalan Perda melalui *executive review* dianggap telah mengintervensi bahkan mengambil alih kewenangan Mahkamah Agung.

Dalam spektrum ini, terdapat beberapa argumentasi mendasar tentang pembatalan Perda melalui mekanisme *executive review* oleh pemerintah dipandang inkonstitusional, yaitu sebagai berikut ;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a) Seharusnya pertimbangan yuridis tentang pembentukan UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak hanya berlandaskan pada Pasal 18 ayat (7) jo Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, akan tetapi berpijak pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 terkait prinsip utama Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi konstitusi.

b) Pembatalan Perda melalui Mendagri dalam praktek selasma ini justru tidak memberikan ruang bagi pemerintahan daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) untuk mengajukan keberatan hukum kepada Mahkamah Agung dalam bentuk upaya "*judicial review*" yang diatur dalam UUD NRI 1945.

c) Selain mereduksi kewenangan lembaga yudikatif (mahkamah Agung) seperti syarat konstitusi (Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945), pembatalan Perda oleh pemerintah merusak konstitusi legislasi daerah yang telah didesain oleh badan Legislasi Daerah (Balegda). Perda tidak bisa dikontruksikan sebagai produk regulatifnya lembaga ekseutif atau pemerintah, akan tetapi perda adalah produk legislatif lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD).[19]

Pembatalan Peraturan Daerah harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Setelah Putusan Nomor 137/ PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 Juni 2017 juga mengeluarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Para pemohon dalam

[19] King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Perda oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan UUD NRI 1945,* Yogyakarta : Disertasi Program Doktor (S3) UII, 2016, h. 267.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perkara ini kembali mempermasalahkan konstitusionalitas dari ketentuan mengenai pembatalan Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang diatur di dalam Pasal 251 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selama ini pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, terdapat dualisme kewenangan pengujian antara pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur dengan melalui "*executive preview* dan *executive review*" dengan Mahkamah Agung melalui "*judicial review*" telah menimbulkan polemik hukum yang cukup kompleks. Pengujian Perda melalui Mahkamah Agung memiliki basis legitimasi secara konstitusional yang cukup kuat bersandar langsung kewenangan yang diberikan UUD 1945 jo UU Nomor 5 Tahun 2004 jo UU Nomor 3 Tahun 2009 jo UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Perma Nomor 1 Tahun 2011.

Berdasarkan perbedaan kewenangan pengujian tersebut, maka Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) mengajukan permohonan pengujian (*judicaial review*) ke Mahkamah Konstitusi untuk Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/ Peraturan Walikota. Sedangkan Abda Khair Mufti, dkk mengajukan *judicaial review* ke Mahkamah Konstitusi untuk Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan Pasal 251

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 terhadap Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.[20]

Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa frase "*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota* dan" dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase "*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota* dan/atau" dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase "*Penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota* dan" Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian baik Menteri Dalam Negeri maupun gubernur tidak lagi berwenang membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Para pemohon beralasan bahwa pembatalan Perda melalui *executive review* yang diatur dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan kompetensi Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Tertinggi dari Badan Peradilan Umum, Agama, Militer dan Tata Usaha Negara, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomr 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

[20] Lebih jelasnya lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarkan kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, yakni Putusan Makahamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, baik Gubenur maupun Menteri dalam Negeri tidak lagi berwenang membatalkan Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sehingga untuk pembatalan Peraturan Daerah harus melalui proses *judicial review* di Mahkamah Agung, hal ini sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1).

Berdasarkan pemaparan diatas, penulis menilai bahwa mekanisme pembatalan Peraturan Daerah melalui *executive review*, sangat tidak tepat untuk konteks pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan daerah yang berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Produk hukum daerah yang telah disahkan dan ditetapkan serta sudah mengikat untuk umum, kemudian dibatalkan oleh Pemerintah karena bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat dikatakan inkonstitusional.

Penulis berpendapat bahwa, kewenangan untuk menguji norma hukum yang menjadi materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus melalui mekanisme peradilan (*judicial review)* oleh Mahkamah Agung. Mekanisme *judicial review* sangat tepat untuk mengukur apakah produk hukum di bawah undang-undang bertentangan dengan undang-undang sebagai norma yang lebih tinggi atau tidak. Di sisi lain mekanisme *judicial review* atau

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

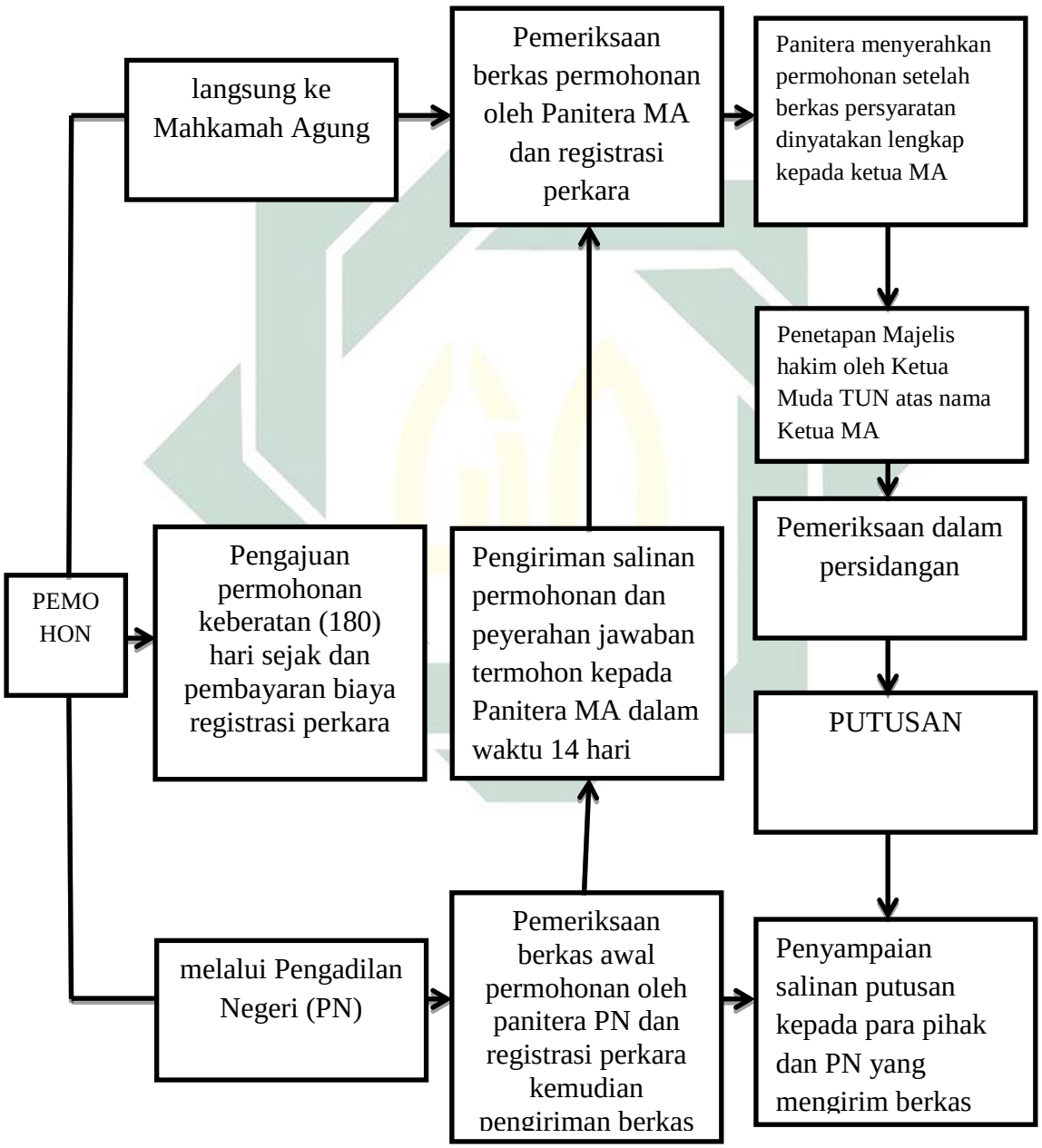
pengujian oleh pihak ketiga, yang tidak memiliki hubungan secara hirarki dengan lembaga pembentuk, independensinya lebih terjamin.

Untuk memahami alur mekanisme Pembatalan Perda melalui *Judicial review* oleh Mahkamah Agung, lihat gambar bagan di bawah ini :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar Bagan[21] : 9

Alur Mekanisme Hak uji Materi oleh Mahkamah Agung



[21] Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan , *Laporan Kajian tetang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemeritah dan Mahkamah Agung,* ibid, 36.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Polemik Berakhirnya Dualisme Pengujian Peraturan Daerah antara Pemerintah dengan Mahkamah Agung

Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terjadi dualisme kewenangan pengujian Peraturan Daerah antara pemerintah (*executive review* dan *executive preview*) dengan Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*.

Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review* memiliki legitimasi secara konstitusional yang kuat, yakni berupa kewenangan atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 *jo*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *jo*. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 *jo*. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Perma Nomor 1 Tahun 2011. Sedangkan, pembatalan Peraturan Daerah melalui mekanisme *executive review* oleh Pemerintah Pusat bersumber pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Maka atribusi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan mengikat atau batal demi hukum.

Menurut hemat penulis, bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur dalam membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota melalui Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomr 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kewenangan yang bersumber dari delegasi, sehingga berdasarkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sumber kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Gubernur, kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur menjadi batal demi hukum.

Bentuk hukum pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur adalah Keputusan Gubernur. Keputusan Gubernur jika diperhatikan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum dalam dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika demikian, tidak dibenarkan jika Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan melalui Keputusan Gubernur tersebut.[22]

Namun jika mekanisme *executive review* oleh pemerintah yang berujung pada pembatalan Peraturan Daerah, menurut penulis tetap dipandang inkonstitusional dan hanya akan memperpanjang penyelesaian konflik Peraturan Daerah itu sendiri. Jika dualisme kewenangan menguji Peraturan Daerah dengan mekanisme *executive review* dengan *judicial review* tetap dibiarkan terus-menerus maka, bisa merusak tatanan hukum nasional dan sistem hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertumpu pada UUD NRI 1945.

Pembatalan Produk hukum Peraturan Daerah oleh lembaga eksekutif melalui *executive review* meskipun dengan dalih menjalankan fungsi pengawasan pusat atas produk hukum daerah, tetap inkonstitusional dan tidak sesuai dengan

[22] Lebih jelasnya lihat Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sistem pengujian norma yang berlaku di Indonesia. Pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah juga merusak konstruksi legislasi daerah yang telah didesain oleh Badan Legislasi Nasional. Peraturan Daerah tidak bisa dikontruksikan sebagai produk regulatifnya lembaga eksekutif akan tetapi adalah produk legislatif DPRD pada level bawah.

Pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah merupakan bentuk perampasan aspirasi masyarakat daerah, karena DPRD merupakan representasi perwakilan rakyat di daerah, sebaiknya pemerintah yaitu presiden melalui Menteri Dalam Negeri atau gubernur selaku wakil pemerintahan pusat melakukan preview atas perda ketika perda masih berbentuk Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang belum disahkan atau diundangkan. Pada prinsipnya, ketika Raperda sudah mendapatkan persetuuan bersama dan sudah diundangkan menjadi sebuah Peraturan Daerah, maka pembatalan Peraturan Daerah idealnya dilakukan oleh lembaga peradilan atau yudikatif melalui mekanisme *judicial review* sebagai pihak yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah tersebut.

Dengan demikian, agar tidak terjadi konflik hukum akibat dualisme sebagaimana sudah dipaparkan diatas, maka saran dari penulis sebaiknya kewenangan untuk melakukan pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah sebaiknya dihilangkan. Pemerintah cukup menjalankan tindakan "*executive preview*" atas keseluruhan Raperda sebelum di undangkan dan mengikat untuk umum. Sebagai langkah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan upaya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengakhiri tumpang tindih kewenangan menguji antara pemerintah dan Mahkamah Agung. Maka Mahkamah Agung sebagai institusi peradilan sebaiknya kewenangan sepenuhnya untuk melakukan pengujian atas Peraturan Daerah.

Jimly Asshiddiqie memaparkan tentang mekanisme *executive preview* , bahwa ia menegaskan :

> "kewenangan melakukan *executive preview* seharusnya diberikan kepada pemerintah atasan, bukan mekanisme "*review*" atas Peraturan Daerah yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Jika suatu peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih oleh rakyat dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti prinsip negara kesatuan dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan yang semata-mata didasarkan atas pertimbangan politik. Oleh karena itu, terhadap Peraturan Daerah sebaiknya hanya dilakukan "*preview*" oleh pemerintah atasan apabila statusnya sebagai rancangan Perda yang belum mengikat untuk umum. Jika Perda itu sudah mengikat untuk umum, maka sebaiknya yang menguji adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan Perda.[23]

Peran pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri, dalam pengawasan Pemerintahan Daerah melalui *executive review*, dapat dilalukan secara preventif terhadap rancangan Peraturan Daerah. Hal ini lebih tepat disebut dengan *executive preview* dalam hal ini pengujian terhadap rancangan Peraturan Daerah. Artinya, pemerintah perlu lebih serius dan lebih ketat dalam melakukan supervise atau mengawal pembuatan Peraturan Daerah ini untuk menyaring rancangan Perda sebelum menjadi Perda. Sehingga hal itu diharapkan dapat mencegah atau setidaknya mengurangi kasus-kasus Peraturan Daerah

[23] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, 54

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Untuk mengetahui perbedaan antara kewenangan Mahkamah Agung dengan Pemerintah (Kemendagri dan Gubernur) dalam membatalkan Peraturan Daerah, maka lihat tabel di bawah ini :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tabel : 6

Pengujian Produk Hukum Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah

No	Kategori	Mahkamah Agung	Pemerintah
1.	Jenis review	*Judicial review*	*Executive review*
2.	Bentuk review	Permohonan keberatan	1. pengawasan preventif terhadap Raperda APBD, Pajak Daerah, retribusi daerah, dan tata ruang 2. pengawasan represif terhadap Perda
3.	Lembaga yang melakukan review	Mahkamah Agung	Departemen Dalam Negeri dibantu oleh ; a.Departemen Keuangan b. Departemen Pekerjaan Umum c. Departemen Hukum dan HAM
4.	Sifat kewenangan lembaga yang melakukan review	Pasif : menunggu datangnya permohonan dari pemohon	Aktif : melakukan pengawasan, evaluasi terhadap seluruh produk hukum daerah yang dikeluarkan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Analisis Fikih *Dustūriyyah* Terhadap Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016

1. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 dalam Perspektif Fikih *Dustūriyyah*

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berwenang membatalkan Perda yaitu Presiden yang melimpahkan kewenangannya kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. Dalam Perspektif fikih *dustūriyyah* istilah Presiden disamakan dengan khalifah, kata khalifah yaitu kepemimpinan umum dalam urusan agama dan dunia sebagai pengganti Nabi SAW.[24] Sedangkan Ibnu Khaldun mengartikan khalifah adalah sebagai pengganti dari pemilik syara' yang diserahi amanat untuk menjaga agama dan politik dunia.[25]

Pada dasarnya semua tugas yang dilimpahkan kepada seorang imam (khalifah) tidak mungkin ditangani sendiri tanpa adanya orang yang membantu. Dengan demikian, posisi wazir yang berperan sebagai pembantu khalifah dapat lebih mempermudah imam dalam menjalankan roda pemerintahan. Keberadaan wazir dapat menjadikan seorang khalifah lebih mampu mengontrol diri.

Seorang khalifah dibantu oleh seorang wazir (Menteri), seorang wazir memikul beban tugas-tugas kenegaraan, baginya dilimpahkan sebagian

---

[24] Hasan Ibrahim Hasan, *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, terjemah : H. A Bahauddin, (Jakarta : Kalam Mulia, 2001), h. 277
[25] *Ibid*.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. Dalam bahasa Arab dan Persia modern, wazir mempunyai pengertian yang sama dengan Menteri yang mengepalai departemen dalam pemerintahan. Menurut kitab *Zend Avesta*, kata wazir berasal dari "*vicira*" yang berarti orang yang memutus. Dengan pengertian ini, kata wazir adalah suatu kementerian dalam sebuah negara atau kerajaan.[26]

Sementara al-Mawardi mengartikan kata *wizārah* atas tiga pengertian, yaitu : pertama, *wizārah* yang berasal dari kata al-wizār yang artinya beban, karena wazir memikul tugas yang dibebankan oleh kepala negara; kedua, wizārah dari kata *al-wazar* yang berarti *al-malja'* (tempat kembali), dinamakan demikian, karena kepala negara membutuhkan pemikiran dan pendapat wazirnya sebagai tempat untuk menetukan dan memutuskan kebijaksanaan negara. Ketiga, *wizārah* berasal dari kata *al-azr* yang berarti *al-zhuhr* (punggung), ini sesuai dengan fungsi dan tugas wazir yang menjadi tulang punggung bagi pelaksanaan kekuasaan kepala negara.[27]

Dari pemaparan beberapa tokoh Islam di atas, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa wazir merupakan pembantu dari seorang kepala negara (khalifah) dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sebab pada dasarnya seorang kepala negara tidak mampu menjalankan seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa bantuan dari orang yang ahli dibidangnya (wazir). Karena kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran seorang wazir, sehingga

[26] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* , *ibid*., h. 166.
[27] *Ibid*., h. 167.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagian permasalahan kenegaraan dapat dilimpahkan kewenangannya kepada seorang wazir.

Begitu juga mengenai permasalahan pembatalan Perda, seorang Presiden (khalifah) dalam menjalankan kewenangannya (membatalkan Perda) melimpahkan kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai pengganti dari Presiden dalam Keputusannya untuk membatalkan Peraturan Daerah. Jadi dalam kajian fikih *dustūriyyah* antara wazir dengan Menteri Dalam Negeri tugas dan kewenangannya sama, yaitu sebagai pembantu Presiden (khalifah) dalam menjalankan pemerintahannya.

Al-Mawardi yang dikutip oleh Muhammad Iqbal, membedakan wazir menjadi dua macam, yaitu : *wazir al-tafwīdh* dan *wazir al-tanfīdz. Wazir al-tafwīdh* adalah seorang menteri yang memiliki kekuasaan dalam memutuskan kebijaksanaan politik negara, ia berperan sebagai perdana menteri. *Wazir al-tafwīdh* dibatasi kewenangannya dan wajib menyampaikan laporan kepada kepala negara terhadap tugas-tugas yang dilaksanakannya.[28]

Imam al-Mawardi dalam kitabnya, "*Ahkam al-Sulthaniyyah*" mengatakan bahwa *wazir al-tafwīdh* diperbolehkan terjun langsung menangani segala urusan yang direncanakannya dan menugaskan orang lain untuk menanganinya. Dengan demikian, segala sesuatu yang disahkan dilakukan oleh imam (khalifah), juga sah dilakukan oleh *wazir al-tafwīdh*, kecuali tiga hal, yaitu : (1) seorang imam (khalifah) diperbolehkan mengangkat penggantinya sesuai yang ia kehendaki,

[28] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* , *ibid*., h. 170

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tetapi kewenangan yang demikian tidak dimiliki oleh *wazir al-tafwīdh;* (2) seorang imam diperbolehkan meminta kepada umat untuk mengundurkan diri dari jabatan imam, sementara itu, *wazir al-tafwīdh* tidak memiliki kewenangan yang demikian; (3) seorang imam diperbolehkan memecat pejabat yang dilantik oleh *wazir al-tafwīdh*, akan tetapi, *wazir al-tafwīdh* tidak punya hak untuk memecat pejabat yang dilantik oleh imam (khalifah).[29]

Sedangkan *wazir al-tanfīdz* hanya pelaksana kebijaksanaan negara yang diputuskan oleh kepala negara atau *wazir al-tafwīdh*, *wazir al-tanfīdz* dapat memberikan saran dan pandangan bagi kepala negara, dengan kata lain wazir ini merupakan penghubung antara kepala negara dan rakyat. Tugas lain dari wazir ini melaksanakan kebijaksanaan politik yang diputuskan oleh kepala negara atau *wazir al-tafwīdh* agar dapat dipahami dan diterima oleh masyarakat luas.[30]

Selain tugas diatas, *wazir al-tanfīdz* (pembantu khalifah bidang administrasi) hanya sebagai mediator antara imam dan rakyat, hanya melaksanakan perintah imam, merealisasikan perintah imam, menindaklanjuti keputusan imam, menginformasikan pelantikan jabata, mempersiapkan pasukan, serta melaporkan infomasi penting dan aktual kepada imam supaya ia dapat melaksanakannya sesuai perintah imam. Dengan demikian, *wazir al-tanfīdzi* hanya berperan melaksanakan tugas dan tidak berhak melantik pejabat untuk

[29] Imam al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyyah*, penerjemah Khalifurrahman dan Fathurrahman, (Jakarta : Qisthi Press, 2014), h. 51.
[30] *Ibid*.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menangani tugas tersebut. *Wazir al-tanfīdz* hanya terfokus dalam dua hal saja, yaitu : mendampingi imam dan melaksanakan perintah imam.[31]

Dari kedua macam wazir yang telah dipaparkan oleh al-Mawardi, menurut hemat penulis, yang kedudukannya sama dengan Menteri Dalam Negeri yaitu *wazir al-tanfīdz*, karena wazir ini tugasnya didelegasikan oleh seorang khalifah atau sebagai penyambung pembicaraan antara pemerintah dengan rakyat. Sama halnya dengan tugas dan fungsi Menteri Dalam Negeri, yaitu sebagai tangan kanan Presiden dalam melaksanakan suatu kebijakan-kebijaknnya.

2. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 dalam Perspektif *Fiqh Dusturiyah*

Pada bab sebelumnya penulis telah membahas mengenai pembagian kekuasaan dalam Hukum Tata Negara Islam. Salah satunya menurut pendapatnya Abdul Wahab Khallaf, yang menyebutkan bahwa kekuasaan (*sulṭah*) dalam konsep negara Islam terbagi atas tiga bagian, yaitu : *pertama*, lembaga legislatif (*sulṭah tashri'iyyah*) , lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang; *kedua*, lembaga eksekutif (*sulṭah tanfidhiyyah)* lembaga ini berfungsi menjalankan undang-undang; *ketiga*, lembaga yudikatif (*sulṭah qaḍa'iyyah)*, lembaga ini menjalankan kekuasaan kehakiman.

[31] Imam al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyyah*, *ibid*., h. 53.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kekuasaan Kehakiman dalam perspektif fikih *dustūriyyah*, sering disebut dengan istilah *sulṭah qaḍa'iyah.* Kata *sulṭah* yaitu sebuah kata yang berasal dari bahasa Arab yang berarti kekuasaan. Sedangkan *al-qaḍa'iyah* yaitu putusan, penyelesaian perselisihan, atau peradilan. Jadi *sulṭah qaḍa'iyah* secara etimologis yaitu kekuasaan yang berkaitan dengan peradilan atau kehakiman. Sedangkan secara terminologi *Sulṭatun bi mana al qudrah* yakni: Kekuasaan atas sesuatu yang kokoh dari bentuk perbuatan yang dilaksanakan atau bentuk perbuatan yang ditinggalkan.

Jadi Tugas dari *al-sulṭah al-qaḍa'iyah* yaitu kekuasaan untuk mengawasi atau menjamin jalannya proses perundang-undangan sejak penyusunannya sampai pelaksanaannya serta mengadili perkara perselisihan, baik yang menyangkut perkara perdata maupun pidana. Dalam bahasa Indonesia, istilah ini dikenal dengan kekuasaan yudikatif.

Selama masa pemerintahan Nabi Muhammad SAW, tidak ada konsep pemisahan antara badan peradilan dengan badan eksekutif dalam suatu negara. Kedua kekuasaan tersebut berada pada kekuasaan kepala negara (khalifah). Demikian juga pada saat pemerintahan para sahabat Nabi, kedua kekuasaan tersebut berada dalam satu badan, di bawah tanggung jawab khalifah. Terlebih hakim pada masa itu sangat independen dan tidak dapat dipengaruhi bahkan oleh khalifah sekalipun.[32]

[32] Abdul Manan,*Politik Hukum ;Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem hukum Barat,* (Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2016), h. 284.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam masa pemerintahan Khalifah Abbasiyah, ketua Mahkamah Agung dijuluki sebagai *qaḍi al-quḍat* yang memiliki kekuasaan peradilan yang otonom dan tidak dipengaruhi oleh kekuasaan khalifah. *qaḍi al-quḍat* merupakan alat pemerintahan yang memiliki kekuasaan otonom dalam bidang peradilan. Karena karakter independen tersebut, ketua Mahkamah Agung dan para hakim lain yang ada di bawahnya tidak bisa dipengaruhi oleh penguasa.[33]

Sebagaimana diketahui bahwa, salah satu prinsip dasar dari sistem pemerintahan atau negara yang ditentukan dalam Islam adalah Negara Hukum. Sebagai negara hukum, maka tegaknya keadilan merupakan suatu kewajiban yang harus diwujudkan di dalam kehidupan bernegara.

Ketentuan di atas sebagaimana telah diatur dalam al-Qur'an Surat an-Nisa (4) ayat 58, yaitu :

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ
إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا ٥٨

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.[34]

Sedangkan untuk mewujudkan hukum yang adil, tidak mungkin dapat dicapai tanpa adanya lembaga peradilan (yudikatif) yang berfungsi untuk

[33] *Ibid*., h. 284.
[34] Departemen Agama RI, *Al-Qur`an dan Terjemah*, (Jakarta: Maghfiroh Pustaka, 2006), h 87.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melaksanakan semua ketentuan hukum secara konsekuen. Karenanya, kehadiran lembaga yudikatif dalam sistem kenegaraan Islam merupakan sebuah keniscahyaan dan menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi.

Dalam sejarah Islam, *al- sulṭah al-Qadha'iyah* meliputi tiga wilayah kekuasaan, yaitu *pertama*, *wilayah al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran ringan); *kedua*, *wilayah al-qaḍa'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antar sesama warganya, baik perkara perdata atau pidana); *ketiga*, *wilayah al-maẓalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM.[35]

Imam al-Mawardi dalam bukunya *al-Ahkam al-Sulṭaniyah*, bahwa kekuasaan yudikatif (*sulthah al-qaḍai'yyah*) mempunyai beberapa kewenangan, diantaranya yaitu : (1) memutus atau menyelesaikan perselisihan atau konflik terhadap kedua belah pihak yang berperkara; (2) memikirkan kemaslahatan umat dengan melarang segala gangguan di jalan dan halaman rumah; (3) menegakkan kesamaan di depan hukum antara orang kuat dan lemah, dan menegakkan keadilan dalam peradilan baik orang bangsawan maupun rakyat biasa.[36]

---

[35] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, *ibid*., h. 137.
[36] Imam al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*; terj. Prinsip-prinsip Penyelengaraan Negara Islam, (Jakarta : Darul Falah, 2000), h. 132.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara umum kewenangan badan-badan peradilan yang berada dibawah naungan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan yudikatif (*sulthah al-qaḍa'i'iyyah*) yaitu sebagai berikut : *pertama*, peradilan *al-qaḍa'*, lembaga ini berfungsi memberi penerangan dan pembinaan hukum, menyelesaikan perkara sengketa, dan perselisihan; *kedua*, peradilan *al-Hisbah*, merupakan lembaga kekuasaan kehakiman yang bertugas untuk menegakkan kebaikan dan mencegah kezaliman, seperti ; mengawasi hukum, mengatur ketertiban umum, mencegah pelanggaran hak tetangga serta menghukum orang yang mempermaikan hukum syara'; *ketiga*, peradilan *al-Maẓalim* merupakan lembaga peradilan yang bertugas menyelesaikan masalah yang tidak dapat diputus oleh *diwan al-qaḍa'* dan *diwan al-muhtasib*, serta meninjau kembali keputusan yang dibuat oleh kedua hakim tersebut atau menyelesaikan perkara banding.[37]

Dari ketiga lembaga peradilan diatas yang telah disebutkan, menurut hemat penulis yang berwenang untuk membatalkan peraturan perundang-undangan (Perda) yaitu peradilan *al-Maẓalim*, karena peradilan tersebut merupakan peradilan tertinggi yang menangani masalah banding. Sama halnya di negara Indonesia, lembaga negara yang berwenang untuk menguji materi perundang-undangan di bawah Undang-Undang yaitu Mahkamah Agung yang mana telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 A ayat (1).

Menurut A. Hajmy, bahwa *wilayah al-Maẓalim* merupakan kekuasaan dalam bidang pengadilan yang lebih tinggi dari kekuasaan hakim dan kekuasaan

[37] Alaiddin Koto, *Sejarah Peradilan Islam* , (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2012), h. 130-131.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

muhtasib. Jika melihat realita sekarang, bahwa *wilayah al-Maẓalim* sebanding dengan lembaga-lembaga kehakiman sekarang, yaitu pengadilan tinggi atau Mahkamah Agung.[38]

Menurut pandangan Muhammad Asad, *wilayah al-Maẓalim* mempunyai hak atau wewenang, sebagai berikut :

a) Menengahi segala perkara pertikaian antara Amir dan majelis Syura berdasarkan peraturan nash al-Qur'an dan Sunnah, yang mana perselisihan itu diajukan ke Mahkamah oleh salah satu diantara kedua belah pihak;
b) Menveto salah satu perundang-undangan yang telah diputuskan oleh Majelis Syura atau salah satu pekerjaan administrasi dari pihak Amir dengan persetujuan Mahkamah, yang mana pendapat Mahkamah bertentangan dengan nash al-Qur'an dan Sunnah;
c) Mengadakan referendum untuk menurunkan Amir dari jabatannya, dimana Majelis Syura dengan duapertiga golongan yang mengajukan pengaduan bahwa dalam pemerintahannya sudah melanggar syari'at.[39]

Dalam kasus *maẓalim*, peradilan dapat bertindak tanpa menunggu adanya suatu gugatan dari yang dirugikan. Artinya, apabila mengetahui adanya kasus *maẓalim*, qadhi (hakim) peradilan *maẓalim* harus secara langsung menyelesaikan kasus tersebut. Dengan demikian, peradilan *maẓalim* memiliki kekuasaan untuk hal sebagai berikut :

a) Memeriksa dengan teliti sikap dan tingkah laku para pejabat beserta keluarganya atas pelangaran yang mereka lakukan;
b) Memeriksa kecurangan para pegawai yang bertanggung jawab atas pungutan dana untuk negara;
c) Memeriksa pejabat yang bertanggung jawab atas keuangan negara;
d) Mengembalikan hak rakyat yang diambil aparat negara.[40]

---

[38] A. Hajmy, *Dimana Letaknya Negara Islam,* (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1984), h. 258.
[39] Muhammad Asad, *Masalah Kenegaraan dalam Islam,* h. 67.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Wilayah al-maẓalim merupakan lembaga kehakiman tingkat tinggi, yang sejak masa khalifah Abdul Malik (685-705 M) untuk pusat dipegang langsung oleh khalifah Misalnya apa yang telah dilakukan oleh Sultan an-Nasir Muhammad ibn Qalawun (Salah seorang pengusaha pada masa Mamluk). Ia telah memulai tradisi untuk menangani sendiri kasus-kasus al-maẓalim, dan ia memberi nama tempat dilakukannya peradilan *Dar al-Adl.*

Dari beberapa pemaparan diatas, penulis menyimpulkan bahwa dalam kamus ilmu politik, lembaga yudikatif adalah kekuasaan yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan. Sedangkan dalam konsep *fiqh siyāsah*, kekuasaan yudikatif ini biasa disebut sebagai siyasah *qaḍa'iyyah*. Kekuasaan kehakiman adalah untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana dan juga terkait dengan sengketa keadministrasian yang berhubungan dengan negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah tidaknya undang-undang untuk di undangkan yang sebelumnya sudah di uji dalam pokok materi konstitusi suatu negara.

Menurut penulis dalam kajian fikih *dustūriyyah*, lembaga yang berwenang membatalkan peraturan perundang-undangan adalah *wilayah al-Maẓalim*. Hal ini di karenakan *wilayah al-Maẓalim* jika dibandinkan dengan sistem peradilan di Indonesia menurut penulis sepadan dengan lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung. Dalam hal ini penulis sependapat dengan pandangannya

---

[40] Alaiddin Koto, *Sejarah Peradilan Islam, ibid*., h. 133.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Abul A'la al-Maududi yang menegasakan, bahwa lembaga yudikatif atau *al-qaḍi* dalam hal ini kewenangannya dipegang oleh Mahkamah Agung, lembaga ini memperoleh wewenang langsung dari syari'at dan bertanggung jawab hanya kepada Allah. Hakim-hakimnya ditunjuk oleh lembaga eksekutif dan bertugas melaksanakan pengadilan dan sesuai dengan hukum-hukum Allah dan Rasulnya. Disamping itu, lembaga ini (yudikatif) memiliki kekuasaan untuk membatalkan hukum-hukum dan perudang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif (*ahl al-hall wa al aqdi*), jika ketetapannya bertentangan dengan hukum Allah dan Rasulnya.

Jadi menurut hemat penulis, bahwa dalam perundang-undangan Islam jika bertentangan dengan hukum-hukum Allah dan Rasulnya dapat dibatalkannya peraturan perundang-undangan tersebut melalui lembaga yudikatif yang mana lembaga tersebut yang berwenang adalah Mahkamah Agung. Begitu juga kalau kita melihat beberapa kasus tentang pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri ataupun Gubernur. Jika Peraturan Daerah atau peraturan perundang-undangan di Indonesia, jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat dibatalkan peraturan tersebut melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan paparan hasil penelitian ini dapat disimpulkan dua hal pokok. *Pertama*, tentang mekanisme pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. *Kedua*, tentang analisis *fiqh dusturiyyah* terhadap mekanisme pembatalan Peraturan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

1. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah melalui dua jalur, yaitu mekanisme *executive review* dan *executive preview*. Tetapi setelah dikeluakannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, kewenangan pembatalan Peraturan Daerah yang semula dibatalkan oleh pemerintah sekarang beralih kewenangannya ke Mahkamah Agung sebagaimana telah diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sebaiknya Pemerintah dalam melakukan pengawasan produk hukum daerah melalui

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengawasan preventif (*executive preview*) dengan mengevaluasi Raperda sebelum disahkan menjadi sebuah Peraturan Daerah.

2. **Analisis *Fiqh Dusturiyyah* Terhadap Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.**

Dalam kajian *fiqh dusturiyah* lembaga yang berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah) yaitu *wilayah al-Maẓalim*, dimana lembaga tersebut di bawah kekuasaan lembaga yudikatif (*sulṭah al-qaḍa'iyah*). *Wilayah al-Maẓalim* merupakan lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara tentang penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti halnya pembuatan kebijakan yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta pejabat negara yang melanggar HAM. Wilayah al-Mazalim merupakan kekuasaan dalam bidang pengadilan yang lebih tinggi dari pada kekuasaan hakim biasa dan kekuasaan *muhtasib*. Wilayah *al-Maẓalim* kedudukannya setara dengan Mahkamah Agung menurut sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. Saran

Berdasarkan temuan-temuan atas permasalahan yang penulis kaji terdapat beberapa hal yang menurut penulis dapat sarankan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Dalam konteks pengawasan Pemerintah Pusat atas produk hukum daerah, maka penguatan kewenangan "*executive preview*" atas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang masih bersifat umum yang sebaiknya diberikan kepada Pemerintah Pusat, bukan tindakan pembatalan Peraturan Daerah melalui mekanisme "*executive review*". Untuk itu, pembatalan Peraturan Daerah seharusnya dilakukan oleh lembaga yudikatif melalui mekanisme *judicial review*. Hal ini sesuai dengan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, jo. UU Nomor 5 Tahun 2004, jo. UU Nomor 3 tahun 2009, jo. UU Nomor 12 Tahun 2011, dan Perma Nomor 1 Tahun 2011.
2. Pemerintah berwenang melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah baik dari aspek materiil maupun dari aspek formil untuk memastikan apakah Raperda yang bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, sebagaimana yang telah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
3. Lembaga legislatif (DPR) segera melakukan revisi terbatas (*legislative review*) terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait rekontruksi sistem pengujian Peraturan Daerah. Revisi terbatas tersebut pada intinya harus menegaskan bahwa kewenangan pengujian atas Peraturan Daerah mutlak dilakukan oleh Mahkamah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Agung melalui *judicial review* dan tidak lagi memberikan kewenangan kepada pemerintah (*executive review*).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Al Atok, A. Rosyid. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Malang : Setara Press, 2015

Al-Atok, A. Rosyid. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang : Setara Press, 2015

Al-Maududi, Abul A'la. *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, terjemahan : Asep Hikmat, Bandung : Mizan, 1995

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012

Asshiddiqie, Jimly. *Model-model Pengujian Konstitisionalitas di berbagai Negara* , Jakarta : Sinar Grafika, 2010

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta : Konpres, 2005

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II* , Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-undang*, Jakarta : Raja wali Pers, 2010 Ridwan HR, *Fiqh Politik ; Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007

Dahlan, Abdul Aziz. *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta : PT Ichtiar Baru van Hoeve, 2003

Departemen Agama RI, *Al-Qur`an dan Terjemah*, Jakarta: Maghfiroh Pustaka, 2006

Djalil, H. A Basiq. *Peradilan Islam*, Jakarta : Amzah, 2012

Djazuli, A. *Fiqh Siyasah ; Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, cet. 6, 2017

Hadjon, Philipus M. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta : Universitas Trisakti, 2010

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hakim, Lukman. *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Negara,* Malang : Setara Press, 2012

Halim, Hamzah, dkk. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis dan Praktis disertai Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris,* Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2013

Harjono. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008

Hoesein Zainal Arifin. *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009

HR Ridwan. *Fiqh Politik ; Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta : Rajawali Pers, 2014

HS, H. Sali, Nurbani Erlies Septiana. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi,*Jakarta : Rajawali Pers, 2013

Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005

Ilmar, Aminuddin. *Hukum Tata Pemerintahan,* Jakarta : Prenadamedia Group, 2014

Iqbal, Muhammad. *Fiqh siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2014

Koto, Alaiddin. *Sejarah Peradilan Islam*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2012

M.D, Moh Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, cet. 5, 2012

Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum,*Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, cet 9, 2014

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

MD, Moh Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi,* Jakarta : Rajawali Pers, 2012

Pulungan, J. Suyuthi. *Fiqh Siyasah,* Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1997
Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum,* Bandung : Alumni, 1986

Sadjzali, Munawir. *Islam, dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran,* Jakarta : UI Press, 1993

Sirajuddin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah,* Malang : Setara Press, 2016

Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain. *Legislative Drafting; Metode Partisipatif dalam Pembentukan Perundang-undangan,* Malang : Setara Press, 2015

Soemantri, Sri. *Hak Uji Material di Indonesia,* Bandung ; Alumni, 1997

Syamsudin M. *Operasionalisasi Penelitian Hukum,* Jakarta : Rajawali Pers, 2007

Tutik, Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2016

Tutik, Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUD NRI 1945,* Jakarta : Kencana Prenadamedia group, 2017

A. ARTIKEL JURNAL/MAJALAH, MAKALAH, DAN KARYAILMIAH LAINNYA

Efendi, *Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah ;Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015*, artikel dalam Jurnal Asy-Syir'ah, Volume. 51, No. 1, Juni, 2017

Fathurohman, *Implikasi Pembetalan Perda terhadap Ketetapan Proporsi Teori Penegakan Hukum dalam Sistem Peradilan di Indonesia,* artikel dalam Jurnal Dinamika Hukum, Volume. 13, Nomor 1, Januari, 2013

Hasan, Muhammad Nur, *Pembatalan Kewenangan Executive Review Pada Kementerian Dalam Negeri ; Studi Analisis Putusan Mahkamah*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, Skripsi UIN Syarif Hidayatullah , Jakarta, 2018

Hidayat, Muchammad Ainul, *Tinjauan Fikih Siyasah Dusturiyah terhadap Undang-undang Pembagian Royalti Minerba*, Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri, Surabaya, 2018

Huda, Ni'matul, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009

Huda, Ni'matul, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,* artikel dalam Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober, 2009

Huda, Ni'matul, *Problematika Yuridis di Sekitar Pembatalan Perda,* artikel dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 5, No. 1, Juni, 2008

Kurniawan, Alek Karci, *Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang*, artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 4, Desember, 2014

Mukhlis, dkk, *Modul Perancangan Peraturan Perundangan-Undangan*, Aceh : Unimal Press

Ngaji, Quido Benyamin, *Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Dasar Negara RI.Tahun 1945,* Tesis : Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015

Pakaya, Jefri S, *Redesain Sistem pengujian Peraturan Daerah,* artikel dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Volume. 14, Nomor 1, Maret, 2017

Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi*, artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 6, Desember, 2010

Sulaiman, King Faisal, *Politik Hukum Pengujian Perda oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Disertasi Program Doktor (S3) UII, Yogyakarta, 2016

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi", Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010

Yuliandri, *Tantangan Pelemahan Judicial Review Sebagai Mekanisme Pengawasan Terhadap Pembentukan Undang-Undang*, artikel dalam Jurnal Legislasi Indonesia Volume 8 Nomor 4 Desember, 2011

B. ATURAN HUKUM

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemda terhadap UUD NRI 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang pengujian UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemda terhadap UUD NRI 1945

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182)

Republik Indonesia, Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945

Republik Indonesia, Peraturan DPR RI Nomor 1 tahun 2011

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang pembentukan Produk Hukum Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 9 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4359)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 1985, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 1985, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id