

**POLITIK HUKUM PENGUJIAN PERATURAN DAERAH:
STUDI ATAS UU PEMERINTAHAN DAERAH NOMOR 23 TAHUN
2014 DAN PUTUSAN MK NOMOR 56/PUU-XIV/2016
SKRIPSI**



Oleh:

ABDURROSIT

No. Mahasiswa: 14410414

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

**POLITIK HUKUM PENGUJIAN PERATURAN DAERAH:
STUDI ATAS UU PEMERINTAHAN DAERAH NOMOR 23 TAHUN
2014 DAN PUTUSAN MK NOMOR 56/PUU-XIV/2016
SKRIPSI**



Oleh:

ABDURROSIT

No. Mahasiswa: 14410414

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2020**



**POLITIK HUKUM PENGUJIAN PERATURAN DAERAH: STUDI
ATAS UU PEMERINTAHAN DAERAH NO. 23 TAHUN 2014 DAN
PUTUSAN MK NO. 56/PUU-XIV/2016**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal 11 November 2020

Yogyakarta, 11 Oktober 2020
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

Bambang Sutiyoso, Dr., S.H., M.Hum



**POLITIK HUKUM PENGUJIAN PERATURAN DAERAH: STUDI
ATAS UU PEMERINTAHAN DAERAH NO. 23 TAHUN 2014 DAN
PUTUSAN MK NO. 56/PUU-XIV/2016**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 11 November 2020 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 11 November 2020

Tim Penguji

1. Ketua : Bambang Sutiyoso, Dr., S.H., M.Hum
2. Anggota : Retno Wulansari, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Abdurrahman Al-Faqih, S.H., M.A., LLM.

Tanda Tangan

الجامعة الإسلامية
الاستاذة الباندا



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
NIK. 904100102

MOTTO

“Sungguh telah Kami ciptakan seluruh langit dan bumi dan segala yang ada diantaranya dalam enam hari (enam masa), dan Kami pun tak tersentuh keletihan karenanya. Bersabarlah terhadap segala yang mereka katakan, dan bertasbihlah memuji tuhanmu sebelum matahari terbit dan sebelum terbenam.”

{Qs. Qaaf ; 38-39}

PERSEMBAHAN

Karya Ilmiah ini Kami Persembahkan Kepada:

- Orangtua dan Saudara-Saudara Kami
- Serta Guru-Guru kami yang di Pesantren
- dan guru-guru kami yang di Universitas

CURRICULUM VITAE



1. Nama Lengkap : ABDURROSIT
2. Tempat Lahir : Banyoning Laok, Geger Bangkalan
3. Tanggal Lahir : 2 April 1991
4. Jenis Klamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B+
6. Alamat Terakhir : Kosan Purnama, Candi 3 RT 05 RW 07
Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Batolencak, Banyuning Laok,
Kecamatan Geger Kabupaten Bangkalan
Madura, Jawa Timur, Indonesia.
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Saiman
Pekerjaan Ayah : Wirausaha
 - b. Nama Ibu : Hana
Pekerjaan Ibu : Petani
9. Riwayat Pendidikan
 - a. TK : TK Miftahul Ulum
 - b. SD : SDN Katol Barat 1
 - c. SLTP : Mts Darussalam Pakong Galis
Bangkalan
 - d. SLTA : MA Darussalam Pakong Galis
Bangkalan
 - e. Pengalaman Organisasi :1. Pengurus Pengembangan
Intelektual Kader HMI FH UII
Pereode 2016-2017
2. Anggota UKM Kompetisi
Peradilan Semu (KPS) LEM FH
UII Pereode 2015-2017
3. Anggota UKM Sanggar Terpidana
LEM FH UII Pereode 2015-2017
4. Ketua Umum HMI FH UII
Pereode 2017-2018
11. Hobby : Membaca Novel

Yogyakarta, 8 September 2020

Yang Bersangkutan,

(ABDURROSIT)

NIM: 14410414

SURAT PERNYATAKAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismi-llahi-ar-rahmani-ar-rahimi

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : ABDURROSIT

NIM : 14410414

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah (tugas akhir) berupa skripsi dengan judul:

“POLITIK HUKUM PENGUJIAN PERATURAN DAERAH: STUDI ATAS UU PEMERINTAHAN DAERAH NOMOR 23 TAHUN 2014 DAN PUTUSAN MK NOMOR 56/PUU-XIV/2016.” Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan ‘penjiplakan karya ilmiah’ (*plagiat*);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan

Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di :Yogyakarta

Pada Tanggal :7 September 2020

Yang membuat pernyataan



(ABDURROSIT)

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Puji syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, berkat rahmat dan ma'unahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul, "*Pengujian Peraturan Daerah: Studi Atas UU Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 Dan Putusan MK Nomor 56/Puu-Xiv/2016*". Skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat mendapatkan gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penulis menyadari betul bilamana tanpa adanya semangat dan bimbingan dari beberapa pihak, sudah barang tentu skripsi ini tidak akan terselesaikan dengan baik. Oleh karenanya dengan ketulusan hati penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sebanyak-banyaknya kepada:

1. Bapak Dr. Abdul Jamil SH., MH. Selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Jamaludin Ghofur SH., MH. Selaku dosen pembimbing yang telah memberikan pengarahan dan masukannya kepada penulis dalam menyusun tugas akhir ini.
3. Bapak Prof. Dr. Mahfud MD. SH., SU. Selaku guru besar hukum tata negara universitas islam indonesia yang menjadi inspirasi terhebat penulis selama ini.

4. Teman-teman Organisasi HMI, KMBY dan KMNU serta teman-teman lainnya yang turut mewarnai kehidupan pergaulan penulis selama ini.
5. Seluruh dosen-dosen FH UII yang penulis sangat hormati.
6. Segenap keluarga besar di kampung halaman yang tak ada henti-hentinya mendukung dan mendokan penulis selama ini.
7. Semua pihak yang tak dapat disebutkan satu-persatu, yang telah membantu dan berjasa kepada penulis, Semoga Allah Tuhan Yang Maha Kuasa yang akan membalas amal baik mereka.

Semoga Allah Yang Maha Pemurah senantiasa memberikan rahmat dan pertolongannya kepada semua pihak yang telah penulis sebutkan di atas. Proposal skripsi ini tentu jauh dari kata sempurna, oleh sebab itu, segala masukan dan arahan yang bersifat konstruktif penulis dengan senang hati menerima demi perbaikan. Akhir kata, semoga skripsi ini ada manfaatnya khususnya bagi penulis dan pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, September 2020

ABDURROSIT
Peneliti

DAFTAR PUSTAKA

HALAMAN JUDUL.....	
HALAMAN PENGAJUAN.....	
LEMBAR PERSETUJUAN.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN.....	iii
CURRICULUM VITAE.....	v
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK.....	xv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. RUMUSAN MASALAH.....	8
C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	8
D. TINJAUAN PUSTAKA.....	8
1. KONSEP NEGARA HUKUM.....	8
2. TEORI HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN.....	11
3. PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	14

E. ORISINALITAS PENELITIAN.....	17
F. METODE PENELITIAN.....	20
BAB II SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DAN PENGAWASAN POLITIK HUKUM DI DAERAH.....	23
A. SISTEM PEMERINTAHAN	23
B. SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL.....	24
1. KELEMAHAN SISTEM PRESIDENSIAL.....	29
2. KELEBIHAN SISTEM PRESIDENSIAL.....	30
C. TEORI POLITIK HUKUM.....	31
a. PENGERTIAN POLITIK HUKUM.....	31
b. KARAKTER PENAFSIRAN DALAM PRODUK POLITIK HUKUM.....	33
c. SUMBER POLITIK HUKUM INDONESIA.....	35
D. TEORI PENGUJIAN UNDANG-UNDANG MENURUT ISLAM....	37
a. TEORI HIERARKI DALAM ISLAM.....	37
b. METODE PENAFSIRAN HUKUM DALAM ISLAM	39
c. PERSANDINGAN NASIKH MANSUKH DAN JUDICIAL REVIEW.....	42
E. TEORI DAN ASAS PEMBENTUKAN PERUNDANG- UNDANGAN.....	44
1. TEORI HIERARKI.....	44
2. PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH.....	46
BAB III ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	49
A. PENGUJIAN PERATURAN DAERAH.....	49

1. PENGERTIAN PENGUJIAN.....	49
2. PERKEMBANGAN KEWENANGAN PENGUJIAN PERDA....	54
3. PEMBATALAN PERATURAN DAERAH OLEH EKSEKUTIF MENURUT UU NO 23 TAHUN 2014.....	59
4. KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI.....	66
5. ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 56/PUU-XIV/2016 TERHADAP UU NO 23 TAHUN 2014.....	71
BAB IV PENUTUP.....	77
A. SIMPULAN.....	77
B. SARAN.....	78
DAFTAR PUSTAKA.....	79

ABSTRAK

Amanat Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa pemerintah provinsi atau gubernur berwenang membatalkan Perda dianulir oleh MK melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 karena bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Selain itu, MK mengeluarkan putusan yang melengkapi putusan tersebut yakni, Putusan No. 56/PUU-XIV/2016 yang meneguhkan kewenangan juga dianulir kewenangannya untuk mencabut peraturan Daerah Provinsi. Kewenangan itu dialihkan ke Mahkamah Agung sebagai yurisdiksi yang paling tepat menurut putusan tersebut. Putusan MK bersifat final dan mengikat (*final and banding*). Oleh sebab itu, putusan ini mengakhiri perdebatan dualisme pengujian yang terjadi selama ini. Namun dilain sisi, menyusahakan pemerintah yang ingin cepat membuat iklim investasi namun terkendala tumpang tindihnya aturan di daerah. Rumusan Masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini ialah: Pertama, Apa yang melatar belakangi munculnya kewenangan pemerintah (eksekutive) dapat melakukan deregulasi Perda menurut UU No 23 Tahun 2014? Kedua, Mengapa Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan pemerintah dalam melakukan deregulasi Perda yang di berikan oleh UU No 23 Tahun 2014? Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. kesimpulan penelitian menunjukkan bahwa dalam negara indonesia yang berbentuk kesatuan sudah semestinya pemerintah yang lebih tinggi memiliki wewenang preventif dalam terbentuknya regulasi yang lahir dari kearifan lokal daerah. Namun tindakan itu tidak boleh berbenturan dengan kerangka hukum yang lebih tinggi. Latar belakang kewenangan pemerintah dapat melakukan deregulasi Perda berdasarkan tafsir Perda dipandang sebagai instrumen yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah. Dalam perspektif undang-undang No. 23 Tahun 2014, DPRD tidak sama posisinya dengan DPR yang memiliki sifat trias politica, DPRD adalah unsur Pemerintahan Daerah yang sumber kekuasaannya mengacu pada Pasal 4 Ayat (1) UUD Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Presiden adalah puncak kekuasaan pemerintahan tertinggi. Sehingga Pemerintah Pusat melalui perpanjangan tangan kekuasaannya yakni Kementerian Dalam Negeri dapat mencabut Perda yang dianggap tidak selaras dengan peraturan pusat. Ketentuan itu kemudian dianulir oleh Mahkamah Konstitusi sebab dipandang berbenturan dengan ketentuan Konstitusi UUD 1945 dan melimpahkannya ke Mahkamah Agung.

Kata kunci: *Pengujian Perda, Hak Uji, Penafsiran Konstitusi*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, terbentang dari wilayah Sabang sampai wilayah Merauke beserta perairan dan ribuan pulau-pulau didalamnya. Sebagai sebuah negara, Indonesia dalam pengelolaannya diatur dan dibentuk dengan sebuah konsep Negara Kesatuan. Dalam rekaman sejarah ketatanegaraan Indonesia, para *Founding Fathers* berdebat hebat dalam merumuskannya. Ada yang mengemukakan bahwa Indonesia seharusnya dibentuk sebagai negara Federal saja. Karena salah satu alasannya ialah luas wilayah Indonesia yang begitu besar. Namun pada waktu Sidang Pertama tanggal 29 Mei 1945 yang membicarakan tentang Dasar Negara Indonesia, Moh. Yamin mengusulkan bentuk negara unitaris. Yaitu negara kesatuan. Salah satu landasan pemikirannya, menurut Yamin bahwa pada masa kini (waktu itu 1945) lebih baik semua tenaga sumber daya manusia di kerahkan ke pusat. Menurutnya, Daerah dalam arti federal tidak memungkinkan menyelenggarakan pemerintahan karena sumber manusianya masih kurang.

Hal ini kemudian didukung oleh Supomo dalam sidang lanjutan tanggal 31 Mei 1945 yang juga menolak Indonesia dibentuk sebagai negara federal. Menurutnya, membentuk negara federal bukanlah mendirikan satu negara, akan tetapi membentuk beberapa negara. Sedangkan kata Yamin,

indonesia sedang berusaha mendirikan satu negara. Kalaupun toh bentuk negara federal juga bisa dikatakan satu negara namun itu bisa menimbulkan multi interpretatif. “*jika benar, bahwa bondstaat itu juga satu negara belaka, maka lebih baik kita tidak memakai etiket ‘eenheidsstaat’ atau ‘bondstaat’ oleh karena perkataan-perkataan itu menimbulkan salah paham.*” Katanya di forum sidang lanjutan tentang Dasar Negara Indonesia 31 Mei 1945.¹

Cita-cita ideal dari para *Foundhing Father* itu dalam tataran konsep terlaksana, namun dalam ranah praktis terdapat beberapa problem serta ujian dalam komitmennya menerapkan sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang berbentuk sebagai suatu Negara Kesatuan (*a unitary state*). Hal ini dapat dilihat dalam beberapa ketimpangan dan ketidakmerataannya pembangunan baik itu pembangunan ekonomi, politik dan penegakan hukum yang telah menjadi isu pokok dalam periode pertama penyelenggaraan pemerintahan negara republik indonesia sejak awal kemerdekaan.

Sentralistik yang mendominasi dalam setiap sektor pembangunan mengakibatkan terjadinya ketimpangan geografis dalam pembangunan perekonomian nasional. Pembangunan lebih terpusat di ibu kota dan sekitarnya atau hanya dalam skala pulau jawa saja sedangkan pembangunan di daerah-daerah belum tersentuh. Hal ini mengakibatkan cita-cita negara kesatuan (*a unitary state*) masih jauh panggang dari api.

¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah. Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, ctk. kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 47

Perubahan radikal terjadi pada pemerintahan daerah yang semula sentralistis di masa Orde Baru, berubah menjadi desentralistis dan demokratis di era reformasi, dalam pelaksanaannya di tingkat daerah tidaklah mudah dan memunculkan problem yang hampir-hampir tidak terprediksikan dan belum pernah muncul sebelumnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Merupakan Undang-Undang pertama tentang Pemerintahan Daerah yang dilahirkan di masa reformasi. UU ini memberikan angin segar dari perspektif demokrasi dan pemberdayaan sirkulasi politik tingkat lokal. Namun karena UU tersebut lamban dalam menciptakan peraturan-peraturan pelaksanaannya dan pemerintah pusat terkesan setengah hati dalam mendorong otonomi daerah, sehingga setiap daerah mengartikan UU No 22 tahun 1999 itu sesuai dengan kepentingan daerahnya masing-masing. Akhirnya muncul konflik-konflik di daerah dan *mismanagement* seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di tingkat daerah. Di samping itu, yang makin memperumit keadaan adalah paradigma birokrasi dalam berotonomi masih di warnai paradigma “Orde Baru” yang menjurus pada feodalisme. Problem-problem tersebut barangkali yang luput diantisipasi oleh tim perumus UU tersebut waktu itu.

Lima tahun kemudian, terjadi perubahan penyempurnaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Perubahan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu dimaksud sebagai upaya

penyesuaian terhadap perkembangan lingkungan strategis, dengan harapan bisa memberikan dampak peningkatan kehidupan demokrasi dan kesejahteraan masyarakat tingkat lokal.

Terdapat dua prioritas utama secara garis besar tujuan daripada penyelenggaraan kebijakan desentralisasi. Yakni, tujuan politik dan tujuan administratif. Tujuan pertama yakni politik ialah terciptanya pemerintahan daerah sebagai media pendidikan politik bagi masyarakat dalam tataran lokal. Hal ini guna mempercepat kesadaran akan politik di daerah dan segera terciptanya masyarakat madani (*civil society*). Sedangkan tujuan yang kedua ialah menposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien.² Dalam perspektif administrasi normatif pengelolaan pemerintahan daerah, otonomi daerah itu bisa di maknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Ada juga yang mengartikan sebagai satu kebebasan atau kemandirian yang terbatas. Namun yang pasti, bukanlah suatu kemerdekaan dalam arti terlepas dari bingkainya negara kesatuan yang menjadi induknya.

Kemerdekaan dalam mengelola daerah tersebut terwujud dalam pemberian kesempatan melaksanakan kebijakan pemerintahan daerah yang harus dipertanggung jawabkan kepada pemerintahan pusat sebagai manifestasi negara kesatuan yang sudah final. Karena kemerdekaan mengelola pemerintahan daerah itu merupakan pelimpahan delegasi

² Tri Ratnawati, *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di Masa Perubahan*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, Hlm. Xi

kewenangan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah dalam bingkai negara kesatuan.

Dalam pada itu, pemerintah daerah bisa mengelaborasi kemerdekaan mengelola daerahnya sebagai inisiatif sendiri berdasarkan aspirasi rakyat lokalnya masing-masing dalam mengoptimalkan segala potensi yang ada dan dimiliki daerahnya.

Pada dimensi praktis, tarik-ulur kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik pada level pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota selalu mengalami dinamika permasalahan. Dinamika yang berkembang misalnya Peraturan Daerah yang sebenarnya mendesak menjadi kehilangan momentum karena pengawasan pemerintah pusat dalam menurunkan izinnya terlalu lama. Di sisi lain, Pemerintah Pusat harus memegang erat ideologi negara kesatuan yang sudah final.³

Pada praktiknya memang tidak mudah, satu sisi pemerintah pusat ingin mengakomodasi keragaman yang sangat bervariasi, dan dilain sisi harus menegakan sistem negara kesatuan dan meneguhkan eksistensi *Bhineka Tunggal Ika* yang telah di rumuskan oleh para pendiri bangsa indonesia.

Memasuki tahun 2014 Undang-Undang Pemerintahanan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 mengalami revisi menjadi UU 23 Tahun 2014. Dalam konsiderannya di katakan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dipandang tidak relevan lagi dengan

³Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm, xiii

perkembangan zaman. Khususnya berkaitan dengan perkembangan ketatanegaraan.⁴

Penyempurnaan dengan perubahan Undang-Undang itu diharapkan bisa mengeskalasi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai aturan yang mampu mewujudkan peningkatan pelayanan serta partisipasi masyarakat di daerah dalam wadah negara kesatuan.

Undang-undang yang di sahkan pada akhir masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudoyono ini diterapkan oleh pemerintahan selanjutnya yakni Presiden Joko Widodo yang berdasarkan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) dan (8) Undang-Undang No 23 Tahun 2014⁵ Pemerintah memiliki hak untuk mencabut Perda-Perda yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau pusat. Oleh karenanya, pada tahun 2016 pemerintah melalui kemendagri mencabut sebanyak 3.143 Perda dan Perkada.

Alasan krusial pemerintah dalam melakukan deregulasi Perkada dan Perda tersebut karena di nilai berbenturan dengan aturan pemerintah pusat serta Perda itu dipandang bertentangan dengan kepentingan umum. Spesifiknya karena tersumbatnya ruang investasi dan/atau tersendatnya ruang-ruang aktivitas ekonomi dalam upaya pemerintah mensejahterakan hajat orang banyak.

Deregulasi ribuan Perda dan Perkada ini sangat mengejutkan banyak pihak, termasuk para ahli Hukum Tata Negara dan juga para *stakeholder*

⁴Pasal 251 UU No 23 Tahun 2014

Pemerintahan Daerah itu sendiri. Hingga pada akhirnya sekelompok para pemohon mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi yang membuat langkah pemerintah pusat terhenti untuk membatalkan Perda atau Perkada lagi dikarenakan MK menjatuhkan putusan yang menganulir wewenang Mendagri dan Gubernur untuk mencabut peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota dan provinsi dengan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Putusan MK ini juga memutus polemik terhadap dualisme mekanisme yurisdiksi pengujian Perda yang semula Perda dapat dibatalkan oleh pemerintah berdasarkan UU Pemda. di lain sisi, Perda juga dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung (MA) berdasarkan UUD 1945 dan UU Kekuasaan Kehakiman.

Dengan dihapuskannya mekanisme pembatalan Perda oleh pemerintah, maka satu-satunya mekanisme pembatalan Perda saat ini harus dilakukan melalui MA. Inilah yang menjadi pijakan dasar penulis untuk penelitian ini dengan tema. ***“POLITIK HUKUM PENGUJIAN PERATURAN DAERAH: STUDI ATAS UU PEMERINTAHAN DAERAH NOMOR 23 TAHUN 2014 DAN PUTUSAN MK NOMOR 56/PUU-XIV/2016”***.

B. Rumusan Masalah

- 1) Apa yang melatar belakangi munculnya kewenangan pemerintah (executive) dapat melakukan deregulasi PERDA menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014?
- 2) Mengapa Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan pemerintah dalam melakukan deregulasi PERDA yang di berikan oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dan pemanfaatan dari penelitian ini adalah:

- 1) Mengetahui latar belakang munculnya kewenangan pemerintah (executive) dalam melakukan deregulasi PERDA menurut UU No 23 Tahun 2014
- 2) Untuk mengetahui mengapa Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan pemerintah pemerintah dalam melakukan deregulasi PERDA yang di berikan oleh UU No 23 Tahun 2014

Sedangkan kegunaan penelitian ini adalah sebagai karya akademik yang diharapkan dapat memberikan pandangan secara holistik tentang perkembangan kewenangan pencabutan Perda pasca putusan MK Nomor 56/PUUXIV/2016.

D. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Negara Hukum

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (3) (perubahan ketiga) menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Pada mulanya hal ini dimuat dalam penjelasan yang berbunyi, “Negara Indonesia berdasarkan

atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).”

Istilah *rechtsstaat* sudah tidak lagi di muat dalam UUD 1945, penghilangan istilah *rechtstaat* ini bukanlah semata perubahan diksi semantik belaka, melainkan juga menyangkut masalah interpretasi yang lebih mendalam tentang paradigma konsep Negara Hukum di Indonesia itu sendiri. *Rechtsstaat* memiliki pemaknaan yang lebih condong pada urgensi sebuah kodifikasi hukum. hal ini juga dikenal dengan *civil law*. Kebenaran serta keadilan hukum dalam *rechtsstaat* lebih berpatokan pada kebenaran formal, yang mana hal ini memiliki arti bahwa kebenaran dan keadilan dalam dunia hukum itu ialah sesuatu yang termuat dan yang termaktub di undang-undang. Hakim bekerja dan memutuskan hanyalah sebagai corong undang-undang semata.⁶ Padahal menurut Weber, hukum rasional yang formal memiliki arti universal bagi masyarakat-masyarakat modern pada umumnya, namun eksistensinya selalu menimbulkan ketegangan antara orang-orang awam dengan gagasan substansinya tentang keadilan.⁷

Sedangkan *the rule of law* sebaliknya, merujuk daripada hukum yang muncul ditengah masyarakat yang tidak terkodifikasi. Hal ini di kenal dengan *common law*. Hal ini berpandangan demi tegaknya keadilan yang

⁶ Nikmatul Huda, *Ilmu Negara*, Ctk. Kedua, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2010, Hlm.105

⁷ Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum Dan Perkembangan Sosial*, Ctk. Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hlm. 459

progresif dan substansi. Keadilan serta kebenaran hukum yang ditawarkan pada *common law* cenderung pada tegaknya substansi dan keadilan yang ada pada masyarakat kontekstual. Oleh karenanya hakim tidak berkerja sebagai corong undang-undang melainkan memutus sesuai dengan keadilan dan kebenaran baru yang ada pada masyarakat.

Sejak perubahan tahap ketiga UUD 1945, konstitusi kita sudah menjurus pada penegakan hukum yang memadukan kedua aliran hukum tersebut. Yakni menganut keseimbangan dari konsepsi *rechtsstaat* dan *rule of law* sekaligus. Menegakkan keadilan substansial didalam tatanan koridor kepastian hukum.

Padmo Wahjono mengatakan Negara Hukum adalah negara yang menjamin hak-hak asasi. Negara Hukum merupakan pengertian yang ideal sekali dan merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*). Konsep Negara Hukum dipandang menjadi penyeimbang dari negara penganut demokrasi. Hal ini untuk mencegah terjadinya pemerintahan yang absolut di mana hukum menjadi panglima untuk menjamin hak-hak asasi tersebut. Lebih lanjut Padmo Wahjono menyebutkan empat syarat atau unsur Negara Hukum yaitu:

- 1) adanya hak-hak asasi manusia.
- 2) adanya pemisahan kekuasaan.
- 3) pemerintahan berdasarkan undang-undang.

4) adanya pengadilan administrasi yang independen.⁸

Keterikatan yang sangat erat antara Negara Hukum yang ideal dengan proses demokrasi di Indonesia yang di mulai dari masa reformasi tahun 1998 sangat mempengaruhi peningkatan kehidupan demokrasi nasional, termasuk adanya peningkatan derajat desentralisasi dalam kebijakan otonomi daerah.

2. Teori Hierarki Perundang-Undangan

Sebagaimana dikemukakan dalam teori Konsep Negara Hukum diatas, salah satu praktik demokrasi konkret dalam melaksanakan pemerintahan adalah adanya pemisahan kekuasaan. Merujuk pada salah satu dalil yang sangat terkenal dalam diskursus percakapan akademisi hukum adalah, Lord Acton mengatakan, “*power tends to corrupts, but absolute power corrupts absolutely.*” Miriam Budiardjo menerjemahkan dalil tersebut bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti menyalahgunakannya.⁹ Pemisahan kekuasaan dilakukan agar kekuasaan tidak terletak pada satu titik sentral saja. Teori pemisahan kekuasaan dikenalkan oleh Montesquieu dalam bukunya, “*L’esprit des Lois*”. Dalam buku itu dirumuskan: *The doctrine of separation of power states that the legislative, executive, and judicial*

⁸Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Fedralisasi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, 2009, hlm. 117

⁹ Ibid, hlm, 118

functions of government should be independent. Bahwa kekuasaan negara dibagi menjadi fungsi-fungsi pemerintahan yang terpisah¹⁰.

Teori ini dikenal dengan nama Trias Politica yang memiliki arti suatu negara perlu dilakukan pemisahan kekuasaan menjadi tiga pokok yang masing-masing berdiri sendiri yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam praktiknya di Indonesia, sistem trias politica saling melakukan kontrol antara kekuasaan-kekuasaan lembaga pemerintahan yang dikenal dengan *check and balance system* lebih terapkan sehingga teori Trias Politica mengalami modifikasi dan tidak lagi diterapkan secara murni.

Dalam hubungan fungsi antar negara, legislatif dan eksekutif terdapat hubungan kekuasaan yang saling berkaitan. UUD 1945 menetapkan presiden berhak mengajukan usulan rancangan undang-undang walaupun DPR atau legislatif yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap usulan rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Pemerintah untuk mencapai persetujuan bersama.¹¹

Begitu juga dengan pemerintahan daerah, Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang antara lain: mengajukan rancangan Peraturan Daerah (PERDA) dan menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

¹⁰ Naufal El Ramadhian, *Kedudukan Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, dalam, <http://repository.uinjkt.ac.id>, Senin 07 september 2020, Pukul 16:15 Wib.

¹¹ Pasal 5, Pasal 20, dan Pasal 21 UUD 1945

Selain pemisahan kekuasaan (*separated of power*), juga dikenal adanya pembagian kekuasaan (*division of powers*). Pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian secara horisontal. Sedangkan pembagian kekuasaan memiliki arti pelimpahan kekuasaan dari atas ke bawah (*top down*) atau vertikal.

Pelimpahan kekuasaan juga tercermin dalam undang-undangan di Indonesia, hierarki serta jenis-jenis peraturan ini berada di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri dari:

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/ Perppu
4. Peraturan Pemerintah
5. Perpres
6. Perda Provinsi; dan,
7. Perda Kabupaten/Kota.

Bunyi Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan,

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan

Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Wali kota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Hierarki peraturan perundang-undangan memiliki terminologi bahwa setiap peraturan perundang-undangan disusun secara berjenjang sesuai dengan kekuatan hukumnya. Posisi tertinggi adalah UUD 1945. Semua peraturan di bawahnya tidak boleh berbenturan dengan UUD 1945 karena UUD 1945 merupakan fundamen pedoman rujukan dari peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dalam hierarki perundang-undangan terdapat kedudukan yang lebih tinggi (superior) dan ada pula yang kedudukannya lebih rendah (inferior). Konsekuensi hukumnya adalah peraturan yang inferior tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang superior.

3. Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma yang ada tidak bisa menjamin secara absolut akan selalu relevan dan tidak berbenturan antar norma yang lainnya. Antara norma hukum satu dengan norma hukum yang lain dimungkinkan terjadi ketidaksesuaian. disharmoni ini bisa terjadi dari berbagai tingkatan norma hukum. Untuk mengantisipasi hal tersebut, menurut Kelsen, diperlukan rangkaian proses dalam pembuatan undang-undang yang merujuk pada asas materi maupun asas pembuatan undang-

undang yang baik. Tidak selesai disitu, menurut Kelsen, dalam upaya menjaga keselarasan dengan aturan yang lainnya bilamana ditemukan kerancuan maka prosesnya bisa melalui uji materi ke lembaga peradilan.¹²

Dalam rekam sejarah pembentukan konstitusi dan perundang-undangan Indonesia, adalah M. Yamin saat pra pembahasan rancangan undang-undang dasar di Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) memiliki ide yang dilontarkan mengenai urgensi keberadaan lembaga peradilan yang berwenang menguji undang-undang. Muhammad Yamin memikirkan tentang alat kelengkapan negara yang disebutnya dengan *the six powers of the Republic of Indonesia* atau enam kekuasaan. ia mengatakan, “*Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya sehingga dalam membanding undang-undang, maka Balai Agung inilah yang akan memutus apakah sejalan dengan hukum adat, syariah, dan Undang-Undang Dasar.*”¹³

Akan tetapi ide Muhammad Yamin itu tidak diterima oleh Supomo berdasarkan argumentasi bahwa lembaga itu tidak relevan dengan sistem undang-undang dasar yang dianut pada waktu itu, undang-undang dasar waktu itu di bangun atas prinsip supremasi parlemen yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai perwujudan dari kekuasaan tertinggi.

¹² Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak Dan Retribusi Daerah*, Ctk. Pertama, Sinal Grafika, Yogyakarta, 2012, Hlm, 180

¹³ Umbu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Ctk. Pertama, Genta Publiser, 2016, Surakarta, halm, 85

Disaat berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat, pengujian undang-undang negara bagian dapat dibatalkan manakala bertentangan dengan konstitusi RIS. Ketentuan ini dapat ditemui dalam Pasal 156,157 serta Pasal 158 yang diatur dalam UUD RIS. Hal ini menjadi petunjuk bahwa pada saat itu pengujian undang-undang terhadap undang sempat ada dan dikenal.¹⁴

Memasuki era selanjutnya, yakni ketika Presiden Suekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan dekrit Presiden yang memberlakukan kembali undang-undang dasar tahun 1945, sistem pengujian undang-undang terhadap unang-undang dasar tidak diakomodir dalam sistem tatanegara saat itu, yang ada adalah pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang merujuk pada delegasi kekuasaan masing-masing lembaga yang diberikan oleh MPR sebagai lembaga amanat rakyat yang tertinggi.¹⁵ MPR selanjutnya mendistribusikan kekuasaannya ke lembaga-lembaga negara dalam rangka menyelenggarakan amanat UUD 1945. di bidang kehakiman misalnya, dilimpahkan kepada lembaga Mahkamah Agung dan di distribusikan ke peradilan di bawahnya. Sistem ini memiliki tugas dan fungsi yang sangat krusial didalam perjalanan ketatanegaraan indonesia setelah perubahan UUD 1945. Kontrol atas produk hukum dapat di ejawantahkan dalam bentuk Pengujian peraturan perundang-undangan

¹⁴ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 2*, Ctk. Keenam, Kanisius, Yogyakarta, Hlm, 1-7

¹⁵ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*,Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2009, hlm.

sesuai hierarki normatifnya, sehingga rasa keadilan dapat ditegakkan oleh lembaga yang kredibel. Tercatat dari tahun 1970-1998, di Indonesia tidak mengenal pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Perubahan terhadap UUD 1945 pada tahun 1999 sampai dengan 2002 memberikan perubahan tatanan hukum ketatanegaraan yang sangat signifikan. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian merupakan salah satu kriteria utama dalam sebuah penelitian akademik. Misalnya seperti skripsi, tesis dan disertasi. Penelitian tentang ruang lingkup seputar wewenang pengujian dan pembatalan Perda yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sudah pernah dilakukan oleh beberapa penelitian lainnya. Tapi ditinjau dari latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitiannya berbeda dengan penelitian ini yang menelaah latar belakang pemberlakuan wewenang menguji dan mencabut Perda oleh Kemendagri terhadap Perda Provinsi serta menelaah argumentasi konstitusi hakim Mahkamah Konstitusi dalam menganulir kewenangan tersebut. Untuk menggambarkan perbedaan penelitian ini dengan yang lain, peneliti akan mengambil setidaknya 3 (tiga) *sample* dan akan menguraikan secara garis besar substansi penelitian tersebut sebagai pembandingan.

Di dalam skripsinya yang berjudul “Pembatalan Kewenangan Executive Review Pada Kementerian Dalam Negeri: Studi Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016”, Muhamad Nurhasan melakukan penelitian mengenai pembatalan kewenangan Kementerian Dalam Negeri dalam mencabut Perda. Permasalahan yang dikaji meliputi (1) mengenai pertimbangan hakim mahkamah konstitusi dalam putusan tersebut, dan (2) eksistensi dari peraturan kepala daerah (Perkada) setelah putusan MK tersebut. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi memandang bahwa keputusan gubernur setara keputusan mendagri tidak termasuk dalam bagian rezim hierarki perundang-undangan dan tidak bisa digunakan sebagai alat penganulir Perda. Kemudian, keberadaan Perkada masih bisa dibatalkan oleh Gubernur atau Mendagri sedangkan Perda tidak lagi bisa melalui *executive review*¹⁶.

Kemudian penelitian selanjutnya sebagai pembanding, peneliti ulas secara garis besar hasil penelitian dari Erna Wilis. didalam skripsinya yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pembatalan Perda Melalui Executive Review Pada Pasa 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, mengkaji (1) tinjauan yuridis pembatalan Perda melalui *executive review* serta (2) konsekuensi yuridis dari penganuliran perda berdasar Pasal 251 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Penelitian

¹⁶ Muhamad Nurhasan, *Pembatalan Kewenangan Executive Revuew Pada Kementerian Dalam Negeri: Studi Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016*, Terdapat dalam <https://repository.uinjkt.ac.id>, Pada Tanggal 10 Agustus 2020, Pukul 16:59

Erna Wilis bertujuan untuk mengetahui tinjauan yuridis pembatalan Perda serta akibat hukum dari pembatalan Perda menurut Pasal 251. Dalam kesimpulan penelitiannya dinyatakan bahwa secara yuridis ketentuan membatalkan Perda yang diberikan pasal 251 bertentangan dengan konstitusi dan menyimpangi bangunan hukum yang telah menetapkan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang. Sedangkan akibat hukum yang ditimbulkan dari pembatalan Perda melalui Gubernur dan Kementerian Dalam Negeri adalah akan terjadinya potensi dualisme putusan.¹⁷

Penelitian yang lain terhadap kewenangan pembatalan Perda melalui Gubernur pernah dilakukan dalam sebuah skripsi yang dibuat oleh peneliti Maulana Habibi. Di dalam skripsinya yang berjudul “Analisis Terhadap Penghapusan Kewenangan Gubernur Dalam Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Ditinjau dari Fiqih Siyasah Dusturiyyah: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Ayat (2)” maulana habibi melakukan penelitian mengenai (1) pertimbangan hakim dalam Mahkamah Konstitusi atas penghapusan kewenangan Gubernur dalam pembatalan Perda. Serta (2) analisis *Fiqih Siyasah dusturiyyah* terhadap penghapusan kewenangan Perda. Kesimpulan dari penelitiannya, hakim konstitusi menganulir ketentuan pencabutan Perda melalui gubernur karena

¹⁷ Erna Wilis, *Tinjauan Yuridis Pembatalan Perda Melalui Executive Review Pada Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, terdapat dalam <https://repository.uin-suska.ac.id> Pada tanggal 10 Agustus 2020, Pukul 17:43

kontradiktif dan melampaui ketentuan undang-undang yang lebih tinggi yaitu UUD 1945. Kemudian (2) menurut Imam Alkawardi, keputusan hakim konstitusi yang menganulir ketentuan mencabut Perda oleh Gubernur sudah sesuai dengan doktrin kaidah *fiqh siyasah dusturiyyah*. Dimana Gubernur bukan sebagai lembaga pembatal produk hukum melainkan sebatas pengawasan sebagaimana kewenangan eksekutif (*tanfidiyyah*). Sedangkan pembatalan produk hukum ada di yudikatif (*Qodla 'iyah*)¹⁸.

Berdasarkan uraian berbagai penelitian diatas, dapat dinyatakan bahwa penelitian ini yang menelaah latar belakang kewenangan *executive* dapat membatalkan Perda serta argumentasi hakim konstitusi dalam mencabut kewenangan *executive* dan melimpahkan wewenang itu ke Mahkamah Agung memiliki unsur kebaruan dan keorisinalitasan penelitian. Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa menambah wawasan keilmuan dan kepustakaan berkaitan dengan tema diatas.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

jenis penelitian yang dilakukan dalam skripsi ini merupakan jenis penelitian normatif, yakni penelitian hukum yang merujuk pada asas-asas

¹⁸ Maulana Habibi, *Analisis Terhadap Penghapusan Kewenangan Gubernur dalam Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Ditinjau Dari Fiqh Siyasah Dusturiyyah: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 Ayat 2*, terdapat dalam <https://digilib.uinsby.ac.id> Pada Tanggal 11 Agustus 2020 Pukul 06:14

hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, sistematika hukum dan perbandingan hukum¹⁹.

2. Obyek Penelitian

Latar belakang kewenangan Kementerian Dalam Negeri (*executive*) dalam mencabut Peraturan Daerah (PERDA) berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah dan alasan hukum MK menganulir kewenangan pemerintah (*executive*) dalam mencabut Peraturan Daerah melalui Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016.

3. Metode Pendekatan

Metode penelitian yang digunakan adalah menggunakan pendekatan yuridis, yaitu mempelajari serta mengamati peraturan perundang-undangan terkait, putusan MK, kasus serta literatur yang bersinggungan dengan tema hukum yang sedang diteliti.

4. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang meliputi;

a. Bahan hukum Primer, antara lain terdiri dari:

- 1) UUD Tahun 1945
- 2) Putusan MK Nomor 56/PUUXIV/2016.
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah

b. Literatur Hukum Sekunder, diantaranya ialah:

¹⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ctk. Lima Belas, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm.41

1. Buku yang mendukung dan/atau memiliki relevansi dengan tema skripsi.
 2. Pandangan Para Pakar/ahli.
 3. Karya Ilmiah yang relevan.
 4. Literature-literature lainnya.
- c. Bahan Hukum Tersier

5. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dengan cara Studi pustaka, yakni studi yang dilakukan untuk memahami dan mengumpulkan data-data sekunder dengan berpijak pada berbagai literatur dokumen yang memiliki relevansi dengan objek penelitian.

6. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh diolah dan disusun dengan metode deskriptif kualitatif, yaitu menggabungkan antara permasalahan dan data yang diperoleh untuk tercapainya kesimpulan tertentu sehingga diperoleh hasil yang signifikan dan ilmiah.

BAB II

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DAN PENGAWASAN

POLITIK HUKUM DI DAERAH

A. SISTEM PEMERINTAHAN

Definisi Sistem pemerintahan ialah unsur-unsur yang teratur dan berkaitan sehingga terbentuk suatu totalitas yang membentuk tatanan berupa suatu struktur yang terdiri dari komponen-komponen yang saling keterikatan antara satu dengan yang lain. Sehingga segala efektivitas untuk mencapai semua aspek yang dikerjakan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan kepentingan hajat orang banyak bisa tercapai.²⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan ialah eksekutive dalam menyelenggarakan pemerintahan yang juga berkaitan dengan fungsi legislatif. Setidaknya ada tiga Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia, berdasarkan sifat dan hubungannya antara organ-organ yang disertai kekuasaan, Diantaranya ialah:²¹

1. pemerintahan yang bersistem presidential (*presidential sistem*);
2. pemerintahan yang bersistem parlementer (*parlementary sistem*);
3. pemerintahan yang bersistem campuran (*hybrid sistem*)

Mahfud MD berpendapat bahwa, sistem pemerintahan adalah hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Sedangkan

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Ctk. Ketiga, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2010, Hlm. 331

pembagian sistem pemerintahan terdapat tiga sistem yakni, presidensial, parlementer, dan referendum.²²

Dari tiga tipe sistem pemerintahan di atas, yakni presidensial, parlementer, dan referendum memiliki hal yang menjadi persamaan. dari sistem itu ialah adanya dewan perwakilan rakyat. Sedangkan yang menjadi pembeda adalah letak serta fungsi dari badan perwakilan rakyat tersebut dalam hierarki atau susunan negaranya.

Kecenderungan sistem parlementer mengarah pada upaya mengurangi sentralistik kekuasaan yang absolut dan melekat pada Raja. Sedangkan kecenderungan sistem presidensial lebih menggambarkan pada masalah-masalah yang fundamental, seperti hubungan presiden dengan legislatif.

B. SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL

Dalam rekam sejarah, lahirnya sistem presidensial tidak lepas dari negara bekas koloni Inggris yaitu Amerika Serikat. Amerika waktu itu melawan Inggris dalam kurun waktu 1775 berperang dalam upaya memerdekakan diri. Hingga akhirnya Amerika Serikat menang pada tahun 1783. Kebencian akan kolonialisme Inggris ini, Amerika Serikat kemudian ditunjukkan dalam bentuk pemilihan sistem pemerintahan yang berbeda dengan negara Inggris. Untuk menghilangkan sisa pengaruh dari negara kolonial, Amerika Serikat tidak menghendaki sistem monarki parlementer yang dianut Inggris. Mereka lebih memilih sistem yang digagas oleh Montesquieu yang memisah pengadaaan kekuasaan. Yakni trias politika yang

²² Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Tata Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2000, Hlm. 74

terdapat *check and balance* dan memberikan kewenangan yang besar terhadap presiden.²³

Sistem presidensial yang lahir di Amerika Serikat ini kemudian menular dan dianut di berbagai negara belahan dunia lainnya. Di eropa misalnya negara Prancis. Setelah revolusi Prancis 14 Juli 1789, Louis Napoleon di angkat sebagai presiden walaupun setahun kemudian yakni pada tahun 1852 berubah statusnya menjadi Kaisar Napoleon III sampai Jerman mengalahkan Prancis pada tahun 1870. Setelah perang dunia II, sistem presidensial di Prancis terus berjalan hingga kini.

Memasuki sejarah Benua Asia, sistem presidensial dalam pemerintahan republik ini diterapkan Amerika Serikat di negara Filipina pada tahun 1935. Amerika memberikan kemerdekaan terbatas kepada negara Filipina atau *Commonwealth of the Philippines*.²⁴

Sistem pemerintahan presidensial yang dianut dalam suatu negara selalu diatur didalam konstitusi negara masing-masing. Dalam pandangan Bagir Mannan, sistem presidensial memiliki ciri-ciri pokok sistem presidensial murni seperti yang berlaku di Amerika Serikat. Ciri-ciri itu menurut beliau adalah,²⁵

- a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi;
- b. Presiden merupakan penyelenggara pemerintahan sekaligus melekat sebagai kepala negara;

²³ Moh. Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Kelima, FHUI, Jakarta, 1983, Hlm.177

²⁴ Harun Akasyid Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Ctk. Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, Hlm. 33-34

²⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Ctk. Ketiga, FH UII Pres, 2006, Hlm. 49-50

- c. Mosi tidak percaya tidak bisa diberikan kepada Presiden karena presiden tidak bertanggung jawab pada badan perwakilan rakyat;
- d. Pemilihan Presiden dilakukan oleh rakyat secara langsung dan tidak dipilih dan diangkat oleh DPR;
- e. Jabatan Presiden berlangsung selama empat tahun (*fixed*), serta dapat dipilih kembali dalam periode berikutnya berturut-turut menjadi delapan tahun;
- f. Pemberhentian Presiden bilamana melanggar hukum seperti melakukan pengkhianatan atas negara dan jabatannya dalam bentuk apapun maka dapat dilakukan pemberhentian dengan cara *impeachment*;

Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa sistem presidensial memiliki prinsip-prinsip pokok diantaranya sebagai berikut;²⁶

- a. Presiden menjadi kepala pemerintahan dan juga kepala negara;
- b. Presiden dan DPR posisinya setara dalam pembagian trias politica, sehingga presiden tidak ada kewajiban bertanggung jawab kepada dewan perwakilan rakyat;
- c. Pengangkatan para Menteri dilakukan oleh Presiden serta bertanggung jawab kepada Presiden pula;
- d. Presiden dengan DPR posisinya setara.

Lebih terperinci tentang prinsip-prinsip pemerinthan presidensial diuraikan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai berikut;²⁷

- a. Presiden dan DPR memiliki garis pemisahan kekuasaan yang jelas;
- b. Kekuasaan Presiden terdiri dari presiden serta wakil presiden dan tidak terbagi melainkan eksekutif tunggal;
- c. Presiden sebagai kepala negara serta kepala pemerintahan sekaligus;
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantunya menjalankan roda pemerintahan serta bertanggung jawab kepada presiden;
- e. Pejabat eksekutif tidak boleh menjabat pula di legislatif sekaligus. Begitu sebaliknya;

²⁶ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur.... op cit*, hlm. 74

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* , .. Op Cit, Hlm. 316

- f. Eksekutif tidak bisa membubarkan legislatif serta tidak berwenang memaksakan legislatif;
- g. Di dalam sistem presidensial tidak dikenal supremasi presidensial akan tetapi yang berlaku supremasi konstitusi; rujukan tanggung jawabnya kepada konstitusi;
- h. Kekuasaan Presiden hanya bertanggung jawab kepada rakyat;
- i. Kewenangan presiden di bagikan ke pemerintah dibawahnya sehingga tidak tersentral seperti dalam sistem parlementer;

Menurut Saldi Isra, ada beberapa karakter utama yang dimiliki oleh sistem presidensial. Di antaranya ialah;²⁸

- a. Presiden sebagai simbol negara yang memegang kekuasaan ganda sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan;
- b. Eksekutif dalam hal ini presiden tidak hanya memiliki kekuasaan mengangkat para menteri, akan tetapi presiden juga berwenang mengambil keputusan didalam kabinet;
- c. Relasi antara legislatif dan eksekutif terpisah. Pemilihan presiden dan pemilihan legislatif ada wadahnya masing-masing;
- d. Dengan pemisahan yang jelas, penyusunan pemerintahan tidak terganggu oleh politik di dalam Legislatif;
- e. Berbeda dengan sistem parlementer, Sistem presidensial di bangun atas dasar *clear cut separation of power* dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif. Artinya ada pemisahan yang tegas antara legislatif dan eksekutif.

Lebih lanjut Saldi Isra mengemukakan keutamaan dalam menganut sistem presidensial ini;

- a. Dipilih langsung oleh rakyat (*direct mandate*) lebih memberikan legitimasi yang kuat;
- b. Pemisahan kekuasaan antara eksekutif serta legislatif akan menciptakan ekosistem saling mengawasi antar lembaga agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan serta menghindarkan penyalahgunaan kekuasaan (*ubuse of power*);
- c. Presiden dengan posisi sentral didalam eksekutif dapat dengan cepat mengambil kebijakan strategis secara tepat (*speed and decisiveness*);
- d. Sistem presidensial menempatkan presiden dalam posisi yang stabil ketimbang posisi perdana menteri yang sewaktu-waktu bisa copot. Sedangkan presiden memiliki masa waktu yang tetap.

²⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Op Cit*, Hlm. 40-42

Sistem Presidensial merupakan menempatkan pemerintahan di mana kedudukan presiden tidak perlu bertanggung jawab kepada DPR. Eksekutif tidak dalam pengawasan langsung oleh legislatif. Secara prinsipil, presiden dan wakil presiden merupakan penyelenggara pemerintahan yang tertinggi sesuai dengan apa yang diatur dalam konstitusi. *concentration of power and responsibility upon the Presiden.*²⁹

Di Indonesia sistem pemerintahan presidensial sudah diterapkan sejak negara ini merdeka pada tahun 1945. Tapi perjalanannya mengalami pergolakan. Sistem presidensial di Indonesia dalam perjalanannya mengalami pembenahan-pembenahan serta modifikasi-modifikasi di dalam penerapannya. Di dalam UUD 1945, termaktub penjelasan sistem pemerintahan negara Indonesia. Diantarnya sebagai berikut;³⁰

1. Indonesia adalah negara hukum;
2. Sistem konstitusional;
3. Kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat;
4. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan tertinggi negara;
5. Presiden tidak bertanggung jawab pada parlemen;
6. Kementerian negara adalah pembantu presiden, menteri tidak bertanggung jawab pada DPR;
7. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

²⁹ E. Fernando M Manullang, *Selayang Pandang Sistem Hukum di Indonesia*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2016, Hlm. 80

³⁰ Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ctk. Kelima, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm. 38-40

1. Kelemahan Sistem Presidensial

Tak ada gading yang tak retak. Begitu pribahasa lama mengatakan. Sistem presidensial meski dipandang ideal dalam menjalankan pemerintahan namun ada juga sisi-sisi kelemahan yang terdapat didalam sistem tersebut. Kekurangan sistem presidensial adalah, *pertama*, sistem presidensial berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua”. Artinya presiden memiliki kekuatan yang dapat membentuk koalisi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya untuk mengambil peran dalam negosiasi dengan pihak oposisi untuk membentuk kekuatan yang dapat digunakan untuk mendukung kebijakan-kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintah didalam parlemen. Hal ini cenderung membuat politik demokrasi sebagai permainan yang berpotensi konflik transaksional serta menurunkan kualitas demokrasi yang dicita-citakan.

Kedua, sistem presidensial dianggap tidak memiliki elastisitas. Hal ini dikarenakan masa jabatan presiden dibatasi secara kaku dengan tempo periode-periode tertentu dan tidak berkelanjutan. Sehingga langkah-langkah revolusioner tidak bisa dilakukan dengan maksimal. Selain itu, ketentuan wakil presiden yang secara otomatis dapat menggantikan presiden bilamana presiden mangkat (meninggal) atau tidak mampu lagi menjalankan tugasnya sebagai presiden dinilai sebagai sebuah kelemahan bagi sistem ini karena pengantian secara otomatis itu dianggap bukan merupakan orang yang tepat dalam pergantian suksesi baru yang berlangsung.

Ketiga, kelemahan dari sistem presidensial selanjutnya ialah adanya kemandekan (*stagnation*) antara dua lembaga-lembaga yang mengalami *conflict of interest* yang memicu pada jalan buntu akibat dua badan yang di ciptakan oleh pemerintah presidensial yang mungkin mengalami pertentangan. Berbeda dengan sistem parlementer yang bisa memberikan jalan keluar dengan mosi legislatif sehingga dapat menjaga semuanya sejalan dan sebangun dengan sistem parlementer.³¹

2. Kelebihan Sistem Presidensial

Sistem presidensial yang dianut oleh banyak negara dibelahan dunia dan bahkan diterapkan di negara *super power* seperti Amerika Serikat ini tentu memiliki kelebihan yang banyak. Namun, secara umum setidaknya sistem presidensial memiliki tiga macam kelebihan.³² *Pertama*, dalam sistem presidensial yang menjadi kelebihan diantaranya adalah adanya pembagian kekuasaan. Di mana hal ini dikenal dengan istilah *check and balance* sehingga hal ini dipandang pemerintahan tidak akan terjebak dalam sistem otoriter yang menjurus pada tirani di mana rakyat akan menjadi korbannya.

Kedua, dalam sistem presidensial kepala pemerintahan dalam hal ini presiden dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini dipandang sebagai kelebihan bagi sistem presidensial karena lebih demokratis. Dalam demokrasi

³¹ Arend Lijphar, *Sistem Pemerintahan Parlementer Dan Presidensial*, (Jakarta. Rajawali Perss, 1955) Hlm. 18-22 Dalam Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Hlm. 256

³² Sthepen L Witman and John J. Wuest, *Comparative Government Visualized*, (New Jersey: Littlefleid, Adam & Co, 1959), Jlm 7-9 Dalam. Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Hlm, 255

sebenarnya tidak menuntut semuanya harus dipilih oleh rakyat. Akan tetapi, kepala pemerintahan dalam hal ini presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi harus dipilih oleh rakyat dengan pengawasan yang mengandung validasi yang tinggi.

Ketiga, dalam sistem presidensial dipandang lebih stabil karena masa jabatan presiden sudah ditentukan tempo pereodenya. Hal ini bisa membuat stabil pemerintahan eksekutif tanpa harus merasa ketergantungan pada lembaga lain yang bisa memberikan mosi kepada eksekutif yang berakibat pada instabilitas pemerintahan. Inilah yang menjadi pembeda dengan sistem parlementer yang mana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Di mana mosi legislatif bisa menjatuhkan eksekutif setiap saat.

C. TEORI POLITIK HUKUM

a. Pengertian Politik Hukum

Definisi politik hukum memiliki pengertian yang beragam dan luas. Para ahli hukum Indonesia memberikan pengertian yang berbeda-beda menurut versinya masing-masing. Satjipto Rahardjo memberikan pengertian pada politik hukum sebagai cara untuk mencapai suatu tujuan hukum dan sosial dalam masyarakat³³. Pengertian ini masih bersifat abstrak dan belum spesifik. Pengertian lain diberikan oleh Soedarto yang memandang politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang menetapkan peraturan hukum yang di kehendaki serta

³³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ctk. Kedelapan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 35

mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai cita-cita bersama³⁴. Pandangan yang lain disampaikan oleh Sunaryati Hartono yang melihat politik hukum sebagai sebuah alat yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia³⁵.

Definisi diatas menggambarkan bahwa latar belakang sejarah suatu negara dan keadaan sosial kultural bangsa serta *political will* yang diambil oleh pemerintahnya menjadikan politik hukum suatu negara memiliki corak dan karakter yang berbeda-beda. Tanpa mengenyampingkan realitas dan politik hukum internasional, politik hukum suatu negara bersifat lokalistik yang hanya berlaku untuk negara yang menganutnya semata. Corak dan karakteristik yang berbeda-beda itulah yang mengakibatkan timbulnya nilai baru yang dikenal dengan Politik Hukum Nasional dalam suatu negara.

Keberadaan politik hukum menjadi sangat krusial dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, hal ini karena politik hukum merupakan bagian dari munculnya sebuah rumusan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Selain itu, politik hukum memiliki peranan dalam mewujudkan mengenai aturan apa saja yang ingin dikristalisasikan menjadi sebuah kalimat hukum dalam ayat-ayat serta pasal-pasal peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, hukum menjadi sebuah objek dari politik hukum dalam membuat kaidah-kaidah yang akan mengatur tatanan

³⁴ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam kajian Hukum Pidana*, Ctk. Kedua, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm.20

³⁵ Sudaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Ctk. Pertama, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1

masyarakat supaya relevan dengan kebutuhan sosial. Namun dilain sisi, politik hukum sering ditunggangi dan dijadikan alat yang akan menguntungkan kelompok tertentu dan menjauhkan dari kebutuhan kenyataan sosial yang lebih luas³⁶.

b. Karakter Penafsiran dalam Produk Politik Hukum

Produk dari politik hukum ialah kaidah-kaidah hukum atau peraturan perundang-undangan. Dari segi penafsiran, produk hukum yang memiliki beberapa karakter. Di antaranya karakteristik responsif dan karakteristik ortodoks. Produk hukum yang berkarakter responsif cirinya memberi sedikit ruang kepada pemerintah untuk membuat penafsiran mandiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan. Pemerintah hanya diberi peluang terbatas untuk hal-hal yang benar-benar bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang memiliki karakteristik ortodoks biasanya memiliki ciri yang memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak³⁷.

Karakter produk hukum menurut Mahfud MD terbagi menjadi dua hal. Pertama, produk hukum populistik atau responsif. Kedua, produk hukum konservatif. Produk hukum responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan mengakomodir pengharapan masyarakat. Dalam proses legislasinya terdapat partisipasi yang luas kepada kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Sehingga menghasilkan

³⁶ E.Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ctk. Kesebelas, Penerbitan Universitas, Jakarta, 1966, hlm. 74-75

³⁷ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 31

produk hukum yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan kelompok sosial atau individu didalam masyarakat. Karakter produk hukum yang responsif cirinya yang paling dominan adalah melibatkan semua komponen masyarakat. sebaliknya, produk hukum yang konserfatif atau ortodoks isinya lebih menggambarkan visi elitis serta kehendak rezim. Dalam perumusannya, peranan partisipasi kelompok sosial dan individu didalam masyarakat relatif kecil. Hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan pengharapan masyarakat³⁸.

Indikator suatu produk hukum bisa dikualifikasikan produk hukum konservatif atau produk hukum yang responsif dapat dilihat pada:³⁹

- a. Proses legislasi penyusunan produk hukum;
- b. Karakter serta fungsi daripada hukum itu sendiri; serta
- c. Interpretasi terhadap produk hukum;

proses pembuatan produk hukum populistik memiliki ciri melibatkan elemen masyarakat banyak. Seperti kelompok sosial dan individu-individu didalam masyarakat. Artinya pembuatan produk hukum responsif bersifat partisipatif. Sebaliknya, proses pembuatan hukum yang bersifat konservatif lebih didominasi oleh pemegang kekuasaan yakni eksekutif yang sentralistik.

Adapun ditinjau dari sifat fungsi hukumnya, produk hukum yang bersifat responsif muatan materinya secara umum sesuai dengan harapan

³⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pess, 1989, hlm.19

³⁹ Moh. Mahfud MD dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Ctk. kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 30

dan kehendak masyarakat. Artinya produk hukum yang responsif bersifat aspiratif. Sebaliknya, produk hukum yang bersifat konservatif muatan materinya cenderung merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan dalam rangka mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Sedangkan ditinjau dari segi interpretasi atas produk hukum, karakter hukum yang responsif cenderung mempersempit ruang pemerintah untuk melakukan interpretasi sepihak. Hal ini berbeda dengan produk hukum yang bersifat konservatif atau ortodoks yang memberi peluang luas kepada pemerintah untuk melakukan interpretasi berdasarkan visi sepihak dari pemerintah.

c. Sumber Politik Hukum Indonesia

Untuk mencapai suatu cita-cita bangsa dalam menjalankan roda pemerintahan negara, salah satu syaratnya ialah dibutuhkan sebuah aturan hukum yang bersumber dari nilai-nilai luhur yang berlaku di masyarakat. Nilai-nilai inilah yang harus menjadi pijakan dalam merumuskan suatu produk politik hukum suatu negara.

Sistem hukum nasional Indonesia dibangun untuk mencapai tujuan negara. Di mana sumbernya harus merujuk dan berpijak pada konstitusi, yakni UUD 1945 yang spesifik terkandung dalam pembukaan serta pasal-pasal UUD 1945. Hal ini dikarenakan⁴⁰;

⁴⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Ctk. Pertama, Rajawali Perss, Jakarta, 2010, hlm. 23

- 1) Norma dasar negara indonesia dan tujuan serta cita hukum yang tidak boleh tidak menjadi rujukan utama dari politik hukum nasional indonesia yang mana hal ini terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945.
- 2) Ciri khas norma serta nilai yang merujuk dari cita karsa bangsa indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang leluhur terdahulu terkandung dalam UUD NRI 1945 khususnya pembukaan serta pasal-pasal di dalamnya.

Kerangka dasar pijakan politik hukum nasional negara indonesia dapat diuraikan sebagaimana berikut⁴¹;

- a. Masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila merupakan cita-cita bangsa yang harus tercermin dalam politik hukum nasional.
- b. Upaya mencerdaskan, memajukan, dan memberikan keadilan serta melindungi seluruh tumpah darah indonesia, dan juga berpartisipasi dalam melaksanakan ketertiban dunia berlandaskan kemerdekaan, harus ditunjukkan di dalam politik hukum nasional.
- c. Norma agama serta sikap toleransi dan perlindungan hak-hak asasi yang menjadi nilai dasar pancasila harus menjadi pandu dari pembangunan politik hukum nasional indonesia.
- d. Kewajiban dalam memberi rasa aman kepada semua elemen bangsa untuk menjaga keutuhan menyangkut ideologi serta teritorial dan juga mengejawantahkan rasa adil dalam bentuk ekonomi dan sosial harus menjadi pandu bagi politik hukum nasional.
- e. Sistem hukum pancasila yang berkonsep satu ikatan hukum prismatic yang memadukan nilai-nilai baik dari individualisme serta kolektivisme, keselarasan dari *rechtsstaat* dan *the rule of law* serta titik tengah antara negara agama dan negara sekuler harus menjadi ciri khas dari sistem hukum nasional.

D. TEORI PENGUJIAN UU MENURUT ISLAM

a. Teori Hierarki dalam Islam

⁴¹ Ibid, hlm. 30-32

Seperti halnya konsep hukum modern, didalam islam juga ada konsep teori jenjang (hierarki) perundang-undangan. Bahkan konsep hierarki itu secara keilmuan lebih dahulu ada dalam budaya keilmuan islam ketimbang teori hierarki perundang-undangan yang digagas oleh Hans Kelsen. Semenjak abad ke X Alquran turun kepada nabi saw sebagai sumber hukum dan rujukan utama dalam beragama. Seperti halnya negara modern, alquran hadir sebagai konstitusi didalam agama islam. Keberadaan alquran kalau disamakan dengan konsep teori hierarki dalam hukum modern maka ia adalah konstitusi tertinggi.

Kalangan ulama merinci Susunan hierarki sumber hukum islam yang terdiri dari; *Al quran, Al-Hadits, Al-Ijma', Al-Qiyas, Al-isthihsan, Al-Maslahah al-Mursalah, Al-Urf, Al-Itishhab, Syar'u Man Qablana, Mazhab Shahabi, Dzari'ah*. Sumber-sumber hukum islam ini bila di komparasi dengan hierarki perundang-undangan yang ada di negeri ini seperti yang tercantum dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka posisinya senada antara alquran dengan UUD 1945 dan peraturan di bawahnya. Para ulama *ikhtilaf* dalam pengkategorian sumber hukum tersebut. Ada yang berpendapat hanya empat (alquran, hadits, ijma' dan qiyas) ada pula yang berpendapat hanya tiga (alquran, hadits dan ijma') namun yang pasti ulama sepakat bahwa sumber hukum islam yang utama yaitu Alquran dan Hadits.

Eksistensi Alquran memiliki posisi yang tertinggi dalam menentukan nilai 'konstitusionalitas' terhadap aturan hukum yang ada di bawahnya.

Bilamana ada sebuah hadits yang kandungannya tidak selaras dengan Alquran maka secara otomatis keberadaan hadits itu menjadi lemah (*dhaif*) atau palsu (*maudhu'*). Ketentuan ini senada dengan konsep hukum modern yang ada di Indonesia yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁴², bila keberadaan sebuah aturan hukum berbenturan dengan ketentuan konstitusi maka aturan itu dinyatakan inkonstitusional dan dapat dibatalkan melalui mekanisme *judicial review*.

Ditinjau dari *komparative study*, Keidentikan metode penafsiran dan penjagaan alquran sebagai konstitusi dalam Islam dapat tercermin dalam metode penjagaan konstitusi Indonesia yang mekanismenya senada dengan konsep Islam. Sebagaimana Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya institusi hukum yang berwenang melakukan penafsiran konstitusi (*konstitutional review*) dan para ulama *mufassir* dalam menafsirkan puncak sebuah norma yang tidak dapat diubah (*staats grund norm*) yaitu Alquran.

b. Metode Penafsiran Hukum dalam Islam

Metode pengujian hukum dalam Islam erat kaitannya dengan ilmu tafsir alquran. Penafsiran Alquran dapat dilakukan dengan beberapa cara, pertama, *Tafsir bi al-Ma'tsur*. Terdiri dari tiga pendekatan⁴³;

1) Penafsiran ayat dengan ayat Alquran yang lain. Sebagaimana firman Allah swt dalam QS. Al-Fatihah [1]: 7; "*jalan orang-orang yang Engkau anugerahi nikmat.*" Ketentuan mendapat anugerah

⁴² Pasal 7 Ayat (1) UU No 12 Tahun 2011

⁴³ M. Quraish Shihab, *Kaidah Tafsir*, Ctk. Ketiga, Lentera Hati, Tangerang, 2015, hlm.350

nikmat sebagaimana dikemukakan dalam ayat tersebut ditafsirkan dalam ayat yang lain yakni QS. An-Nisa' [4]:69; *“siapa yang taat kepada Allah dan Rasul, maka mereka itu bersama orang-orang yang dianugerahi nikmat oleh Allah, yakni para nabi, shiddiqin, syuhada, dan orang-orang shaleh.”* Sebagai konstitusi yang suci, Alquran menunjukkan kesinambungan antar ayat yang satu dengan ayat yang lain. Hal ini ditegaskan oleh Allah swt dalam firmanNya yang menyatakan, *“maka apakah mereka tidak memperhatikan Alquran? Kalau sekiranya Alquran itu bukan dari sisi Allah, tentulah mereka mendapat pertentangan yang banyak di dalamnya.”*

Hal ini berbeda dengan konstitusi modern, dikarenakan pembentukannya dilakukan oleh manusia sehingga memiliki perbagai kelemahan yang menyertainya. Umumnya konstitusi hanya mampu bertahan puluhan tahun, setelah itu harus ada perubahan untuk menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Hal ini dapat dimaklumi mengingat jangkauan pikiran manusia yang terbatas. Hal inilah mengapa menurut Nawiasky penamaan *Grundnorm* tidak tepat dalam sistem ketatanegaraan modern karena tidak dapat di ubah. Semestinya konstitusi disebut *staats fundamental norm* agar dapat di ubah.

2) Penafsiran ayat dengan penjelasan hadits. Sebagaimana QS. al-An'am [6]: 82; *“orang-orang yang beriman dan tidak mencampuradukkan iman mereka dengan kezaliman, mereka itulah orang-orang yang mendapat keamanan dan mereka itu adalah orang-orang yang mendapat petunjuk.”* Nabi saw menafsirkan kata “kezaliman” dengan

kemusyrikan. Dalam ayat yang lain, Nabi saw menafsirkan QS. al-Anfal [8]: 60; “siapkanlah untuk menghadapi mereka (*musuh*), apa yang mampu kamu siapkan dari kekuatan.” Nabi saw menafsirkannya dengan “memanah”.

Konsep penafsiran ini senada dengan teori penafsiran konstitusi modern dengan pendekatan *original intent* (tujuan asli) dari pembentukan konstitusi dengan metode penafsiran hukum *historical*. Penafsiran historis mencakup dua hal; pertama, penafsiran perumusan undang-undang, kedua, penafsiran sejarah hukum. pendekatan penafsiran perumusan undang-undang mencakup bagaimana perdebatan yang terjadi ketika naskah itu hendak dirumuskan. Sedangkan pendekatan penafsiran sejarah hukum yakni mencari makna yang berkaitan dengan konteks kemasyarakatan masa lampau⁴⁴.

Dalam islam, penafsiran hukum melalui historis keterangan hadits Nabi saw memiliki standar dan syarat-syarat yang tegas dibandingkan hukum modern. Dalam ilmu hadits para perawi (orang yang menyampaikan) hadits harus memenuhi beberapa kriteria. Yakni harus memiliki rekam jejak yang baik serta memiliki kecerdasan hafalan yang kuat (*dhabith*). Selain itu, hadits yang ia sampaikan harus bersambung *sanadnya*. Artinya rangkaian hubungan guru dan murid sampai kemasa Nabi saw. Jika satu saja dari poin-poin yang harus dimiliki seorang perawi tidak dimiliki maka hadits yang disampaikan dapat dikategorikan *dhaif* (lemah) atau bisa *maudhu'* (palsu).

⁴⁴ Ph. Visser't Hoft, diterjemahkan oleh Arief Sidharta, *Penemuan Hukum*, Ctk. Pertama, Laboratorium Hukum FH Univ. Parahiayangan, 2001, hlm.29

Syarat-syarat itu diperlukan untuk menjaga aspek kebenaran historis sehingga meminimalisir kesalahan interpretasi hukum dari konstitusi islam.

Hal ini senada dengan ketentuan yang harus dimiliki para hakim Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C UUD 1945 dan Pasal 15 UU No.24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa integritas yang tidak tercela dan memiliki sikap negarawan serta memumpuni dalam ketatanegaraan serta konstitusi harus dimiliki oleh seorang hakim konstitusi⁴⁵.

3) Penafsiran ayat dengan keterangan sahabat-sahabat Nabi saw. Misalnya penafsiran Ibn Abbas ra. Beliau menginterpretasi surah an-Nashr [110] sebagai isyarat dekatnya ajal Nabi saw waktu itu. Penafsiran ini mirip dengan teori interpretasi hukum *doctrinal*. Yakni penafsiran hukum melalui pendekatan pendapat para ahli. Para ahli disini adalah orang-orang yang memiliki keilmuan yang mumpuni di bidangnya serta ilmu-ilmu penunjang lainnya. Setidaknya enam keilmuan yang harus dikuasai menurut Imam Asy-Sayuthi. Pertama; menguasai ilmu bahasa. Kedua; ilmu *nahwu*. Ketiga; ilmu *sharraf*. Keempat; ilmu *balagah*. Kelima; ilmu *istiqaq* (etimologi). Keenam; ilmu *qira'at*⁴⁶.

c. **Persandingan *Nasekh Mansukh* dan *Judicial Review***

Salah satu konsep pembatalan hukum didalam islam yang senada dengan konsep pengujian hukum modern adalah *Nasikh Mansukh*. Pengertian *Nasikh* secara bahasa bermakna (a) menukil/menyalin, (b)

⁴⁵Pasal 15 UU No.24 Tahun 2003

⁴⁶ Jazim Hamidi, *Hermeniutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.76

menghapus. Sedangkan makna dari *Mansukh* adalah, dinukil, disalin, atau dihapus. Adapun pengertian secara istilah *Nasikh* adalah pembatalan hukum syariat akibat hadirnya hukum syariat yang baru yang bertolak belakang dengan hukum syariat yang sebelumnya. Para ulama merinci cakupan makna *Nasikh* sebagaimana berikut⁴⁷;

1. Ayat yang mengecualikan ayat yang lain;
2. Ayat yang menjelaskan batas akhir pengamalan ayat;
3. Ayat yang kandungannya membatalkan kebiasaan buruk masa jahiliyah;
4. Ayat yang membatalkan ketetapan Nabi saw, seperti pemindahan arah kiblat dari Baitul Maqdis ke Ka'bah.
5. Penjelasan satu ayat terhadap ayat yang lain.
6. Pengalihan makna atau kata/susunan kata ke makna yang lain. (*Ta'wil*)
7. Ayat yang memerintahkan berperang membatalkan ayat yang memerintahkan bersabar.

Para ulama menyepakati bahwa pembatalan ayat dengan cara *Nasikh Mansukh* hanya dalam bidang hukum bukan menyangkut informasi yang ada didalam Alquran. Karena jika menyangkut informasinya, maka itu bisa berakibat Alquran dimaknai tiga hal, a) dusta, b) tidak tahu, atau c) bermain-main. Padahal Allah swt tidak mungkin berdusta atau tidak tahu apalagi sekedar main-main. Allah swt Maha Mengetahui Lagi Maha Bijaksana. Para ulama memberikan ilustrasi pembatalan hukum dengan cara *Nasikh* seperti halnya dokter yang mengobati pasien. Dokter akan memberi obat yang sesuai dengan penyakit yang diderita oleh si pasien. Manakala sakitnya parah, dokter akan memberi dosis yang lebih tinggi. Namun manakala penyakitnya sudah membaik, dokter akan memberi obat yang lain. Obat

⁴⁷ M. Quraish Shihab, *Op.Cit*, hlm. 282

yang pertama benar dan obat yang keduanya tidak salah. Pengetahuan dokter tidak berubah yang berubah adalah kondisi pasien. Demikian juga Allah sw Yang Maha Bijaksana dalam menetapkan hukum bagi umat manusia.

Pembatalan hukum dalam islam ini senada dengan konsep *judicial review* dalam konsep hukum modern. Judicial review dipahami sebagai upaya pengujian perundang-undangan agar undang-undang itu menemui rasa keadilan yang ada di masyarakat. Terlepas dari perbedaan kedua konsep tersebut, Nasikh Mansukh dan Judicial Review merupakan persandingan studi yang bisa memperkaya kajian dalam mengenal konsep interpretasi konstitusi islam dan konstitusi ketatanegaraan hukum modern.

E. TEORI DAN ASAS PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Teori Hierarki

Memahami teori dan asas pembuatan perundang-undangan yang baik tentu kita harus mencermati dulu tentang susunan atau hierarki norma hukum. Hans Kelsen mengemukakan tentang teori jenjang norma hukum (*Stufentheoriae*) di mana dalam teori itu Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki.⁴⁸

Teori ini memiliki arti bahwa nilai yang lebih rendah bersumber dari nilai yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, suatu nilai yang lebih rendah tidak

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Ctk. Ketiga, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 72

boleh berbenturan dengan nilai di atasnya yang menjadi sumber dari munculnya norma yang lebih rendah tersebut.

Norma yang menentukan pembikinan norma lain dikenal pula dengan istilah superior, sedangkan aturan atau norma yang dibikin disebut dengan inferior. Hirarkis norma hukum ini menjadi penting dalam rangka menegakkan suatu konsep validitas keseluruhan tatanan hukum yang membentuk kesatuan sebangun yang holistik.

Pendapat berbeda juga datang dari ahli yang lain, Paul Scholten mengemukakan bahwa sebuah asas hukum (*rechtbeginsel*) bukan sebuah aturan hukum yang mengikat (*rechtsregel*). Sebuah asas hukum terlalu umum dalam mengemukakan normanya (*of niets of veel te ceel zeide*). Oleh karena itu, sebuah asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum karena asas dan aturan hukum berbeda dan tidaklah identik atau sama persis. Posisi keduanya memiliki peran yang berbeda dalam menopang sebuah aturan yang sebangun yang utuh.⁴⁹

Walaupun asas hukum bukan sebuah aturan hukum yang mengikat dan mengatur secara konkret, tetapi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hukum harus dan wajib bersandar dan mengacu pada asas-asas hukum sebagai pedoman pembentukannya. Karena sebuah aturan hukum bilamana tidak mengacu pada asas-asas hukum sebagai pedoman akan menjadi rancu dan tidak akan dimengerti tanpa adanya asas-asas hukum tersebut.

⁴⁹ *ibid*

Sebagai pedoman dan rambu-rambu, maka diperlukan asas-asas sebagai acuan dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Oleh sebab itu, Burkhardt Krems mengistilahkan dengan *staatsliche rechtssetzung*, dimana pembentukan itu menyangkut beberapa hal sebagaimana berikut:⁵⁰

- a. Isi peraturan (*inhalt der regelung*)
- b. Bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*)
- c. Metode pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der reguler*); dan
- d. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*)

 Berdasarkan poin-poin diatas, maka peraturan perundang-undangan dibuat yang meliputi hal-hal tersebut.

2. Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan Pasal 18 (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.”

Kemudian undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui menjadi Undang-Undang nomor 24 tahun 2014. Pasal 25 huruf c, yang berbunyi: “Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.” Kemudian dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a, yang berbunyi: “DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat

⁵⁰ *ibid*

persetujuan bersama.” Dan dalam Pasal 136 ayat (1), yang berbunyi: “Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.”

Selain bersandar pada perundang-undangan diatas, Pembentukan Peraturan Daerah mekanismenya juga harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Semua itu menjadi poin tak terpisahkan dalam membangun format kerangka sistem hukum nasional indonesia yang bagus.

UU No. 12 Tahun 2011 secara rinci dan jelas mengatur proses penyusunan peraturan daerah melalui tahapan-tahapan persiapan, lalu kemudian perencanaan, dan perancangan, serta pembahasan rancangan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemda dan DPRD sebagai pemrakarsa dalam tahap persiapan harus menyusun dan menyiapkan naskah akademis yakni naskah hasil kajian atau penelitian hukum terhadap aturan yang ingin diperdakan dalam suatu rancangan peraturan daerah. Baik provinsi maupun daerah kabupaten. sebagai jalan keluar dari problematika dan kepentingan yang ada di daerah tersebut.

Tahapan selanjutnya ialah melaksanakan Prolegda, yakni instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi/Kota yang disusun terpadu, sistematis, serta terencana.

Kemudian naskah akademis yang sudah di setuju disusun berdasarkan panduan metode dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan No. 12 Tahun 2011. Rancangan itu, harus dibahas bersama

pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan mekanisme yang ada.

Dari semua itu, dengan adanya UU tentang Pemda di atas tentu menjadi tonggak dari terbukanya sirkulasi yang luas dalam upaya membangun Pemda serta upaya mengikut sertakan masyarakat yang lebih besar dalam pemerintahan. Komitmen pemerintah pusat dalam upaya membangun daerah yang demokratis dan pembangunan yang berkelanjutan ini dimulai pada tahun 2001 yakni adanya reformasi desentralisasi.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) mengamanatkan: “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan.”

Kemudian UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (2) itu di implementasikan dalam produk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menguatkan sistem otonomi daerah atau desentralisasi.

BAB III

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. PENGUJIAN PERATURAN DAERAH

1. Pengertian pengujian

Pengujian peraturan perundang-undangan populer ditengah masyarakat dengan dua istilah. Pertama, ialah istilah hak menguji. yakni terjemahan dari kata *toetsingrecht* dalam bahasa belanda yang berarti hak menguji. Kedua, ialah istilah *Judicial Review*. Secara sederhana masyarakat memaknai dari keduanya itu ialah sama. yaitu menguji undang-undang dengan undang-undang di atasnya. istilah ini populer Sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi tahun 2003. istilah *Judicial Review* sangat populer ditengah masyarakat, sedangkan hak uji tidak begitu dikenal padahal terminologi ini lama eksis dalam hasanah praktik hukum indonesia bahkan Mahkamah Konstitusi belum berdiri.

Pertama kali muncul Istilah hak menguji dapat ditelusuri dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 A ayat (1) berbunyi, "*Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.*"⁵¹ UUD NRI Tahun 1945 tersebut mengamanatkan bahwa MA mempunyai wewenang hak uji terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang.

⁵¹ UUD NRI Tahun 1945

Secara terperinci, Prof. Jimly Ashidique menguraikan tentang hak menguji dan *Judicial Review*. Menurut beliau, kedua istilah itu memiliki makna yang berbeda alias tidak sama keduanya. Hak uji atau *toetsingrecht* memiliki makna dan cakupan yang lebih luas. Artinya, bila hak menguji atau hak uji ini berada dan dikerjakan oleh pemerintah maka hak uji itu terminologinya ialah *executive review*. Manakala hak uji atau hak menguji ini berada di lembaga Parlemen atau dewan perwakilan rakyat (DPR). Maka, hak uji itu disebut dengan istilah *legislative review*.

Executive Review adalah pengujian secara hierarkis terhadap produk-produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga eksekutif baik berupa *regeling* atau *beschikking*. Hal ini dilakukan sebagai upaya kontrol internal atas produk-produk hukum yang dikeluarkan kelembagaan di bawahnya yang bersifat hierarkis. Selain itu, *executive review* dilakukan untuk menjaga peraturan yang dibikin oleh pemerintah agar tetap sebangun dan sinkron serta searah dalam memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi warga negara.

Executive review diwujudkan dalam praktiknya berupa pengujian terhadap Peraturan Daerah secara berjenjang seperti Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan pengujian oleh Pemerintah Provinsi, atau Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan pengujian oleh Kementerian Dalam Negeri.

Sistem pengawasan pemerintahan daerah salah satunya diwujudkan dalam bentuk *executive review*. Hal ini dilakukan agar produk-produk

legislasi di daerah muatan materinya tidak berseberangan dan berbenturan dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 25 ayat (2), ayat (3) ayat (4) tentang Pemerintahan Daerah diatur pemberlakuan *executive review* oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri. Hal ini dilakukan sebagai upaya pengawasan terhadap produk-produk hukum di daerah. Hingga akhirnya Putusan MK Nomor 56/PUU-VIV/2016 menganulir serta menghilangkan daya guna dari ketentuan pasal 25 tersebut karena dianggap tidak selaras dengan Pasal 24A UUD NRI tahun 1945.

Hak uji selanjutnya yaitu dikenal dengan istilah *legislative review*, Di mana legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bisa melakukan proses peninjauan atau *review* terhadap rancangan peraturan daerah sebelum menjadi Perda. Bila Ranperda itu sudah sesuai dengan konstitusi dan tidak berbenturan dengan UU di atasnya, maka Ranperda itu bisa disahkan dan diundangkan. Namun, bilamana belum sesuai dan belum selaras dengan undang-undang yang lebih tinggi maka tidak boleh diundangkan dan disahkan.⁵²

Bentuk pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dikenal dengan tiga bentuk

⁵² Jazim Hamidi Dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*. Ctk. Pertama, PT. Pustakaraya Indonesia, Jakarta, 2011, Hlm. 123

pengawasan; (a) Pengawasan umum; (b) Pengawasan preventif; dan (c) Pengawasan represif

Sedangkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999 mengenal satu bentuk pengawasan yaitu pengawasan preventif. Prinsip dari pengawasan preventif ialah Keputusan Kepala Daerah dan Perda berkaitan hal yang ditentukan akan sah manakala sudah ada pemberlakuan dari instansi terkait. tindakan preventif diterapkan setelah keputusan kepala daerah atau Perda sudah disahkan.⁵³ Menurut beberapa para ahli, dalam praktiknya legislatif review tidak begitu populer dan jarang terjadi. Sedangkan Yudicial Review lebih spesifik berada di lembaga kehakiman atau yudikatif seperti di Mahkamah Konstitusi atau di Mahkamah Agung.⁵⁴

Namun demikian, *Judicial Review* (JR) yang dilakukan di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memiliki perbedaan implikasi hukum dalam putusannya. Pasalnya, bila *Judicial Review* itu dilakukan di Mahkamah Konstitusi maka putusannya itu bersifat *erga omnes* alias mengikat tidak pada pihak yang berperkara semata, melainkan mengikat secara umum. Artinya pihak lain yang di luar itu juga terdampak pengaruh serta harus ikut patuh pada putusan tersebut. Sedangkan uji materil di

⁵³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, Ctk. Pertama, Ha.130

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Ctk. Pertama, Jakarta, Konstitusi Pers, 2005 Hal.10

Mahkamah Agung lebih berwenang pada mengadili bagi para pihak yang berperkara saja di tataran kasasi. putusannya hanya mengikat pada yang berperkara semata. Namun dalam pada itu, upaya hukum Yudicial Review pada intinya sama tujuannya yaitu meniadakan kesewenang-wenangan UU terhadap hak-hak rakyat yang dilanggar seta tidak memberikan rasa keadilan yang dibuat oleh pemangku kepentingan orang banyak (*law making function*). Di mana hal ini dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) beserta Presiden sebagai stakeholder. Oleh sebab itu, manakala ada warga negara yang merasa tidak mendapatkan rasa keadilan dari produk-produk hukum yang dibuat oleh penguasa pembuat hukum (*law making function*). Maka, regulasi dan wadahnya sudah disediakan.

Produk hukum yang dibuat oleh DPR beserta Presiden ialah berbentuk undang-undang. Undang-undang memiliki kemungkinan yang bisa menciderai hak-hak rakyat yang pada hakikatnya dilindungi oleh UUD NRI 1945. Bila produk hukum berupa undang-undang ini berbenturan dengan norma hukum yang lebih tinggi yakni UUD NRI Tahun 1945. Maka, setiap elemen warga negara masyarakat baik itu individu maupun kelompok bisa mengunakan haknya berupa upaya hukum atau Yudicial Review di Mahkamah Konstitusi. Namun bilamana pemerintah dengan organ di bawahnya yang diberi kekuasaan menjalankan undang-undang (*law executing function*) yang juga memiliki kewenangan membikin undang-undang yang derajatnya sebagai aturan pelengkap pelaksanaan dari UU. Misalnya Perda, Pergub dan lainnya. manakala terjadi pelanggaran yang

membentur hak asasi warga negara. Oleh karenanya, setiap warga negara yang dirugikan dapat melakukan yudicial review ke Mahkamah Agung dengan memerhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku seperti yang ada dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung yang berbunyi, “permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, yaitu;⁵⁵

- 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 badan hukum privat.”

2. Perkembangan Kewenangan Pengujian Perda

Perkembangan pengaturan kewenangan pembatalan dan hak uji Perda dapat dilihat dan ditelusuri pada rekam jejak sejarah penerapan hukum mulai dari awal berdirinya negara indonesia. hal itu bisa dimulai dengan menelusuri awal mula dibentuknya konstitusi sebagai legitimasi sumber kewenangan. Prof. Jimly Asshidiqie menguraikan bahwa terdapat sepuluh fungsi konstitusi, antara lain sebagaimana berikut;⁵⁶

- a. Garis batas serta pandu kekuasaan lembaga pemerintahan
- b. Ketentuan relasi kekuasaan antar lembaga pemerintahan
- c. Ketentuan relasi kekuasaan antar lembaga pemerintahan dan warga

⁵⁵ Pasal 31A ayat (2) UU NO 3 Tahun 2009

⁵⁶ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. Kelima, Konstitusi Perss, Jakarta, 2018, Hlm, 27-28

- d. Rujukan utama legitimasi kekuasaan negara serta pelaksanaan roda pemerintahan
- e. Media penyaluran kewenangan rakyat ke lembaga pemerintahan
- f. Sebagai lambang persatuan
- g. Sebagai perlambang keagungan bangsa
- h. Sebagai perlambang inti upacara
- i. media pengendalian dalam sosial, ekonomi dan politik masyarakat
- j. media rekayasa sosial

Dalam rekam sejarah, Negara Indonesia dalam perjalanannya mengalami banyak perubahan penerapan konstitusi. Hal ini dianggap wajar karena menurut Prof. Jimly Asshidiqqie, terjadinya perubahan pemberlakuan konstitusi tak lepas dari sifat konstitusi tersebut yang memang produk kesepakatan. Manakala semua pihak bersepakat untuk merubahnya lantaran tidak sudah sesuai dengan perkembangan kebutuhan eranya. Negara konstitusional merupakan negara yang akan mengalami proses terus-menerus dalam upaya penyelarasan ketatanegaraan dengan perkembangan zaman dan masyarakat di dalam negara tersebut. Hal ini juga terjadi pada negara indonesia yang dalam perjalanannya selama ini mengalami perkembangan-perkembangan dalam beberapa periode. Diantaranya ialah;

- a. naskah Asli UUD Tahun 1945;
- b. konstitusi RIS;
- c. UUDS 1950;
- d. Amandemen UUD NRI 1945

Naskah asli Undang-Undang Dasar 1945 tidak spesifik menyebutkan lembaga tertentu yang memiliki ketentuan kewenangan membatalkan serta hak menguji Perda. Namun, dalam naskah asli undang-undang dasar tahun

1945 Pasal 24 mengamanatkan kalau kekuasaan kehakiman berada pada MA serta susunan kekuasaan badan kehakiman diatur dengan UU.

Berbeda dengan konstitusi RIS Pasal 113 dinyatakan bahwa undang-undang federal mengatur mahkamah agung beserta susunan dan kekuasaannya. Mahkamah Agung berwenang mengemukakan fatwa kalau peraturan atau undang-undang ketatanegaraan di negara bagaian federa konstitusional atau inkonstitusional. Di periode RIS, negara indonesia mulai mengenal pembatalan Perda yang dipegang oleh Mahkamah Agung dalam lingkup cabang kekuasaan kehakiman.

Kemudian dalam UUDS 1950 kewenangan norma pengujian Perda tidak ditemukan kembali. Hanya dalam Pasal 78 menjabarkan bahwa kekuasaan dan susunan Mahkamah Agung diatur dalam undang-undang. Namun kewenangan menguji Perda tidak diatur dilaksanakan oleh lembaga tertentu.

Lalu kemudian dalam UUD 1945 (amandemen), Pasal 24A menjabarkan 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. Maka, Perda dalam hal ini masuk dalam komponen hierarki sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyebutkan urutannya sebagaimana berikut;⁵⁷

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);

⁵⁷ Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pada tataran undang-undang, kewenangan MA termuat di Pasal 20 Ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan sebagai berikut;⁵⁸

- a. Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain;
- b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
- c. Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.

Berkaitan dengan mekanisme pengujiannya, undang-undang mengamanatkan agar diajukan secara langsung atau diwakili oleh kuasa hukumnya. Berikut bunyi Pasal 31A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, “permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara dalam bahasa indonesia.”

⁵⁸ Pasal 20 Ayat (2) UU NO. 48 Tahun 2009

Terdapat pula dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 20011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan sebagaimana berikut, “dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”

Dari uraian diatas, perkembangan instrumen hukum dalam pengujian dan pembatalan Perda oleh Mahkamah Agung baru diatur secara lengkap dalam UUD 1945 setelah amandemen. Sedangkan sebelumnya yaitu dalam UUDS 1950 tidak diatur, kemudian dalam Konstitusi RIS kewenangan pengujian dan pencabutan Perda diatur dalam Mahkamah Agung, di mana Mahkamah Agung sesuai amanat undang-undang federal waktu itu berwenang dan berkuasa menyatakan dan mencabut peraturan perundang-undangan daerah bagian. Sedangkan dalam UUD 1945 asli ketentuan pengujian dan pembatalan Perda itu belum diatur.

3. Pembatalan Peraturan Daerah oleh Eksekutif Menurut UU No 23 Tahun 2014

Sebelum lahirnya UU No 23 Tahun 2014, pola dinamika pengujian Perda dapat ditelusuri dari UU Pemda sejak era kemerdekaan hingga undang-undang saat ini yang sedang berlaku. Hak uji Perda Pertama kali di Indonesia dapat ditemui secara normatif dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menyatakan,⁵⁹ “keputusan-keputusan Pemerintahan Daerah, jikalau

⁵⁹ Pasal 80 UU No 18 Tahun 1965

bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang, Peraturan Pemerintah atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dipertanggungjawabkan atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat 1 dan oleh Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi lain-lain daerah.” Di dalam penjelasan undang-undang tersebut, keputusan-keputusan pemerintah daerah itu juga mencakup peraturan daerah atau Perda.

Dalam undang-undang selanjutnya, pengujian Perda disebut secara jelas dan tegas peristilahannya serta secara rinci normatifnya diatur. yakni dalam Pasal 70 Ayat (1) sampai (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang berbunyi⁶⁰;

- (1) Pejabat yang berwenang dapat membatalkan perda dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi serta ketentuan lainnya yang sudah diatur.
- (2) Bilamana pemerintah provinsi tidak menjalankan tugasnya dalam mencabut perda yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi maka yang melakukannya adalah Kementerian Dalam Negeri.
- (3) Implikasi dari pembatalan perda itu, maka batal juga segala peristiwa hukum yang terjadi akibat perda tersebut. Sepanjang masih bisa di batalkan.
- (4) Dalam tempo dua minggu setelah dicabut, pejabat yang berwenang akan memberikan alasan-alasan mengapa Perda itu ditangguhkan atau di cabut.
- (5) Sejak ditangguhkan maka kekuatan hukum perda itu menjadi hilang atau tak berlaku lagi.
- (6) Dalam tempo enam bulan manakala keputusan pembatalannya tidak dikeluarkan, maka Perda atau peraturan kepala daerah itu kembali berlaku.
- (7) Keputusan pembatalan Perda diumumkan dalam lembar daerah atau berita negara NRI.

Perkembangan pembatalan Perda selanjutnya, dapat dijumpai di UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemda. Di mana dalam ketentuan undang-

⁶⁰ Pasal 70 UU No 5 Tahun 1974

undang ini, mulai dikenal lembaga lain yang bisa dijadikan alternatif pengaduan manakala pencabutan Perda itu dianggap melanggar dan merugikan daerah. Pemerintah daerah bisa mengadukan keberatan pada lembaga ini. Lembaga yang dimaksud adalah Mahkamah Agung. Pasal 114 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan sebagaimana berikut;⁶¹

- (1) Perda atau keputusan kepala daerah manakala bersebrangan dengan aturan yang lebih tinggi serta aturan lainnya yang sudah ditetapkan maka dapat dicabut oleh pemerintah.
- (2) Pemda akan diberikan alasannya mengapa perda atau peraturan kepala daerahnya dibatalkan.
- (3) Paling lama seminggu setelah dibatalkan maka alasan-alasan pembatalan itu akan diserahkan ke pemda.
- (4) Pemda manakala keberatan atas putusan tersebut bisa mengajukan keberatan kepada MA setelah mengajukan terlebih dahulu kepada pemerintah

Lebih lanjut tentang Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden. Pasal 145 Ayat (1) sampai (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda menyatakan;⁶²

- (1) Setelah ditetapkan paling lama tujuh hari harus disampaikan pada pemerintah.
- (2) Pemerintah bisa membatalkan Perda yang dianggap berbenturan dengan aturan yang lebih tinggi.
- (3) Perda yang di cabut ditetapkan dengan perpres dengan tempo enam puluh hari dari penyerahan Perda.
- (4) Pemda harus menghentikan segala aktivitas yang berkaitan dengan perda yang dibatalkan paling lama tujuh hari dari surat itu dikeluarkan. Setelah itu kepala daerah beerta DPRD mencabut perda tersebut.

⁶¹ Pasal 114 UU No 22 Tahun 1999

⁶² Pasal 145 UU No 32 Tahun 2004

Kemudian dalam Ayat (5) sampai (7) diatur apabila provinsi/kabupaten/kota berkeberatan dan tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut, maka pemda dapat melakukan pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung. apabila dikabulkan pengajuan keberatan itu maka pembatalan Perda melalui Peraturan Presiden itu tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum atau batal. Sebagaimana bunyi Ayat (5) sampai Ayat (7) yang menyatakan sebagaimana berikut;

- (5) Pemda provinsi bilamana keberatan atas putusan tersebut, maka bisa melakukan upaya hukum berupa keberatan kepada MA.
- (6) Bila diterima keberatan itu, maka keputusan MA lah yang berlaku berkekuatan hukum tetap.
- (7) Perda yang dibatalkan akan otomatis berlaku kembali manakala pengaduan ke MA dikabulkan.

Selanjutnya perkembangan pengujian Perda, dapat dijumpai di UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Di mana dalam UU ini kewenangan pembatalan Perda berada di lembaga yang lebih tinggi dalam hierarkis eksekutif. Yaitu Menteri Dalam Negeri atau Presiden. Pasal 251 mengatur sebagaimana berikut;⁶³

- (1) Menteri dapat membatalkan Peraturan daerah provinsi manakala berbenturan dengan aturan yang lebih tinggi serta ketentuanlainnya yang telah ditentukan
- (2) Gubernur sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota manakala berbenturan dengan aturan yang lebih tinggi serta ketentuan lainnya yang sudah diatur.
- (3) Pencabutan Perda provinsi ditetapkan dengan keputusan menteri sedangkan pencabutan Perda kabupaten ditetapkan dengan keputusan Gubernur.
- (4) Pemda diberi waktu paling lama 7 (tujuh) hari untuk menghentikan aktivitas penerapan Perda yang dicabut dari putusan itu dikeluarkan.
- (5) Setelah tnggat waktu itu abis pemda harus mencabut perkara itu.

⁶³ Pasal 251 UU NO 23 Tahun 2014

- (6) Ada ruang bagi gubernur yang keberatan atas putusan pencabutan itu untuk mengadu kepresiden paling lama 14 hari dari putusan pencabutan itu keluar.
- (7) Sedangkan pemda kabupaten bisa melakukan pengajuan keberatan kepada Menteri terkait dengan ketentuan yang sama seperti pemda provinsi.

Berdasarkan undang-undang ini, *Pertama*⁶⁴, Perda dipandang sebagai instrumen yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah dan DPRD. Dalam perspektif undang-undang ini, DPRD tidak sama posisinya dengan DPR yang memiliki sifat *trias politica*, DPRD adalah unsur pemerintahan Daerah yang sumber kekuasaannya mengacu pada Pasal 4 Ayat (1) UUD Tahun 1945 mengamanatkan kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan dipegang oleh presiden. Sehingga pemerintah pusat melalui perpanjangan tangan kekuasaannya yakni Kementerian Dalam Negeri dapat mencabut Perda yang dianggap tidak selaras dengan peraturan pusat.

Kedua, Ketentuan yang diberikan oleh undang-undang sebelumnya yakni UU No. 32 Tahun 2004, Kementerian Dalam Negeri hanya boleh membatalkan empat (4) hal, yaitu; pertama, pajak daerah, distribusi daerah, APBD, dan RT/RW, selebihnya harus melalui *Judicial Review*.⁶⁵ Ketentuan ini dianggap tidak efisien karena Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan memiliki sifat pasif, artinya Mahkamah Agung bersifat menunggu ada yang mengajukan permohonan. sehingga diperlukan adanya perubahan landasan hukum. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 ini dianggap bisa

⁶⁴Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Soni Sumarsono, *Mendagri Tanpa Hak Cabut Perda*, dalam, <https://youtu.be/YCk798finkGc> Pada Tanggal 16 Agustus 2020

⁶⁵ Kabiro Hukum Kemendagri, Widodo Sigit Pudjianto, *Kemendagri: Pembatalan Perda Bermasalah Tidak Langgar UU*, Dalam, https://youtu.be/CzU2uuX_hXA Pada Tanggal 12 Agustus 2020

menjadi solusi atas sinkronisasi perubahan kebijakan (*stressing*) pusat yang cepat terhadap peraturan yang ada di daerah.

Ketiga, pencabutan Perda melalui Mahkamah Agung dianggap memakan banyak waktu, rentang waktu yang dibutuhkan oleh Mahkamah Agung dalam membatalkan satu Perda ialah 2 bulan, dengan cepatnya perubahan kebijakan pemerintah pusat dan banyaknya peraturan daerah yang tidak sinkron dengan aturan yang lebih tinggi tentu akan menjadi hambatan. Ketentuan ini dianggap tidak sejalan dengan konsep negara kesatuan atau *unitary state* di mana pemerintah pusat mampu melakukan kontrol terhadap pemerintah bawahannya.

Pendapat DPR dan Pemerintah yang tercantum dalam Putusan MK NO. 56/PUU-XIV/2016 tentang mengapa UU No 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Pemerintah dalam hal ini Mendagri untuk membatalkan Perda, pemerintah memberikan keterangannya yang peneliti uraikan beberapa sebagaimana berikut⁶⁶;

1. Sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Oleh karenanya, daerah dan pusat merupakan satu entitas pemerintahan yang padu serta kesatuan komitmen dalam pelaksanaan penyelenggaraan kebijakan.
2. Sesuai amanat UUD 1945 Pasal 18 ayat (5) tentang otonomi daerah, ketentuan pencabutan Perda oleh Pemerintah adalah merupakan representasi dari pengawasan berjenjang dari pusat ke daerah. Keberadaan kewenangan itu merupakan salah satu simpul pengejawantahan harmonisasi pusat dan daerah.
3. Pembatalan Perda tidak sewenang-wenang, melainkan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

⁶⁶ Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016, Hlm. 54-63

4. Dalam pencabutan Perda, Pemda diberi ruang untuk mengajukan keberatan kepada Kemendagri yang telah diatur di UU No. 23 Tahun 2014.
5. Ketentuan bahwa Mahkamah Agung yang memiliki wewenang kehakiman sebagaimana yang termuat dalam Pasal 24A tidak menafikan instansi lain untuk melakukan tindakan pengawasan atas produk hukum. artinya Pasal 251 tidak bertentangan dengan Pasal 24A UUD 1945.
6. Keberadaan pasal 251 UU No 23 Tahun 2014 tidak membatasi wewenang MA dalam menguji Perda. Masyarakat atau perorangan warga negara indonesia bisa mengajukan uji materi Perda di MA.
7. Ketentuan sebelumnya yang memberikan ruang pengajuan keberatan ke Mahkamah Agung yang diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 sebelum dirubah oleh UU No. 23 Tahun 2014 terbukti mengandung kelemahan. Hal ini karena tidak adanya batas waktu yang mengakibatkan ketidakpastian hukum terhadap status Perda tersebut.

Ulasan legal historis yang diuraikan berdasarkan rekam jejak undang-undang di atas, dapat dilihat pasang surut kewenangan hak uji Perda yang ada di negara indonesia dari periode kemerdekaan sampai pasca reformasi. Pada tataran konstitusi, Mahkamah Agung sudah diberikan wewenang menguji Perda sejak berlakunya konstitusi RIS. Setelah itu baru diatur kembali pada UUD 1945 amandemen. Lain halnya dengan pemerintahan pusat, dalam tingkat konstitusi tidak ditemukan secara jelas bahwa wewenang menguji Perda bisa dilakukan oleh eksekutif atau pemerintah pusat.

Dalam tataran undang-undang, pengujian dan pembatalan Perda melalui pemerintah pusat selalu mengalami perkembangan dinamika kewenangan. Mulai dari awal berlakunya undang-undang pemerintahan daerah sampai yang saat ini masih berlaku. Sedangkan kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji Perda kembali ditegaskan pengaturannya

dalam beberapa undang-undang. Seperti, Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung.

4. Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK

Pembaharuan hak uji terhadap peraturan daerah terjadi pada saat Putusan MK No. 135/PUU-XIII/2015 serta No. 56/PUU-XIV/2016 yang melimpahkan hak menguji kepada MA dan menganulir hak esekutif dalam menguji Perda.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 135/PUU-XIII/2015 mengamanatkan bahwa 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.*" Pada frasa, "Perda kabupaten/kota dan"

Serta ayat (3) yang berbunyi, "*Dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan Perda kabupaten/kota dan/atau Peraturan bupati/wali kota 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.*" Sepanjang frasa, "Perda kabupaten/kota dan/atau"

Kemudian ayat (8) yang berbunyi, *“Dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota 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/wali kota yang diterima.”* Pada frasa, “Perda Kabupaten/Kota atau”

Serta ayat (4) yang menyatakan, *“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.”* Sepanjang frasa, “Perda kabupaten/kota dan”

Ayat-ayat itu diputuskan oleh majelis hakim Mahkamah Konstitusi telah bertentangan dengan Pasal 24A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Argumentasi yang melandasi putusan majelis hakim adalah sebagai berikut;⁶⁷

- a. Prinsip negara hukum di Indonesia tidak sejalan dengan pemberian kewenangan eksekutif dalam hal ini mendagri dan gubernur dalam menguji Perda;
- b. Memperkuat legitimasi Mahkamah Agung sebagai satu-satunya yurisdiksi hak uji Perda;
- c. Kekuasaan yudikatif yang berwenang dalam menilai apakah Perda bertentangan dengan kesusilaan dan/atau kepentingan umum;
- d. Hak uji perda yang ada di mendagri dan gubernur tidak sesuai dengan rezim UU Indonesia. Hal itu bisa berakibat pada dualisme peradilan.

Dissenting opinion atau ada pendapat yang berbeda dari beberapa hakim yang mendalilkan bahwa,⁶⁸

1. Indonesia adalah negara kesatuan. Di mana antara pusat dan daerah menganut kesatuan hukum.
2. Perda adalah bentuk kewenangan atribusi dari pusat.
3. Presiden sebagai lembaga tertinggi berwenang menyelaraskan peraturan di daerah yang tidak selaras.
4. Presiden berkepentingan memastikan pemerintahan dibawahnya tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan kepentingan umum.
5. Substansi dari muatan Perda adalah urusan pemerintahan.
6. Pihak yang merasa dirugikan masih bisa mengajukan *judicial review*, hak uji perda oleh eksekutif tidak bermaksud meniadakan kewenangan MA dalam melakukan pengujian Perda.

Dalam putusan ini, dari sembilan hakim terdapat lima hakim yang setuju dan terdapat empat hakim yang menolak. Selisih satu suara sehingga majelis hakim memutuskan secara mengikat mengabulkan permohonan tersebut. Artinya, Mahkamah Konstitusi mengamanatkan dalam putusannya hanya Mahkamah Agung yang berhak menguji dan membatalkan Perda.

⁶⁷ Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015, Hlm. 202-207

⁶⁸ Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015, Hlm. 212-217

Melengkapi putusan sebelumnya yang melarang pencabutan Perda kabupaten/kota, pada putusan No 56/PUU-XIV/2016 Mahkamah Konstitusi juga melarang pencabutan Perda Provinsi. Dengan begitu seluruh pengujian Perda dilimpahkan ke Mahkamah Agung. dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 251 ayat (1) ayat (4) ayat (7) ayat (5) pada frasa “*Perda provinsi dan*” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Argumentasi hukum yang melandasi putusan tersebut ialah sama dengan alasan hukum putusan sebelumnya. Yaitu putusan No 137/PUU-XIII/2015 karena memiliki karakteristik yang sama.⁶⁹

Banyak kalangan yang berpendapat bahwa sebagai negara kesatuan sudah semestinya pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi memiliki wewenang pengawasan terhadap produk-produk peraturan hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah, hal itu sebagai wujud representasi dari pembinaan, kontrol dan pengawasan pemerintahan di bawahnya. Walaupun memang Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengamanatkan MA berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dibawahnya. Namun dalam pada itu, tidak lantas menghilangkan fungsi pengawasan pemerintahan yang lebih tinggi terhadap lahirnya Perda di daerah, karena pemerintah pusat juga memiliki andil dalam menjaga agar

⁶⁹ Putusan MK No 56/PUU-XIV/2016, Hlm. 97-99

kerangka peraturan perundang-undangan dari daerah sampai pusat tetap proporsional dan sebangun.⁷⁰

Meskipun begitu, beberapa kelompok masyarakat merespons terhadap putusan MK ini sebagai bentuk pemutus yang mengakhiri perspektif-perspektif yang berbeda-beda mengenai pengujian Perda. Semula pandangan UUD NRI 1945 menanggap Perda merupakan produk hukum legislatif, sehingga MA lah yang berwenang memiliki hak uji. Lain halnya dalam perspektif eksekutif, Peraturan daerah adalah aturan yang dibuat oleh prangkat pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, pembatalannya melalui Menteri Dalam Negeri atau Gubernur. Dualisme perspektif yang dianggap membingungkan ditengah masyarakat sehingga putusan MK tersebut menjadi penting.

5. Analisis Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016 Terhadap UU No 23 Tahun 2014

Hakim konstitusi dalam mengeluarkan putusannya selalu bersandar pada pendekatan interpretasi hukum atau metode penafsiran konstitusi. Penafsiran hukum adalah suatu pendekatan mencari makna pada sebuah norma yang sudah ada namun tidak jelas untuk diterapkan pada peristiwanya. Hal lain dapat terjadi manakala hakim dihadapkan pada peristiwa hukum yang tidak ada peraturannya yang khusus. Sedangkan hakim diwajibkan untuk tidak menolak suatu perkara, hakim harus memeriksa dan mengadili walaupun terjadi kekosongan undang-undang atau

⁷⁰ Imam M. Nasef Dalam Fathorrahman, “*Telaah Hukum Tentang Pembatalan Peraturan Daerah (Perda) oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 56/PUU-XIV/2016*”, Jurnal *Rechtens*, Vol.6,No.1 (juni 2017):17

peraturan. Di titik inilah hakim harus melakukan penemuan hukum atau interpretasi hukum untuk mengisi kekosongan hukum dalam perkara itu.

Perkembangan keadaan dan peristiwa selalu membuat hukum yang ada menjadi selalu tertinggal di belakang peristiwa itu. Dalam pada itu, maka penafsiran oleh hakim merupakan instrument penting dalam dunia hukum khususnya sebagai metode penemuan hukum. dalam pendekatan teori, penemuan hukum dikenal dengan dua teori, pertama, heteronom. Kedua, otonom⁷¹.

Terminologi penemuan hukum heteronom adalah suatu keadaan di mana hakim ketika memutuskan dan menetapkan suatu perkara, maka keputusan itu terhubung dengan kaidah yang bersumber dari luar dirinya. Dalam arti yang lebih sederhana, penemuan hukum heteronom adalah hakim memosisikan dirinya sebagai corong undang-undang. Di mana isi dari kaidah-kaidah hukum yang disodorkan pada dirinya dapat diakses oleh siapapun dan di gunakan oleh hakim lainnya sebagai landasan perkara yang sama.

Sedangkan otonom memiliki arti bahwa hakim memiliki ruang untuk berkontribusi pemikiran dengan memberikan masukan ijtihad hukum dengan merujuk pada pendekatan *interpretasi teleologikal* serta *evolitif-dinamik* serta menakar esensi hukum apakah telah terakomodir manakala kaidah itu dipakai di satu kasus yang aktual. Pada metode ini, hakim diberikan ruang untuk menelaah apakah suatu kaidah hukum akan selalu

⁷¹ J.A Pontier, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, *Penemuan Hukum*, Ctk. Pertama, Jendela Mas Pustaka, Bandung, 2008, hlm. 94

relevan dengan perkembangan aktual masyarakat. Metode-metode itu ialah media untuk menemukan maksud dan arti dari UU agar dalam penerapannya bisa memberikan rasa keadilan.

Para pakar menguraikan metode yang lazim dipakai untuk melakukan interpretasi. Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo merinci diantaranya sebagai berikut⁷²;

- (1) penafsiran gramatik;
- (2) penafsiran teologis;
- (3) penafsiran sistematis;
- (4) penafsiran historis;
- (5) penafsiran komparatif;
- (6) penafsiran futuristis.

Selain metode diatas, dalam ranah teori konstitusi ada pula *constitutional interpretation method* atau metode penafsiran konstitusi. Bobbitt menyebut ada enam macam penafsiran konstitusi. Diantaranya ialah;

- (1) interpretasi teks;
- (2) interpretasi histori;
- (3) interpretasi doktrin;
- (4) interpretasi pruden;
- (5) interpretasi struktur; serta
- (6) interpretasi etik.

⁷² Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, Ctk. Pertama, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993, Hal. 19-20

Bila merujuk pada macam-macam penafsiran konstitusi di atas, maka dapat diidentifikasi interpretasi konstitusi apa yang digunakan oleh para hakim konstitusi MK di dalam putusan No. 56/PUU-XIV/2016. Terdapat sembilan hakim dalam majelis hakim konstitusi, 5 (lima) di antaranya mengabulkan permohonan dan 4 (empat) lainnya menolak. Lima hakim konstitusi yang mengabulkan permohonan dapat dicermati ciri dan kategorinya masuk dalam klasifikasi interpretasi gramatikal. Yakni dengan menginterpretasikan konstitusi secara etimologi atau bahasa sesuai dengan susunan kata dan bunyinya. Ketika Pasal 24A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.*" Sesuai dengan bunyinya yang mengamanatkan kewenangan dan pengujian Perda hanya kepada Mahkamah Agung, maka lembaga lain selain Mahkamah Agung tidak memiliki wewenang untuk melakukan pengujian dan pencabutan Perda.

Pendekatan penafsiran gramatik atau juga dikenal dengan penafsiran obyektif ialah metode paling dasar dan sederhana dalam menafsirkan undang-undang. Namun, metode penafsiran ini tidak hanya sekedar membaca teks undang-undang semata, tapi juga harus memenuhi unsur-unsur yang masuk akal.

Dalam interpretasi gramatikal terdapat 3 (tiga) pendekatan *contextualism* yang dapat dilakukan. Diantaranya ialah⁷³;

- (1) *noscitur a sociis*. Yakni pengertian dari sebuah kalimat harus diartikan satu-kesatuan yang tak terpisah dari rangkaianannya;
- (2) *eiusdem generis*. Yakni suatu istilah atau kata dibatasi maknanya secara khusus dalam kelompoknya (*of the same class*).
- (3) *expressum facit cassare tacitum*. Yakni kata-kata yang sudah jelas disebut secara tegas menutup pencarian makna lain mengenai maksud dari undang-undang.

penafsiran gramatik menurut Vissert't Hoft sangat penting untuk negara-negara yang menganut tertip hukum kodifikasi. Namun, penafsiran gramatikal saja dipandang tidak mencukupi untuk menghadirkan sebuah keputusan hukum, apalagi hendak menginterpretasi hukum yang sedari awal norma itu sudah kontroversi dan sudah menjadi perdebatan⁷⁴. Seperti yang sudah dibahas sebelumnya, wewenang menguji dan pencabut Perda telah mengalami perdebatan dan menimbulkan dualisme pandangan. Maka penafsiran secara gramatikal menurut Vissert't Hoft dipandang kurang mencukupi sebagai satu-satunya acuan.

Kemudian 4 (empat) hakim konstitusi MK yang *dissenting opinion* dalam putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016 menunjukkan penggunaan interpretasi tekstual dan doktrinal. Di mana dalam interpretasi tekstual lebih menekankan pada penyerapan makna dari kata yang ada di konstitusi. sedangkan dalam interpretasi doktrinal memahami konstitusi berdasarkan praktek dan preseden. Konsep negara kesatuan dalam doktrin di

⁷³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ctk. Kedelapan, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm.97-98

⁷⁴ Ph. Vissert Hoft, *Penemuan Hukum*, Diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, *Op.Cit*, hlm. 26

konstruksikan oleh hakim konstitusi dalam upaya pemerintah pusat memiliki ruang untuk mengawasi peraturan daerah. Walaupun secara gramatik hak uji itu spesifik tidak disebut secara tegas dalam UUD Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi memiliki peranan yang sangat signifikan dalam menjalankan kewenangannya sebagai penafsir final dari konstitusi, karena Mahkamah Konstitusi adalah pintu terakhir dalam menjaga supremasi konstitusi di negara ini. Mengamini hal itu, peneliti berpendapat bahwa penganuliran pengujian dan pencabutan Perda dari Mendagri dan Gubernur ke Mahkamah Agung sudah final. Oleh sebab itu, pemerintah manakala ingin mengharmoniskan peraturan pusat dan daerah harus melalui *executive abstract preview* yakni mengontrol sejak dari awal pengesahan Perda itu bukan pada saat sudah berlaku.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan beberapa permasalahan dan hasil penelitian normatif yang dilakukan oleh peneliti dapat disimpulkan bahwa:

1. Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) serta ayat (5) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Kementerian Dalam Negeri untuk menguji dan membatalkan Perda. Berdasarkan undang-undang ini, Perda dipandang sebagai instrumen yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah dan DPRD. Dalam perspektif undang-undang No. 23 Tahun 2014, DPRD tidak sama posisinya dengan DPR yang memiliki sifat *trias politica*, DPRD adalah unsur Pemerintahan Daerah yang sumber kekuasaannya mengacu pada Pasal 4 Ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi. Sehingga Pemerintah Pusat melalui perpanjangan tangan kekuasaannya yakni Kementerian Dalam Negeri dapat mencabut Perda yang dianggap tidak selaras dengan peraturan pusat.
2. MK No. 56/PUU-XIV/2016 menyatakan di amar putusannya Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) serta ayat (5) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan

Pasal 24A Ayat (1) UUD tahun 1945. Argumentasi hakim konstitusi salah satunya adalah pemberian kewenangan pembatalan Perda kepada Menteri Dalam Negeri tidak selaras dengan prinsip negara hukum di Indonesia.

B. Saran

1. Sebaiknya dalam UU *Omnibus Law* cipta kerja yang akan mengatur kembali wewenang eksekutif dapat mencabut Perda melalui kepres untuk ditinjau ulang. Hal ini karena bisa menimbulkan dualisme putusan pengadilan dan menimbulkan perdebatan tafsir seperti sebelumnya.
2. Pemerintah dalam upaya mengharmoniskan peraturan daerah dengan pusat bisa melakukan tindakan preventif melalui *executive abstract preview* yakni mengontrol sejak dari awal proses pengesahan Perda.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku & Skripsi

- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah. Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Ctk. *Kedua*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- _____, *Ilmu Negara*, Cetakan *Kedua*, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2010
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. *Pertama*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Tri Ratnawati, *Potret Pemerintahan Lokal Di Indonesia Di Masa Perubahan*, Cetakan *Kesatu*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006
- Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Cetakan *Kesatu*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014
- Aag Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum Dan Perkembangan Sosial*, Ctk. *Pertama*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1988
- Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Fedralisasi*, Cetakan *Pertama*, Yogyakarta, 2009
- Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak Dan Retribusi Daerah*, Ctk. *Pertama*, Sinal Grafika, Yogyakarta, 2012
- Umbu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Ctk. *Pertama*, Genta Publisier, Surakarta, 2016
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, jenis, fungsi, dan materi muatan*, Ctk. *Keenam*, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Ri Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Ctk. *Pertama*, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2009
- Muhamad Nurhasan, *Pembatalan Kewenangan Executive Revuew Pada Kementerian Dalam Negeri: Studi Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016*, Terdapat dalam <https://repository.uinjkt.ac.id>, Pada Tanggal 10 Agustus 2020, Pukul 16:59
- Erna Wilis, *tinjauan yuridis pembatalan perda melalui executive review pada pasal 251 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah*, terdapat dalam <https://repository.uin-suska.ac.id> Pada tanggal 10 Agustus 2020, Pukul 17:43

- Maulana Habibi, *Analisis Terhadap Penghapusan Kewenangan Gubernur dalam Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Ditinjau Dari Fiqh Siyasah Dusturiyyah: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 Ayat 2*, terdapat dalam <https://digilib.uinsby.ac.id> Pada Tanggal 11 Agustus 2020 Pukul 06:14
- Naufal El Ramadhian, *Kedudukan Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, dalam, <http://repository.uinjkt.ac.id> , Senin 07 september 2020, Pukul 16:15 Wib
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ctk. *Kelima belas*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Ctk. *Ketiga*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2010
- _____, M.ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Ctk, 3, Konpress, Jakarta, 2012
- _____, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Ctk. *Pertama*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2005
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. *Kelima*, Konstitusi Perss, Jakarta, 2018
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Ctk. *Ketiga*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2006
- Moh. Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. *Kelima*, FHUI, Jakarta, 1983
- E. Fernando M Manullang, *Selayang Pandang Sistem Hukum di Indonesia*, Ctk. *Pertama*, Kencana, Jakarta, 2016
- Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ctk. *Kelima*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ctk. *Kelima*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- E.Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan Universitas, Ctk. *Kelima*, Jakarta, 1966
- Harun Akasyid Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Ctk. *Kedua*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010

- Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Tata Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. *Kedua*, UII Press, Yogyakarta, 2000
- _____, *Politik Hukum Di Indonesia*, Ctk. *Pertama*, Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pess, Yogyakarta, 1989
- _____, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Ctk. *Pertama*, Rajawali Perss, Jakarta, 2010
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Ctk. *Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Arend Lijphar, Saduran Ibrahim dkk, *Sistem Pemerintahan Parlementer Dan Presidensial*, Ctk. *Pertama*, Rajawali Perss, Jakarta, 1955
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam kajian Hukum Pidana*, Ctk. *Kedua*, Sinar Baru, Bandung, 1983
- Sudaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Ctk. *Pertama*, Alumni, Bandung, 1991
- Ph.Visser't Hoft, diterjemahkan oleh Arief Sidharta, *Penemuan Hukum*, Ctk. *Pertama*, Laboratorium Hukum FH Univ. Parahiayangan, 2001
- M. Quraish Shihab, *Kaidah Tafsir*, Ctk. *Ketiga*, Lentera Hati, Tangerang, 2015
- Jazim Hamidi, *Hermeniutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, Ctk. *Pertama*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Jazim Hamidi dkk. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*. Cetakan *Pertama*, Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta, 2011
- J.A. Pontier, *Penemuan Hukum*, Penerjemah: B. Arief Sidharta, Ctk. *Pertama*, Jendela Mas Pustaka, Bandung, 2008
- Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Ctk. *Pertama*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ctk. *Kedelapan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014

B. Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Sebelum Perubahan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia. Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

C. Kamus, Jurnal, Website/Media Eletronik

Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ctk. Ketiga, Ed. Ketiga, Balai Pustaka, 2003

Imam M. Nasef dalam Fathorrahman, “Telaah Hukum Tentang Pembatalan Peraturan Daerah (Perda) oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 56/PUU-XIV/2016”, Jurnal Rechtsens, Vol.6,No.1 (juni 2017):17

Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Soni Sumarsono, Mendagri Tanpa Hak Cabut Perda, dalam, <https://youtu.be/YCk798fknGc> Pada Tanggal 16 Agustus 2020

Kabiro Hukum Kemendagri, Widodo Sigit Pudjianto, Kemendagri: Pembatalan Perda Bermasalah Tidak Langgar UU, Dalam, https://youtu.be/CzU2uuX_hXA Pada Tanggal 12 Agustus 2020



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Mr. Mohi, Yaman
Universitas Islam Indonesia
J. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta 55151
T. (0274) 379138
F. (0274) 377042
E. fh@uii.ac.id
W. fh.uii.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 293/Perpus/20/H/VI/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : **Abdurrosit**
No Mahasiswa : **14410414**
Fakultas/Prodi : **Hukum**
Judul karya ilmiah : **POLITIK HUKUM PENGUJIAN PERATURAN DAERAH:
STUDI ATAS UU PEMERINTAHAN DAERAH NOMOR 23
TAHUN 2014 DAN PUTUSAN MK NOMOR 56/PUU-XIV/2016**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20 %**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 14 Oktober 2020 M
25 Shafar 1442 H


a.n. Dekan
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.