



TESIS

**KEWENANGAN MENTERI DALAM NEGERI DAN GUBERNUR
DALAM PEMBATALAN PERATURAN DAERAH**

*THE AUTHORITIES OF MINISTER OF STATE AND THE GOVERNOR
OF THE REGULATION OF REGIONAL REGULATION*

ABDUL AZIZ, S.H.
NIM : 150720101005

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
2017**

TESIS

**KEWENANGAN MENTERI DALAM NEGERI DAN GUBERNUR
DALAM PEMBATALAN PERATURAN DAERAH**

*THE AUTHORITIES OF MINISTER OF STATE AND THE GOVERNOR
OF THE REGULATION OF REGIONAL REGULATION*



ABDUL AZIZ, S.H.
NIM : 150720101005

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
2017**

**KEWENANGAN MENTERI DALAM NEGERI DAN GUBERNUR
DALAM PEMBATALAN PERATURAN DAERAH**

*THE AUTHORITIES OF MINISTER OF STATE AND THE GOVERNOR
OF THE REGULATION OF REGIONAL REGULATION*

TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Magister Hukum
Pada Program Pascasarjana Universitas Jember

Oleh :

ABDUL AZIZ, S.H.
NIM : 150720101005

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
2017**

PERSETUJUAN

**TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 6 DESEMBER 2017**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.
NIP : 195612061983031003

Dosen Pembimbing Anggota,

Dr. BAYU DWI ANGGONO, S.H., M.H.
NIP : 198206232005011002

PENGESAHAN

**KEWENANGAN MENTERI DALAM NEGERI DAN GUBERNUR DALAM
PEMBATALAN PERATURAN DAERAH**

Oleh :

ABDUL AZIZ, S.H.
NIM : 150720101005

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.
NIP : 195612061983031003

Dr. BAYU DWI ANGGONO, S.H., M.H.
NIP : 198206232005011002

Mengesahkan,
Program Studi Magister Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Jember
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON , S.H., M.H.
NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Judul Tesis : Kewenangan Menteri Dalam Negeri Dan Gubernur Dalam Pembatalan Peraturan Daerah

Tanggal Ujian : 8 Desember 2017

S.K. Penguji :

Nama Mahasiswa : Abdul Aziz, S.H.

NIM : 150720101005

Program Studi : Magister Hukum

Komisi Pembimbing :

Pembimbing Utama : Dr. Jayus, S.H, M.Hum.

Pembimbing Anggota : Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

Tim Dosen Penguji :

Dosen Penguji 1 : Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H.

Dosen Penguji 2 : Dr. Al Khonif, S.H., LL.M.

Dosen Penguji 3 : Prof. Dr. Drs. Abintoro Prakoso, S.H., MS.

Dosen Penguji 4 : Dr. Jayus, S.H, M.Hum.

Dosen Penguji 5 : Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Jum'at
Tanggal : 8
Bulan : Desember
Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember :

Ketua,

Sekretaris,

Dr. Y.A. TRIANA OHOIWUTUN S.H., M.H.
NIP : 196310131990032001

Dr. AL KHANIF, S.H., LL.M., Ph.D.
NIP : 197907282009121003

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

Prof. Dr. Drs. ABINTORO PRAKOSO, S.H., MS. : (.....)
NIP : 195701051986031002

Dr. JAYUS, S.H, M.Hum. : (.....)
NIP : 195612061983031003

Dr. BAYU DWI ANGGONO, S.H., M.H. : (.....)
NIP : 198206232005011002

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Hukum), baik di Universitas Jember maupun di perguruan tinggi lain.
2. Tesis ini merupakan hasil dari gagasan, ide, pemikiran, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Dalam Tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik maupun saksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, 6 Desember 2017

Yang membuat pernyataan,



ABDUL AZIZ, S.H.
NIM : 150720101005

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala Puja dan Puji syukur Penulis panjatkan kepada Allah S.W.T, Tuhan Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang atas segala Rahmat, Petunjuk, serta Hidayah yang telah diberikan, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul : *Kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Dalam Pembatalan Peraturan Daerah* ; Penulisan tesis ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Magister Hukum periode tahun 2017. Pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan dalam penulisan tesis ini, antara lain :

1. Dr. Jayus, S.H, M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Utama penyusunan tesis ;
2. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H, sebagai Dosen Pembimbing Anggota penyusunan tesis ;
3. Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H., selaku Ketua Panitia Penguji Tesis ;
4. Dr. Al Khanif, S.H., LL.M., Ph.D., selaku Sekretaris Panitia Penguji Tesis ;
5. Prof. Dr. Drs. Abintoro Prakoso, S.H., MS, selaku Anggota Panitia Penguji Tesis sekaligus sebagai Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan, Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H. M.Hum., dan Echwan Iriyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I dan II Fakultas Hukum Universitas Jember ;
7. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan yang diberikan ;
8. Orang tuaku, semua keluarga dan kerabat atas doa dan dukungan yang telah diberikan dengan setulus hati ;
9. Istri dan anakku yang selalu menjadi motivasi dan semangat untuk maju ;
10. Teman-teman seperjuangan di Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember angkatan tahun 2015 yang tak bisa aku sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;
11. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan tesis hukum ini.

Seperti pepatah menyebutkan “*tak ada gading yang tak retak*” ; sama halnya dengan tesis yang saya susun ini. Saya sangatlah menyadari bahwasanya penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, serta masih banyak kekurangan–kekurangannya, mengingat saya sebagai manusia yang masih jauh dari kebenaran dan kesempurnaan dan banyak sekali kelemahan. Menyadari sepenuhnya akan keterbatasan penulis baik dari segi kemampuan dan keterbatasan bekal ilmu saat menulis tesis ini. Oleh karena itu, senantiasa penulis akan menerima segala kritik dan saran dari semua. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan tesis ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 6 Desember 2017
Penulis,

ABDUL AZIZ, S.H.
NIM : 150720101005

RINGKASAN

Pasal 24 A Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan 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. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa apabila terdapat suatu perda yang bertentangan dengan undang-undang, maka lembaga yang diberikan kewenangan untuk menguji dan membatalkannya adalah Mahkamah Agung. Hal ini diperkuat oleh Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”. Namun berbeda halnya jika kita melihat ketentuan sebagaimana dimuat dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang pada intinya memberikan kewenangan kepada Menteri untuk membatalkan suatu perda. Hal tersebut memperlihatkan bahwa terjadi dishamonisasi antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang legalitas pembatalan perda, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas penulis mengidentifikasi beberapa rumusan masalah antara lain : (1) Apakah implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terhadap kewenangan Menteri dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan peraturan daerah ; (2) Bagaimana praktek pembatalan peraturan daerah oleh Mahkamah Agung ? dan (3) Bagaimanakah seharusnya kewenangan pengawasan peraturan daerah oleh Menteri dalam Negeri dan Gubernur ? Tipe penelitian yang digunakan dalam penyelesaian tesis ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Sesuai dengan tujuan yang akan dicapai, maka metodologi dalam penelitian tesis ini menggunakan dua macam pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Dalam pengumpulan bahan hukum ini penulis menggunakan metode atau cara dengan mengklasifikasikan, mengkategorisasikan dan menginventarisasi bahan-bahan hukum yang dipakai dalam menganalisis dan memecahkan permasalahan.

Hasil kajian yang diperoleh bahwa : *Pertama*, Demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung. Berdasarkan uraian di atas, Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang Undang Pemerintahan Daerah sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final and binding*. Artinya, pemberlakuannya mengikat dimulai pada saat dibacakan. Dalam kasus ini, Mahkamah Konstitusi telah memutus rantai perdebatan terkait pengujian Perda Kabupaten/Kota. Putusan Mahkamah Konstitusi secara tegas memberikan “*stempel kewenangan*” kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan yang berhak menguji dan membatalkan Perda Kabupaten/Kota (*judicial review*). Dengan demikian,

pengawasan yang bersifat represif menjadi wewenang Mahkamah Agung, sedangkan pengawasan yang bersifat preventif, mutlak menjadi tugas Pemerintah Pusat. *Kedua*, Dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Suatu Perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau Undang Undang Pemerintahan Daerah. Untuk itu, pembatalan Perda seharusnya tidak dilakukan oleh Pemerintah, tetapi pembatalan Perda harus dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui proses pengujian peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, Peran pengujian peraturan perundang-undangan merupakan tugas Mahkamah Agung (MA). Berdasarkan undang-undang, peran Mendagri sebagai penguji peraturan perundang-undangan hanya dibatasi untuk empat isu yaitu masalah tata ruang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak, dan retribusi daerah. Pengalihan wewenang tersebut tidak akan menghambat penyelesaian peraturan daerah yang bermasalah. Menurut hemat penulis akan lebih baik jika Mahkamah Agung meniru model pengujian peraturan di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan hasil kajian tersebut penulis memberikan saran, bahwa : Apabila pengawasan terhadap cabang kekuasaan lain (dalam hal ini kekuasaan eksekutif) dilakukan secara eksternal oleh kekuasaan kehakiman maka dinamakan *judicial review* sedangkan apabila dilaksanakan secara internal oleh pemerintah dinamakan *executive review*. Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa mekanisme *executive preview* dan *executive review* lebih mirip sebagai semacam upaya administrasi yang bersifat tertutup di lingkungan pemerintahan, lebih berfungsi sebagai instrumen pengawasan internal oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah. Sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) baru terbuka dan dapat digunakan manakala struktur pemerintahan yang lebih rendah mengajukan keberatan atas hasil dilakukannya *executive review* berupa keputusan pembatalan peraturan daerah yang dilakukan oleh struktur pemerintahan yang lebih tinggi kedudukannya. Dan dapat juga dilihat dari sisi yang berbeda bahwa sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan di daerah baru akan berlangsung manakala terdapat orang atau badan hukum yang merasa keberatan dan mengajukan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung untuk membatalkan peraturan daerah yang dianggap merugikannya tersebut. Atau sebaliknya pemerintahan daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan desa/daerah yang dilakukan baik oleh Presiden dan/atau Menteri sehingga mengajukan langkah hukum pengajuan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung. Pengujian dan pemeriksaan permohonan hak uji materi oleh Mahkamah Agung tersebut memiliki fungsi pengawasan eksternal yang bersifat yuridis terhadap kekuasaan pemerintahan (*executive*) dalam kerangka *check and balances* dan sekaligus dalam rangka mengawal cita negara hukum.

SUMMARY

Article 24 A of the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia states that the Supreme Court is authorized to adjudicate at appeal, to examine statutory laws under the law, and to have other powers granted by law. Based on these provisions, it can be seen that if there is a regional regulation that is contrary to the law, the institution authorized to test and cancel it is the Supreme Court. This is reinforced by Article 9 paragraph (2) of Law Number 12 Year 2011 on the Establishment of Laws and Regulations stating that "In the case of a Legislation under the Act allegedly contrary to the Act, the test is conducted by the Court Great". But it is different if we look at the provisions as contained in Article 251 of Law Number 23 Year 2014 on Regional Government which in essence gives authority to the Minister to cancel a regional regulation. It shows that there is disharmonization between legislation regulating the legality of cancellation of local regulations, that is Law Number 12 Year 2011 with Law Number 23 Year 2014.

Based on some of the above, the writer identifies several problem formulation such as: (1) What are the implications of Decision of the Constitutional Court Number 137 / PUU-XIII / 2015 on the authority of the Minister of Home Affairs and the Governor to cancel regional regulations; (2) How is the practice of cancellation of regional regulations by the Supreme Court? And (3) What should be the authority of local regulatory oversight by the Minister of Home Affairs and the Governor? The type of research used in the completion of this thesis is the type of normative juridical research. In accordance with the objectives to be achieved, the methodology in this thesis research uses two approaches, namely statute approach and conceptual approach (conceptual approach). In the collection of this legal material the author uses the method or way by classifying, categorizing and inventory of legal materials used in analyzing and solving problems.

The results of the study obtained that: First, For the sake of legal certainty and in accordance with the 1945 Constitution according to the legal considerations of the Constitutional Court the examination or annulment of the regional regulation becomes the constitutional authority of the Supreme Court. Based on the above description, Article 251 Paragraph (2), Paragraph (3) and Paragraph (4) of the Regional Government Law as long as the Regency / Municipal Regulation is contradictory to the 1945 Constitution as argued by the Petitioner. The decision of the Constitutional Court is final and binding. That is, binding enforcement begins when read. In this case, the Constitutional Court has broken the chain of debates over the testing of the Regency / City Regulations. The Constitutional Court ruling expressly provides "authority seal" to the Supreme Court as a judicial institution which is entitled to test and annul the District Regulation / Town (judicial review). Thus, the repressive supervision becomes the authority of the Supreme Court, while the preventive supervision is absolutely the duty of the Central Government. Secondly, in its examination of the higher legislation it should not be solely on the basis of "upgrades", but also on "the sphere of authority". A regional regulation that is contrary to a higher-level legislation (except the Constitution) is not necessarily false, if it turns out that high-level legislation violates the rights and obligations of regions guaranteed by the Constitution or the Law on Regional Government. For that reason, the cancellation of the law should not be done by the Government, but

the cancellation of the law should be done by the Supreme Court through the process of testing the legislation. Third, the role of the testing of legislation is the duty of the Supreme Court (MA). Under the law, the role of the Minister of Home Affairs as an examiner of legislation is only limited to four issues: spatial issues, the Regional Revenue and the Netherlands Budget, taxes and levies. Such transfer of authority will not hinder the settlement of problematic regional regulations. I think it would be better if the Supreme Court imitates the model of regulatory testing in the Constitutional Court.

Based on the results of this study the authors provide advice, that : If supervision of other branches of power (in this case power eksekutif) done externally by the judicial power then called judicial review whereas if executed internally by the government called executive review. Thus it can be said that the executive preview and executive review mechanism is more like a kind of administrative effort that is closed in the government environment, more functioning as an instrument of internal control by the government against local government. Judicial review tools are open and can be used when lower government structures object to the results of an executive review in the form of decisions on cancellation of local regulations by higher-level government structures. And it can also be seen from a different perspective that judicial review of legislation in a new area will take place when there is a person or legal entity objecting and applying for a judicial review right to the Supreme Court to overturn the local Considered to be detrimental to it. On the other hand, the regional government can not accept the decision on the cancellation of village / regional regulations by both the President and / or the Minister so as to propose the legal action for the submission of a judicial review petition to the Supreme Court. The examination and examination of the petition for judicial review by the Supreme Court has a juridical external oversight function to the executive authority within the framework of checks and balances and simultaneously in order to guard the state of the law.

DAFTAR ISI

| | Hal. |
|---|-----------|
| Halaman Sampul Depan..... | i |
| Halaman Sampul Dalam | ii |
| Halaman Prasyarat Gelar..... | iii |
| Halaman Persetujuan | iv |
| Halaman Pengesahan | v |
| Halaman Penetapan Panitia Penguji | vii |
| Halaman Pernyataan Orisinalitas Tesis | viii |
| Halaman Ucapan Terima Kasih | ix |
| Halaman Ringkasan | xi |
| Halaman <i>Summary</i> | xiv |
| Halaman Daftar Isi | xvi |
| Halaman Daftar Lampiran | xxi |
| BAB 1 PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Rumusan Masalah | 10 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 10 |
| 1.4 Manfaat Penelitian | 11 |
| 1.5 Originalitas Penelitian | 12 |
| 1.6 Metode Penelitian | 14 |
| 1.6.1 Tipe Penelitian | 14 |
| 1.6.2 Pendekatan Masalah | 14 |
| 1.6.3 Bahan Hukum | 15 |
| 1.6.4 Analisis Bahan Hukum | 18 |
| BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA | 20 |
| 2.1 Konsep Peraturan Daerah | 20 |
| 2.1.1 Pengertian Peraturan Daerah | 20 |
| 2.1.2 Tahap Penyusunan Peraturan Daerah | 22 |
| 2.2 Otonomi Daerah | 25 |
| 2.2.1 Pengertian Otonomi Daerah | 25 |

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 2.2.2 | Hakikat Otonomi Daerah | 31 |
| 2.3 | Pengertian, Tujuan dan Bentuk-Bentuk Pengawasan | 37 |
| 2.3.1 | Pengertian Pengawasan | 37 |
| 2.3.2 | Tujuan dan Fungsi Pengawasan | 40 |
| 2.3.3 | Bentuk-Bentuk Pengawasan | 44 |
| 2.4 | Teori Perundang-undangan | 46 |
| 2.4.1 | Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .. | 46 |
| 2.4.3 | Hierarki dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan | 48 |
| 2.5 | Teori Kewenangan | 51 |
| 2.5.1 | Pengertian Kewenangan | 51 |
| 2.5.2 | Sumber Kewenangan dan Bentuk Kewenangan | 54 |
| BAB 3 | KERANGKA KONSEPTUAL | 57 |
| BAB 4 | PEMBAHASAN..... | 58 |
| 4.1 | Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Terhadap Kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Untuk Membatalkan Peraturan Daerah | 58 |
| 4.1.1 | <i>Judicial Review</i> Ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 | 58 |
| 4.1.1.1 | Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 | 58 |
| 4.1.1.2 | Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 | 79 |
| 4.1.2 | Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Terhadap Kewenangan Menteri dalam Negeri dan Gubernur Untuk Membatalkan Peraturan Daerah | 84 |
| 4.2 | Praktek Pembatalan Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung Pada Kurun Waktu Tahun 2004 Sampai Dengan 2015 | 100 |
| 4.2.1 | Hukum Acara Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung | 100 |

| | | |
|----------------------|--|------------|
| 4.2.2 | Jumlah Perkara Pengujian Peraturan Daerah Yang Ditangani dan Dikabulkan Oleh Mahkamah Agung | 106 |
| 4.2.3 | Evaluasi Terhadap Praktek Pelaksanaan Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung | 109 |
| 4.3 | Kewenangan Pengawasan Peraturan Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur | 129 |
| 4.3.1 | Praktek Pengawasan Represif | 129 |
| 4.3.2 | Praktek Pengawasan Preventif | 133 |
| 4.3.3 | Upaya Untuk Mengefektifkan Pengawasan Preventif Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 | 143 |
| BAB V | PENUTUP | 168 |
| 5.1 | Kesimpulan | 168 |
| 5.2 | Saran-saran | 169 |
| DAFTAR BACAAN | | |

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : Risalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Lampiran 2 : Risalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹ Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah adalah menerbitkan Peraturan Daerah (yang selanjutnya disebut Perda adalah Perda provinsi dan Perda

¹ Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 9

Kabupaten/Kota)⁴, sebagaimana diatur dalam Bab VI Pasal 236 sampai dengan Pasal 257 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana dalam ketentuan itu disebutkan tentang Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Pasal 236 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa : Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah tersebut dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Berdasarkan hal tersebut, suatu Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Sebagaimana disebutkan oleh Ni'matul Huda terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah bahwa :

Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka Peraturan Daerah itu, seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative act*) sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*regulative act*). Perbedaan antara peraturan daerah dengan undang-undang hanya dari segi teritorial semata atau berlakunya peraturan tersebut bersifat nasional atau lokal. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan eraturan daerah hanya berlaku dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja yaitu dalam wilayah daerah propinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah kota.⁵

⁴ Pasal 1 angka (25) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm.233-234

Peraturan Daerah pada dasarnya ada 2 (dua) yaitu ; Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa : Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Lebih lanjut disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa : Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Terkait Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana tersebut di atas, dapat dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur berdasarkan ketentuan Pasal 251 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi kewenangan gubernur dan menteri membatalkan perda kabupaten/kota apabila bertentangan standar, norma, kriteria, prosedur yang ditetapkan pemerintah pusat. Pembatalan perda tersebut mengacu pada jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu :⁶

⁶Pasal 7, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

Prosedur yang dimaksud adalah melalui Mahkamah Agung Republik Indonesia, karena Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat melakukan *Judicial Review*/menguji terhadap peraturan daerah yang dinilai bermasalah untuk membuktikan apakah peraturan daerah itu bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya atau tidak.⁷ Perdebatan mengenai berlakunya pengujian pembatalan terhadap Peraturan daerah menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi daerah ini, mengingat peraturan daerah adalah produk hukum kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom sedangkan salah satu dampak positif berkembangnya ide otonomi daerah menguatnya eksistensi peraturan daerah sebagai produk legislatif daerah yang memungkinkan pengembangan segala potensi kekhasan daerah mendapat payung yuridis yang jelas.

Sebagian kalangan masyarakat mengatakan *local wet*, yang mempunyai prototipe yang sebangun dengan undang-undang (*wet*). Dilihat dari ruang lingkup materi muatan, cara perumusan, pembentukan, dan pengundangannya, kedudukannya dalam tata urutan (hirarkis) peraturan perundang-undangan

⁷Pasal 24A ayat (1), Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

pembentukan dan pengundangannya, kedudukannya dalam tata urutan serta daya berlakunya sebagai norma hukum, sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memang pandangan yang melihat hal ini sebagai produk hukum yang mandiri tidak berlebihan.⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengawasan yang terkandung di dalamnya melalui mekanisme *executive review* (represif), merupakan bawaan dari Pengawasan represif yang dapat melibatkan Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir bagi Pemerintahan Daerah yang tidak menerima produk hukumnya dibatalkan oleh Pemerintah Pusat dan/atau gubernur dengan alasan yang dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan.⁹ Sedangkan pengawasan melalui mekanisme *executive review* (represif) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sama sekali tidak melibatkan Mahkamah Agung sebagai lembaga konstitusional yang mengawasi norma hukum (*control normative*) di bawah undang-undang.

Pemerintahan Daerah hanya diberi kesempatan untuk mengajukan permohonan kepada Presiden (Pemerintahan Provinsi)¹⁰ dan kepada Menteri (pemerintahan kabupaten/kota) atas pembatalan produk hukum daerah.¹¹ Permohonan tersebut sifatnya *administratif review*, yang sama sekali tidak

⁸ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Jakarta, Media Utama Grafika, 2010, hlm.72

⁹ Pasal 145 angka (5), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰ Pasal 251 angka (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹ *Ibid.*, Pasal 251 angka (8)

memberikan kepastian hukum bagi Pemerintahan Daerah. Pandangan ideal tentang peraturan daerah tersebut seolah-olah dicerai oleh ketentuan Pasal 251 ayat (1 dan 2) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Data yang dirilis dari Kementerian Dalam Negeri, menunjukkan bahwa, produk hukum daerah yang dibatalkan pada Tahun 2002-2009 berjumlah 1.878, yang dibatalkan Tahun 2010-2014 berjumlah 1.497. Produk hukum daerah yang dibatalakan pada Tahun 2015-2016 berjumlah 3.143, diantaranya ada Peraturan Daerah 1.765 Peraturan Daerah yang dicabut Kementerian Dalam Negeri, 111 Peraturan/ Keputusan Menteri Dalam Negeri dan 1.267 Peraturan daerah/ peraturan kepala daerah kabupaten/kota yang dicabut atau di revisi Gubernur.¹²

Berdasarkan data tersebut di atas, artinya data dari tahun ke tahun pembatalan produk hukum daerah, masih menunjukkan angka yang signifikan. Beberapa perda yang dihapus oleh Mendagri diantaranya meliputi perda berkaitan dengan investasi, izin usaha, hingga perda-perda yang bernuansa syariah. Terlepas dari maksud membatalkan perda tersebut, kenyataan hari ini memperlihatkan bahwa pembatalan perda menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Tidak hanya itu, politisi dan akademisipun ikut mengambil posisi dalam perdebatan tersebut. Selain mengenai materi muatan perda yang dibatalkan, salah satu aspek penting yang juga menjadi bahan perdebatan adalah berkenaan dengan “boleh” atau “tidaknya” mendagri membatalkan suatu perda.¹³

¹² Data Puspen Kemendagri, Tanggal 21 Juni 2017

¹³ <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/13/jokowi-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada tanggal 16 Februari 2017

Berkaitan dengan mekanisme pembatalan suatu perda, Pasal 24 A Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan 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. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa apabila terdapat suatu perda yang bertentangan dengan undang-undang, maka lembaga yang diberikan kewenangan untuk menguji dan membatalkannya adalah Mahkamah Agung. Hal ini diperkuat oleh Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”.

Namun berbeda halnya jika kita melihat ketentuan sebagaimana dimuat dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang pada intinya memberikan kewenangan kepada Menteri untuk membatalkan suatu perda. Hal tersebut memperlihatkan bahwa terjadi dishamonisasi antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang legalitas pembatalan perda, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Lantas undang-undang mana yang harus kita patuhi ? Adagium hukum mengatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan masih dianggap berlaku sebelum ada undang-undang yang mencabutnya. Sehingga, kedua undang-undang tersebut dapat dijadikan tempat berpijak dalam upaya pembatalan suatu perda..

Namun untuk menjawab pertanyaan tentang undang-undang mana yang dirasa lebih “tepat” sebagai tempat berpijak ? Tentu kita harus mengacu pada kaidah-kaidah penyusunan perundang-undangan yang berlaku. Dalam suatu kaidah penyusunan perundang-undangan, jika terjadi disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan setingkat, hal yang harus kita perhatikan adalah siapa pemberi mandat undang-undang tersebut. Jika pembentukan salah satu undang-undang diantara undang-undang yang bertentangan merupakan amanat langsung dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka undang-undang tersebutlah yang seharusnya dijadikan tempat berpijak utama dalam kehidupan ber hukum di Indonesia karena kedudukannya lebih tinggi dari peraturan lain yang ada di bawahnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Terkait ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, Mahkamah Konstitusi telah membatalkan berlakunya aturan terkait kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan peraturan daerah. Hal itu disampaikan majelis hakim Mahkamah Konstitusi dalam sidang uji materi pada tanggal 4 April 2017 yang dalam amar putusannya menyebutkan : “Mengabulkan permohonan Pemohon sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa : pembatalan peraturan daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur

¹⁴ Bayu Dwi Anggono, *Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Jember, UPT Penerbitan Unej, 2015, hlm.27

sebagai wakil Pemerintah Pusat, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Uji materi tersebut diajukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) dan kawan-kawan. Pemohon meminta agar peraturan terkait pembatalan peraturan daerah yang terdapat dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Adapun putusan tersebut teregistrasi dengan Nomor Perkara 137/PUU-XIII/2015. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif, yakni pemerintah daerah dan DPRD. Sedianya, pembatalan produk hukum berupa peraturan di bawah undang-undang itu bisa dibatalkan jika dilakukan melalui mekanisme uji materi di Mahkamah Agung.

Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa frasa "perda provinsi dan" yang tercantum dalam Pasal 251 ayat 7, serta Pasal 251 ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ini merupakan putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait pembatalan perda oleh gubernur dan menteri. Pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal 251 ayat 1, 2, 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini, maka Menteri Dalam Negeri tidak lagi bisa mencabut perda provinsi. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu.

Dalam putusan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 Mahkamah Konstitusi menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung. Ketentuan tersebut mengacu pada ketentuan dalam Pasal 24 A ayat 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan tersebut karena perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh eksekutif atau kepala daerah dengan legislatif atau DPRD. Dalam Undang Undang Kekuasaan Kehakiman, bahwa pembatalan perda sebagai produk hukum dibawah undang undang dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan oleh Mendagri.

Perda adalah suatu produk hukum yang bukan hanya berisi tindak lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan berisi pula kekhasan dan kebutuhan lokal dalam kerangka otonomi. Perda juga dibentuk oleh Kepala daerah dan DPRD yang keduanya dipilih secara demokratis. Perda dibentuk berdasarkan asas kedaulatan rakyat, karena dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif. Secara formil pembentukan Perda adalah hasil manifestasi kedaulatan rakyat yang dilakukan melalui Kepala Daerah dan DPRD setempat. Berdasarkan hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk menuangkan dan mengkaji masalah pembatalan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur, dalam bentuk penulisan tesis hukum dengan judul : ***“Kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Dalam Pembatalan Peraturan Daerah”***

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan yaitu :

1. Apakah implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap kewenangan Menteri dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan peraturan daerah ?
2. Bagaimana praktek pembatalan peraturan daerah oleh Mahkamah Agung dalam kurun waktu tahun 2004 sampai dengan tahun 2015 ?
3. Bagaimanakah seharusnya kewenangan pengawasan peraturan daerah oleh Menteri dalam Negeri dan Gubernur pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Menurut Bruggink, tujuan penelitian adalah hal penentuan tujuan (*doelstelling*) atau kepentingan pengetahuan (*kennisbelang*).¹⁵ Pada dasarnya tujuan penulisan tesis ini merupakan tujuan yang berkaitan dengan obyek studi. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan tesis hukum sebagaimana dirumuskan dalam rumusan masalah sebagaimana telah disebutkan, meliputi 2 (dua) hal, antara lain :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap kewenangan Menteri dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan peraturan daerah.

¹⁵ J.J.H Bruggink, Alih Bahasa Arief Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996, hlm.216

2. Untuk mengkaji dan menganalisis praktek pembatalan peraturan daerah oleh Mahkamah Agung dalam kurun waktu tahun 2004 sampai tahun 2015.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan pengawasan peraturan daerah oleh Menteri dalam Negeri dan Gubernur pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dalam penulisan tesis ini antara lain :

- a. Untuk pengembangan teori hukum tata negara, khususnya masalah konsep pengaturan pembatalan peraturan daerah.
- b. Untuk memberikan kritik dan masukan yang bersifat membangun dalam rangka masalah mekanisme pembatalan peraturan daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Sedangkan manfaat praktis yang ingin diperoleh dari penelitian ini antara lain sebagai berikut :

- a. Sebagai bahan masukan bagi pihak terkait masalah konsep pengaturan pembatalan peraturan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah.
- b. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan instansi yang terkait khususnya bagi pihak pemerintah daerah dalam kaitannya dengan masalah pembatalan peraturan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah.

1.5 Originalitas Penelitian

Karya ilmiah adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan

karya jiplakan. Penelitian ini pada dasarnya didasari oleh penelitian terdahulu dari beberapa hasil penelitian dan penulisan tesis yang hampir sama dan sejenis dengan penulisan tesis hukum ini. Beberapa rujukan dan referensi penelitian tesis hukum tersebut, adalah :

1. Analisis Pembatalan Peraturan Daerah Menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 2016 oleh Akbar Kurnia Wahyudi, pada Universitas Diponegoro, Semarang. Dalam penelitian tersebut dibahas bahwa Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan pemerintah mengawasi perda, baik ketika masih bentuk rancangan maupun sesudah disahkan. Pasal 251 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan pengawasan kepada Menteri dan Gubernur sampai dengan kewenangan pembatalan melalui instrumen berupa keputusan menteri dan keputusan gubernur. Menteri berwenang membatalkan perda provinsi, sedangkan gubernur berwenang membatalkan perda kabupaten/kota. Apabila gubernur tidak membatalkan perda maka Menteri yang akan membatalkan perda tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 251 ayat (3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keputusan pembatalan ini harus ditindaklanjuti dengan pemberhentian pelaksanaan perda dan pencabutan perda yang dibatalkan. Apabila pemerintah daerah tidak menindaklanjuti pembatalan, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menyiapkan sanksinya. Ketentuan adanya sanksi bagi pemerintah daerah ini merupakan materi pengaturan baru yang tidak terdapat dalam undang-undang

sebelumnya. Ada dua bentuk sanksi yang akan diterima oleh pemerintah daerah, yaitu sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi rancangan perda.

2. Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Perspektif *Judicial Review* Dan *Executive Review*, pada Universitas Hasanudin Makassar Tahun 2016 oleh Khelda Ayunita. Dalam penelitian tersebut dibahas bahwa Pandangan ideal tentang Perda tersebut seolah-olah “dicercai” oleh ketentuan Pasal 185 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disingkat Mendagri) untuk membatalkan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pertanyaan yuridis yang mengemuka dari persoalan ini adalah berkenaan dengan validitas atau kekuatan hukum kewenangan Mendagri tersebut dan pengaruhnya terhadap kedudukan Perda sebagai suatu produk hukum. Peraturan Daerah telah melahirkan dualisme pengujian yaitu *executive review* oleh pemerintah pusat dan *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Standar pengujian peraturan daerah oleh pemerintah pusat berbeda dengan standar pengujian peraturan daerah oleh Mahkamah Agung. Implikasi hukum timbul sebagai akibat dari pembatalan peraturan daerah tersebut yaitu lahirnya ketidakpastian hukum terhadap status peraturan daerah.

1.6 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian.

Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan tesis ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Adapun metode penelitian yang dipergunakan dapat diuraikan sebagai berikut :

1.6.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.¹⁶

1.6.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan tesis ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang diuraikan sebagai berikut :

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm.194

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi ¹⁷
2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.¹⁸

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sebagaimana diuraikan berikut :

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan–bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan–catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan dan putusan–putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;

¹⁷ *Ibid*, hlm.93

¹⁸ *Ibid*, hlm.138

2. Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98), Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316;
3. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359);
4. Undang- Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076;
5. Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233;
6. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan

hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.¹⁹⁾ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.6.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.²⁰⁾

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.165

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Opcit*, hlm. 164

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.²¹

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Peraturan Daerah

2.1.1 Pengertian Peraturan Daerah

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Kebijakan Publik memiliki banyak makna yang dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa variasi. Beberapa variasi yang dapat digunakan untuk memahami kebijakan publik salah satunya yang dipakai adalah dari aspek kedalaman yang mencakup kebijakan sebagai keputusan, kebijakan sebagai proses manajemen, kebijakan sebagai intervensi pemerintah, kebijakan sebagai *democratic governance*.²²

Konsep pengertian kebijakan publik sebagaimana disebutkan oleh beberapa ahli, antara lain :

Thomas R. Dye : *“public policy is whatever governments choose to do or not to do”*, atau definisi yang lebih kongkret seperti yang dikatakan oleh Peters, *“Public policy is the sum of activities of governments, whatever acting directly or through agents, as it has on influence on the lives of citizen.*²³ Kebijakan publik selalu berhubungan dengan keputusan-keputusan pemerintah yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat melalui instrument-instrumen

²² Lisa Yunita, Kebijakan Publik, Jakarta, Sumber Ilmu Media, 2001, hlm.2

²³ Thomas R. Dye dalam Muchsin dan Fadillah Putra. 2002. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press. Hlm.9

kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah berupa hukum, pelayanan, transfer dana, pajak dan anggaran-anggaran.

Amir Santoso mengemukakan pandangannya mengenai Kebijakan Publik yakni : *Pertama* adalah pendapat para ahli yang menyamakan kebijaksanaan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Mereka cenderung untuk menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijaksanaan publik. *Kedua* adalah pendapat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijaksanaan.²⁴⁾

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan publik adalah sebuah rangkaian yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan daripada aktor tersebut.

Kebijakan publik adalah bentuk menyatu dari ruh negara dan kebijakan publik adalah bentuk konkret dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya. Kebijakan publik yang transparan dan partisipatif akan menghasilkan pemerintahan yang baik. Paradigma kebijakan publik yang kaku dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak responsif. Demikian pula sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang luwes dan responsif akan menghasilkan wajah negara yang luwes dan responsif pula.

²⁴Amir Santoso, *Analisa Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya Press, 1998, hlm.18

Kebijakan daerah adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang tujuannya untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan roda pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat di daerah. Kebijakan daerah biasanya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota kebijakan daerah ini tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dgn peraturan yang lebih tinggi, misalnya, Peraturan Menterei (Permen), Peraturan Presiden (Perpres), dan lain sebagainya. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah, dimana produk hukum daerah sendiri dibagi menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dibagi menjadi : Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan produk hukum daerah yang bersifat penetapan, antara lain : Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

2.2.2 Tahap Penyusunan Kebijakan Daerah

Tahap-tahap penyusunan kebijakan menurut William Dunn adalah sebagai berikut :²⁵

1) Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil

²⁵ William Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 1998, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. hlm: 24

mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

2) Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah

Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4) Penilaian/Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Mekanisme penyusunan Peraturan Daerah sebagai salah satu produk hukum daerah pada dasarnya mengacu pada ketentuan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Mekanisme penyusunan Peraturan Daerah pada dasarnya diawali dengan proses persiapan pembentukan Peraturan Daerah, dengan pengajuan Rancangan Peraturan Daerah atau disingkat dengan Raperda.

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 penyusunan rancangan produk hukum daerah dilaksanakan oleh Pimpinan satuan kerja perangkat daerah. Penyusunan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud juga dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Penyusunan produk hukum daerah tersebut dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah. Tim sebagaimana dimaksud, diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.

2.2 Otonomi Daerah

2.2.1 Pengertian Otonomi Daerah

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam salah satu isi penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 itu dikatakan bahwa : “Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locate rechtsgemeenschappen*) atau daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.”

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Sedangkan prinsip Otonomi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam penjelasan umumnya adalah : Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan yang ditetapkan dalam undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, dalam menyelenggarakan otonomi daerah mempunyai hak :

- a) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b) Memilih pimpinan daerah;
- c) Mengelola aparatur daerah;
- d) Mengelola kekayaan daerah;
- e) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
- h) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan.

Selain hak, daerah mempunyai kewajiban yang diatur dalam ketentuan

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Terdapat 15 (lima belas) kewajiban yang dipunyai oleh daerah, yaitu :

- a) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h) Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k) Melestarikan lingkungan hidup;
- l) Mengelola administrasi kependudukan;
- m) Melestarikan nilai sosial budaya;
- n) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 21 dan Pasal 22 tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah tersebut dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib,

adil, patut dan taat pada peraturan perundang-undangan. Menurut Syaukani dan Afan Gafar :

Otonomi Daerah bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. Jadi pada hakikatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.²⁶

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Siswanto Sunarno menyebutkan bahwa :

Ide otonomi daerah bermula dari akibat kesalahan di masa lalu, baik secara struktural maupun kultural, yang imbasnya sampai uga pada persoalan fundamental kenegaraan kita, misalnya muncul fenomena baru untuk memisahkan diri, meraih otonomi seluas-luasnya, atau memilih merdeka. Berbagai tuntutan dan harapan tersebut, entah yang bersifat alami ataupun bermuatan politis, luas ataupun terbatas, dilatari oleh berbagai persoalan yang amat kompleks. Muncul sejumlah protes dan pertanyaan kritis berkisar pada masalah ketidakadilan sosial, dominasi pusat, ketimpangan pembangunan, kesenjangan perekonomian antar daerah, pembagian penerimaan negara dan daerah yang tidak berimbang, juga masalah marginalisasi potensi dan putra daerah.²⁷

Berdasarkan fenomena berkembangnya masalah tersebut, akhirnya muncul sebuah konklusi bahwa tatanan pemerintahan dan kenegaraan selalu sentralistik dan tidak menghidupkan desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dan adil, dan karenanya harus diubah dan diganti. Untuk menata pemecahan masalah tersebut telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana telah direvisi oleh

²⁶ Syaukani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.36

²⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 9

ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berjiwakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Secara prinsipil terdapat 2 (dua) hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk manajemen daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam manajemen daerah. Pada hakikatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut adalah menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*Bestuur*).

Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, desentralisasi dari sudut asal usul bahasa berasal dari bahasa latin, yaitu “*De*” atau lepas dan “*Centrum*” atau pusat. Menurut perkataannya desentralisasi itu berarti melepaskan dari pusat.²⁸ Hal ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dengan bagiannya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut sistem desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pengertian lebih lanjut mengenai pengertian desentralisasi disebutkan dalam Pasal 1 angka

²⁸ Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005, hlm.18

7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa : Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan : Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pengertian dari tugas pembantuan disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan : tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan hal tersebut, hubungan desentralisasi dan otonomi sangat erat kaitannya. Pada dasarnya otonomi adalah tujuan dari desentralisasi daerah-daerah otonom, yakni daerah yang mandiri, tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan semakin tinggi derajat desentralisasi, semakin tinggi otonomi daerah. Dalam konteks negara kesatuan, otonomi daerah seharusnya diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya, proses pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah bukan berarti menjadikan daerah lepas dari pengaturan dan pembinaan pemerintah pusat.

2.2.2 Hakikat Otonomi Daerah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.²⁹

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif

²⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 9

sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.³⁰

Kriteria *eksternalitas* didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas dampak tersebut, maka ditentukan kriteria *akuntabilitas* yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Hal ini adalah sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas Pemerintah kepada rakyat. Kriteria *efisiensi* didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis.³¹ Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan di era global. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang

³⁰ Muhammad Farahan dalam Rinekso Kartono, *Panduan Pemilu Untuk Rakyat*, LPKPS, Malang, 2005, hlm.45

³¹ *Ibid*, hlm.45

wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.³²

Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki oleh daerah, maka prioritas penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan. Di luar urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini, setiap tingkat pemerintahan juga melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan yang bersangkutan atas dasar prinsip penyelenggaraan urusan sisa. Untuk itu pemberdayaan dari Pemerintah kepada pemerintahan daerah menjadi sangat penting untuk meningkatkan kapasitas daerah agar mampu memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagai prasyarat menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

³² Herry Kurniawan, *Otonomi Daerah*, LPKPS, Malang, 2005, hlm.45

Pembagian kewenangan bidang pemerintahan antara pusat, daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota diatur dalam ketentuan Pasal 10 sampai dengan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan mengenai pembagian urusan pemerintahan. Kewenangan pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Kewenangan propinsi terdiri dari 2 (dua) kategori, yaitu kewenangan sebagai daerah otonom dan sebagai wilayah administrasi. Kewenangan sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan kota. Sementara kewenangan sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.³³

Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia. Sementara kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan. Dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

- a) Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentra lisasikan.
- b) Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

³³ J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm.246

Pada dasarnya terdapat keuntungan dan kelemahan penerapan sistem desentralisasi, beberapa keuntungannya antara lain :

- a) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan
- b) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak, yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
- c) Dalam mengurangi birokrasi dalam arti sempit yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan perbedaan (diferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khusus desentralisasi teritorial dapat lebih menyesuaikan diri pada kebutuhan atau keperluan khusus daerah
- e) Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.³⁴

Dengan demikian, bahwa kebijakan otonomi daerah dapat menjadi sebuah solusi, khususnya menyangkut tata pemerintahan yang lebih efektif dan profesional, tetapi juga menjadi problem ketika prasyarat lain tidak mengiringi terhadap kebijakan tersebut, seperti penegakan hukum, pengaturan soal teritorial, dan sebagainya. Desentralisasi yang nggak diimbangi oleh penegakan hukum, akan menyuburkan erilaku tindak korupsi di daerah. Desentralisasi yang tidak mengatur dalam pengertian teritorial akan melahirkan raja-raja kecil di daerah yang rawan dengan dis-integrasi, karena atas nama otonomi daerah, penguasa daerah tidak tunduk kepada pemerintah pusat ; begitu pula halnya dengan soal-soal yang berkaitan dengan masalah perimbangan kekuasaan antara daerah dan pusat.

³⁴ Nur Feriyanto, *Pemberdayaan Daerah Melalui Kerja Sama Antar Daerah*, Kedaulatan Rakyat Press, 2001, hlm.18

Dengan adanya otonomi daerah memberikan suatu harapan bagi terciptanya dan terlaksananya keadilan, demokratisasi dan transparansi kehidupan di sektor publik. Hal tersebut merupakan suatu lompatan jauh bagi tertatanya masyarakat sipil yang dicita-citakan. Kebijakan otonomi daerah melalui Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah. Hal tersebut ditempuh dalam rangka mengembalikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula menciptakan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).³⁵

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis.³⁶ Disamping itu, daerah menjadi titik sentral awal gagasan perencanaan berbagai kegiatan pemerintahan. Otonomi daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan yang secara politik ditempuh dalam rangka memenuhi keutuhan “Negara dan Bangsa”, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan

³⁵ *Ibid*, hlm.54

³⁶ *Ibid*, hlm.55

diantara segenap warga negara Indonesia, tak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

2.3 Pengertian, Tujuan dan Bentuk-Bentuk Pengawasan

2.3.1 Pengertian Pengawasan

Dari sejumlah fungsi manajemen, pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik. Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik. Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Akan tetapi untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk diberikan.³⁷

Bagi para ahli manajemen, tidak mudah untuk memberikan definisi tentang pengawasan, karena masing-masing memberikan definisi tersendiri sesuai dengan bidang yang dipelajari oleh ahli tersebut. Berikut ini Penulis akan mengambil beberapa pendapat dari beberapa sarjana :

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi.³⁸ Menurut ICW

³⁷ Nurul Khoiriyah, *Manajemen Pengawasan*, Jakarta, Khasanah Ilmu, 2007, hlm.54

³⁸ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986, hlm 2

bahwa Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan/kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”.³⁹ Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai.

Sebagai bahan perbandingan berikut penulis kutip beberapa pendapat para sarjana di bawah ini terkait pengertian pengawasan, antara lain :

Menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.⁴⁰ Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.⁴¹ Menurut M. Manullang mengatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”⁴² Dilain pihak menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujamto memberikan batasan : Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang

³⁹ Herman Bonai, *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, USU, Medan, 2009, hlm.27 (Artikel tidak dipublikasikan)

⁴⁰ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 80

⁴¹ Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Glora Madani Press, 2004, hlm.127

⁴² M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18

dikehendaki.⁴³ Menurut pendapat yang dikemukakan Harold Koonz, sebagaimana dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah : Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.⁴⁴

Akan tetapi kalau di terjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif. Istilah pengendalian berasal dari kata kendali yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi berbeda dengan istilah pengawasan, produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang di kendalikan.⁴⁵ Dalam pengendalian kewenangan untuk mengadakan tindakan korektif itu sudah terkandung di dalamnya, sedangkan dalam pengertian pengawasan tindakan korektif itu merupakan proses lanjutan. Pengendalian adalah pengawasan ditambah tindakan korektif. Sedangkan pengawasan adalah pengendalian tanpa tindakan korektif. Namun sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan.

⁴³ *Ibid*, hlm.19

⁴⁴ Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm.39

⁴⁵ *Ibid*, hlm.42

2.4.2 Tujuan dan Fungsi Pengawasan

Pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaannya diperlukan prinsip-prinsip pengawasan yang dapat dipatuhi dan dijalankan, adapun prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut :⁴⁶

- 1) Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
- 2) Bertolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam :
 - a) Tujuan yang ditetapkan
 - b) Rencana kerja yang telah ditentukan
 - c) Kebijakan dan pedoman kerja yang telah digariskan
 - d) Perintah yang telah diberikan
 - e) Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- 3) Preventif, Artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan-kesalahan.
- 4) Bukan tujuan tetapi sarana. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi.

⁴⁶ *Op.Cit*, Prajudi, hlm.75

- 5) Efisiensi. Artinya pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.
- 6) Apa yang salah. Artinya pengawasan haruslah dilakukan bukanlah semata-mata mencari siapa yang salah, tetapi apa yang salah, bagaimana timbulnya dan sifat kesalahan itu.
- 7) Membimbing dan mendidik. Artinya “pengawasan harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan.

Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau yang telah ditetapkan. Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud :⁴⁷

- a) Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan.
- b) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.

⁴⁷*Ibid*, hlm.42

- c) Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
- d) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.
- e) Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Sedangkan tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Dari uraian di atas dapatlah kita ambil kesimpulan bahwa pada dasarnya pengawasan bertujuan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi nantinya dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengambil kebijakan guna mencapai sasaran yang optimal. Pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk : ⁴⁸

- 1) Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan peringkat.
- 2) Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- 3) Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- 4) Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas jasa yang dihasilkan
- 5) Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Dari keseluruhan pendapat di atas dapat dilihat adanya persamaan pandangan yakni dalam hal tujuan dilakukannya kegiatan pengawasan, yaitu

⁴⁸*Ibid*, hlm.42

agar semua pekerjaan/kegiatan yang diawasi dilaksanakan sesuai dengan rencana. Rencana dalam hal ini adalah suatu tolok ukur apakah suatu pekerjaan/kegiatan sesuai atau tidak. Dan yang menjadi alat ukurnya bukan hanya rencana tetapi juga kebijaksanaan, strategi, keputusan dan program kerja. Pengawasan juga berarti suatu usaha atau kegiatan penilaian terhadap suatu kenyataan yang sebenarnya, mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan rencana atau tidak.

Berbicara tentang arti pengawasan dalam hukum administrasi negara maka hal ini sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan hanya dapat dipisahkan, akan tetapi tidak dapat dibedakan satu samalain. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, demikian juga halnya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pembangunan bersamaan juga melaksanakan tugas pemerintahan.⁴⁹

Supaya perencanaan dan program pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka hendaknya diperlukan pengawasan yang lebih efektif di samping dapat mengendalikan proyek-proyek pembangunan yang ada di daerah. Dengan demikian untuk lebih memperjelas arti pengawasan dalam kacamata hukum administrasi negara yang akan dilakukan oleh aparatur pengawasan maka berikut ini penulis akan mengemukakan pendapat guru besar hukum administrasi negara Prayudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan

⁴⁹ Nurul Khoiriyah, *Op.Cit*, hlm.54

yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan.⁵⁰

Berdasarkan kutipan di atas maka dapat difahami bahwa yang menjadi tujuan pengawasan adalah untuk mempermudah mengetahui hasil pelaksanaan pekerjaan dari aparat pemerintah di daerah sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan sebelumnya, dan sekaligus dapat melakukan tindakan perbaikan apabila kelak terjadi penyimpangan dari rencana/program yang telah digariskan.

2.4.3 Bentuk-Bentuk Pengawasan

Saiful Anwar menyebutkan bahwa berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut :⁵¹

- 1) Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri.
- 2) Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Penyelenggaraan pengawasan dapat dilakukan berdasarkan jenis-jenis pengawasan yaitu :

- 1) Pengawasan dari segi waktunya
- 2) Pengawasan dari segi sifatnya.

Pengawasan ditinjau dari segi waktunya dibagi dalam dua kategori yaitu sebagai berikut :⁵²

⁵⁰ *Ibid*, hlm.80

⁵¹ *Op.Cit*, Saiful Anwar, hlm.127

⁵² *Ibid*, hlm.128

- 1) Pengawasan apriori atau pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan-keputusan dari aparatur yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut. Apabila ketetapan atau peraturan tersebut belum disahkan maka ketetapan atau peraturan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum.
- 2) Pengawasan aposteriori atau pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan aparatur pemerintah yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Tindakan dalam pengawasan represif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam keadaan yang mendesak tindakan dapat dilakukan dengan cara menanggukkan ketetapan yang telah dikeluarkan sebelum dilakukan pencabutan.

Pengawasan terhadap aparatur pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu, terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu :⁵³⁾

- 1) Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) misalnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas. Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah tidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu tugas hakim adalah memberikan perlindungan (*law protection*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada diantara negara/pemerintah dengan warga masyarakat.
- 2) Pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) yaitu pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built in control*) selain bersifat legalitas juga lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.

M. Manullang mengatakan bahwa tujuan utama diadakannya pengawasan adalah, mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi

⁵³ *Ibid*, hlm.129

kenyataan. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Sukarno K. adalah sebagai berikut :⁵⁴

- a) Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan
- b) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan.
- c) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
- d) Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien
- e) Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan.

Masalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah antar satu instansi dengan instansi lainnya dipengaruhi oleh jenis dan sifat pekerjaan, dalam arti jarak antara unit kerja yang diawasi dengan jumlah tugas/aktivitas hendaknya Tujuan utama diadakannya pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan itu menjadi kenyataan. Pelimpahan tugas pengawasan harus dibarengi dengan tanggung jawab yang dipikulkan kepada penerima tugas tersebut, dalam arti tanggung jawab itu adalah keharusan dilaksanakan tugas sebaik-baiknya sebagai suatu kewajiban, sehingga hak untuk melakukan suatu tindakan jangan disalahgunakan.⁵⁵

2.4 Teori Perundang-undangan

2.4.1 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van

⁵⁴ Sukarno K. *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1992, hlm.105

⁵⁵ *Ibid*, hlm.108

der Vlies dibagi dalam dua kelompok yaitu Asas-Asas Formil dan Asas-Asas Materiil. Asas-Asas Formil dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan :⁵⁶

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- 3) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kedayataksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi :

- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).⁵⁷

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan

⁵⁶ Alfi Fahmi Adicahya, *Asas-Asas Dan Teori Pembentukan Perundang-undangan*, Bandung, Unity Persada Pressindo, 2009, hlm.36

⁵⁷ *Ibid*

perundangundangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- 1) Asas kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- 2) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- 3) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
- 4) Asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 6) Asas kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- 7) Asas keterbukaan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2.4.2 Hierarki Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam

bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada dasar bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bisa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hirarkinya. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.⁵⁸

Kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan norma hukum yang tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, disamping sebagai sumber hukum dasar nasional sebagaimana disebutkan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun tata urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah :

- a) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR)
- c) Undang-Undang (UU)
- d) Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- e) Peraturan Pemerintah
- f) Keputusan Presiden (Kepres) dan
- g) Peraturan Daerah

Berbeda halnya dengan tata urutan tersebut di atas, dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵⁸ Alfi Fahmi Adicahya, *Hierarki Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal, Universitas Brawijaya, Malang, 2012, hlm.1

- b) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c) Peraturan Pemerintah
- d) Peraturan Presiden
- e) Peraturan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan terakhir yakni diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
- b) Ketetapan MPR (Tap MPR)
- c) Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- d) Peraturan Pemerintah (PP)
- e) Peraturan Presiden (Perpres)
- f) Peraturan Daerah

Untuk mengatur kehidupan masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat, Pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut Peraturan Perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah harus berdasarkan dan atau melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dikenal ada hukum dasar tertulis yang disebut dengan konvensi. Sebagai hukum dasar, undang Undang Dasar merupakan sumber hukum. Oleh karena itu, setiap produk hukum seperti undang-undang, peraturan bahkan setiap kebijakan penyelenggaraan

pemerintahan haruslah berdasarkan dan bersumberkan pada peraturan yang lebih tinggi yang berpuncak pada Undang Undang Dasar.

Dengan kedudukannya sebagai sumber hukum, norma hukum yang tertinggi, Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai fungsi sebagai alat kontrol terhadap norma hukum yang lebih rendah yang berlaku agar sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk melaksanakan fungsi kontrol dalam teori hukum dikenal hak uji material yaitu kewenangan untuk meneliti dan menilai apakah peraturan perundang-undangan materinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.⁵⁹

Tata Urutan (Hirarki) Peraturan Perundangan tersebut di atas tidak dapat diubah atau dipertukarkan tingkat kedudukannya oleh karena tata-urutan Peraturan Perundangan disusun berdasarkan tinggi-rendahnya Badan Penyusun Peraturan Perundangan dan menunjukkan kepada tinggi-rendahnya tingkat kedudukan masing-masing peraturan negara tersebut. Tata urutan Peraturan Perundangan dimaksudkan bahwa Peraturan Perundangan yang lebih rendah tingkat kedudukannya tidak boleh bertentangan isinya dengan Peraturan Perundangan lainnya yang lebih tinggi tingkat kedudukannya.

2.5 Teori Kewenangan

2.5.1 Pengertian Kewenangan

Persamaan tanggung jawab dan wewenang adalah baik dalam teori, tetapi sukar dicapai. Dapat dijabarkan lebih lanjut, bahwa wewenang dan

⁵⁹ Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm.27

tanggung jawab adalah sama dalam jangka panjang, dan dalam jangka pendek, tanggung jawab lebih besar peranannya dari pada wewenang itu sendiri. Organisasi lini adalah orang/badan usaha yang mempunyai hubungan pelapor hanya dengan satu atasan, sehingga ada kesatuan perintah. Dan organisasi staf adalah orang/badan usaha dalam struktur organisasi yang fungsi utamanya memberikan saran dan pelayanan kepada fungsi lini.

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan persoalan asas legalitas, asas yang tentunya mendunia. Hal ini disebabkan asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum, terutama negara dengan sistem hukum kontinental.⁶⁰ Senada dengan pendapat F. J. Stahl, bahwa salah satu unsur pokok yang harus dimiliki negara hukum, yakni pemerintah berdasarkan undang-undang (hukum). Ini sesuai dalam konsep Hukum Administrasi, asas legalitas juga dikenal, dikatakan bahwa pejabat tata usaha negara dapat berbuat hukum asalkan ada dasar wewenang yang bersumber dari undang-undang.⁶¹

Sebelum dibahas lebih lanjut mengenai kewenangan, ada baiknya dipahami dahulu apa yang dimaksud dengan kewenangan beserta jenis-jenis dan cara memperoleh kewenangan itu sendiri. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan

⁶⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, eds. kesatu, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.94

⁶¹ <http://www.antikorupsi.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=1288468>
judul artikel : kewenangan dalam hukum administrasi negara ; diakses pada tanggal 16 Februari 2017

tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Wewenang merupakan syaraf yang berfungsi sebagai penggerak dari pada kegiatan-kegiatan. Wewenang yang bersifat informal, untuk mendapatkan kerjasama yang baik dengan bawahan. Disamping itu wewenang juga tergantung pada kemampuan ilmu pengetahuan, pengalaman dan kepemimpinan. Wewenang berfungsi untuk menjalankan kegiatan-kegiatan yang ada dalam organisasi. Wewenang dapat diartikan sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang tersebut H.D. Stout menyatakan bahwa :

Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi Pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga banyak para pakar menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.⁶²

Wewenang adalah kekuasaan yang sah dan legal yang dimiliki seseorang untuk memerintah orang lain, berbuat atau tidak berbuat atau tidak berbuat sesuatu, kekuasaan merupakan dasar hukum yang sah dan legal untuk dapat mengerjakan sesuatu pekerjaan. Wewenang adalah apa yang disebut sebagai “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh

⁶² H.D Stout dalam Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.101

undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang juga diartikan sebagai hak yang dimiliki untuk mengambil keputusan, sikap atau tindakan berdasarkan tanggung jawab yang diberikan.⁶³ Unsur wewenang atau kewenangan antara lain :⁶⁴

- a. Pengaruh, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
- b. Dasar Hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
- c. Konformitas Hukum, Mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.

2.5.2 Sumber Kewenangan dan Bentuk Kewenangan

Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata Negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (Undang Undang Dasar) atau peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh : kewenangan yang dimiliki oleh

⁶³ *Op.Cit*, Ridwan H.R, hlm.90

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.36

pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.⁶⁵

Selain secara atribusi, wewenang juga dapat diperoleh melalui proses pelimpahan yang disebut :

- a) Delegasi
- b) Mandat

Diantara jenis-jenis pelimpahan wewenang ini, perbedaan antara keduanya adalah sebagai berikut :⁶⁶

- a) Delegasi adalah pelimpahan tanggung-jawab dan wewenang kepada anak buah atau rekan kerja. Delegasi memiliki dua unsur penting yaitu Tanggung-jawab adalah kewajiban yang harus dilaksanakan dan Wewenang sebagai kekuasaan untuk menunaikan kewajibannya. seseorang yang menyerahkan tugas dan kewenangannya kepada seseorang lain dalam batas kepemimpinannya, yang dipercayainya mampu merampungkan atau menjaga tugas dan kewenangannya itu, secara hukum dan moral harus ikut bertanggung-jawab atas segala kejadian yang dilakukan oleh orang (dan pembantu-pembantunya) yang menerima delegasi itu, betapa kecil pun akibat kejadian tersebut terhadap organisasi. Karena itu setiap unsur pimpinan berkewajiban melakukan pengawasan pada bawahan langsungnya, dan bertanggung-jawab atas semua yang terjadi dalam kepemimpinannya. Misalnya pimpinan terendah dalam organisasi adalah bawahan dari pimpinan di atasnya, berurutan sampai ke pimpinan tertinggi, dan diberikan kepercayaan oleh atasan langsungnya. Dengan demikian, walaupun kesalahan atau kekeliruan atau pelanggaran terjadi dan dilakukan dalam batas tugas dan tanggung-jawab pimpinan yang terendah dalam organisasi, setiap pimpinan yang terlibat dalam pendelegasian tugas itu, secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab. Harus dicamkan, bahwa pendelegasian berlaku dari atas sampai ke bawah, dan karena itu semua yang terlibat dalam pendelegasian itu secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab
- b) Mandat adalah perintah atau arahan yang diberikan oleh orang banyak (rakyat, perkumpulan, dan sebagainya) kepada seseorang (beberapa orang) untuk dilaksanakan sesuai dengan kehendak

⁶⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Pers, Cetakan ke-10, 2008, hlm130

⁶⁶ *Ibid.* hlm.90

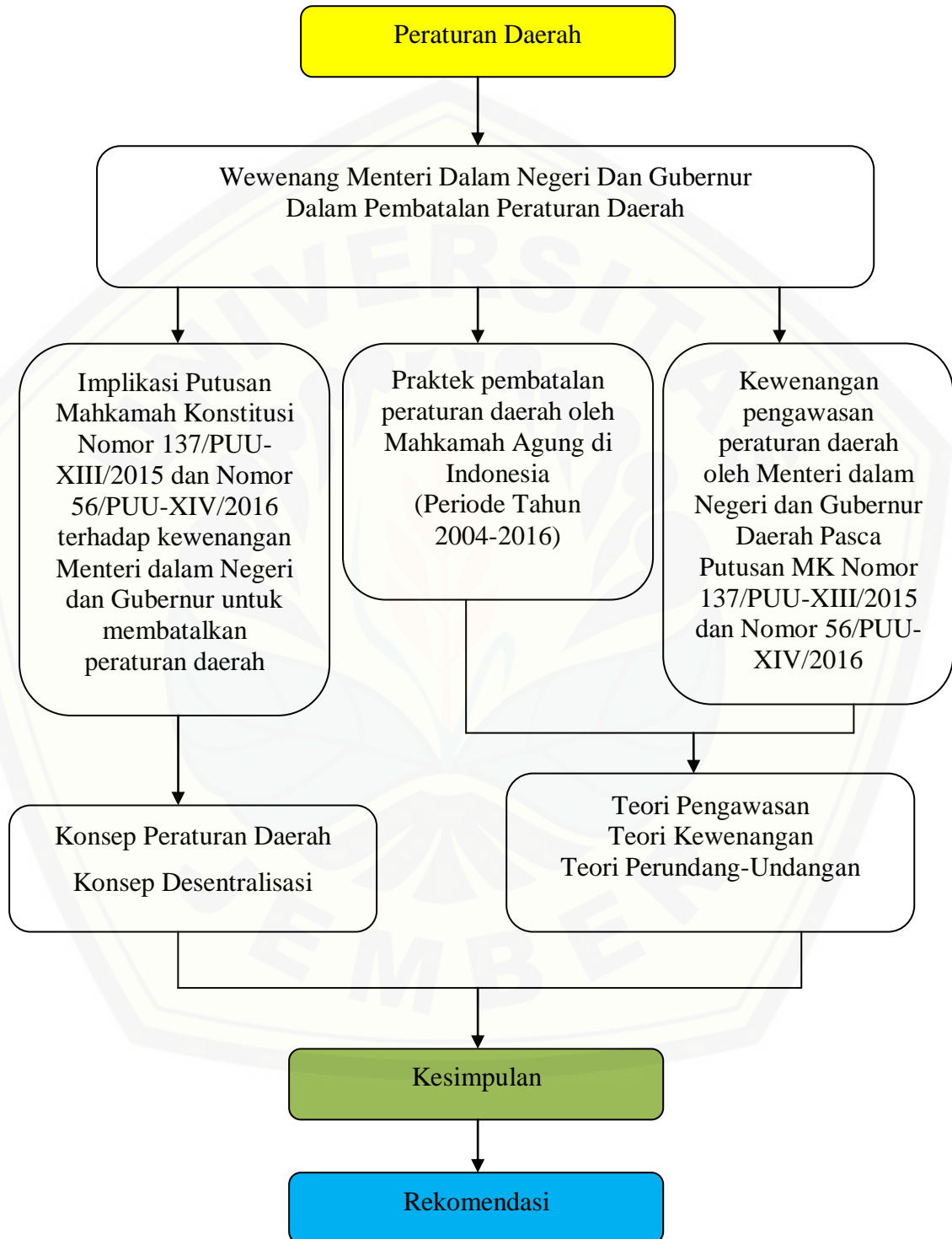
orang banyak itu. Contohnya ketika kepala daerah memerintahkan bawahannya mengeluarkan uang daerah untuk suatu kepentingan, maka konsekuensi tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat (kepala daerah).

Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi (Undang Undang Dasar) atau peraturan perundang-undangan. Demikian pula wewenang dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan dapat dibedakan antara atribusi dan delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya wewenang yang diberikan oleh Undang Undang Dasar atau Undang Undang kepada suatu badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (sebagai bentuk wewenang atribusi) menyerahkan kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan.⁶⁷

⁶⁷ *Ibid.* hlm.90

BAB III

KERANGKA KONSEPTUAL



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung. Berdasarkan uraian di atas, Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang Undang Pemerintahan Daerah sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final and binding*. Artinya, pemberlakuannya mengikat dimulai pada saat dibacakan. Dalam kasus ini, Mahkamah Konstitusi telah memutus rantai perdebatan terkait pengujian Perda Kabupaten/Kota. Putusan Mahkamah Konstitusi secara tegas memberikan “*stempel kewenangan*” kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan yang berhak menguji dan membatalkan Perda Kabupaten/Kota (*judicial review*). Dengan demikian, pengawasan yang bersifat represif menjadi wewenang Mahkamah Agung, sedangkan pengawasan yang bersifat preventif, mutlak menjadi tugas Pemerintah Pusat.
2. Wewenang Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang khususnya perda sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor

56/PUU-XIV/2016 selama ini diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970. Wewenang tersebut dipertegas kembali dalam Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 atau Ketetapan MPR No.III/MPR/1978. Dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 9 ayat (2) yang menentukan bahwa, dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

3. Peran pengujian peraturan perundang-undangan merupakan tugas Mahkamah Agung (MA). Berdasarkan undang-undang, peran Mendagri sebagai penguji peraturan perundangan-undangan hanya dibatasi untuk empat isu yaitu masalah tata ruang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak, dan retribusi daerah. Pengalihan wewenang tersebut tidak akan menghambat penyelesaian peraturan daerah yang bermasalah. Menurut hemat penulis akan lebih baik jika Mahkamah Agung meniru model pengujian peraturan di Mahkamah Konstitusi.

5.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diberikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Apabila pengawasan terhadap cabang kekuasaan lain (dalam hal ini kekuasaan eksekutif) dilakukan secara eksternal oleh kekuasaan kehakiman maka dinamakan *judicial review* sedangkan apabila dilaksanakan secara internal oleh pemerintah dinamakan *executive review*. Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa mekanisme *executive preview* dan *executive*

review lebih mirip sebagai semacam upaya administrasi yang bersifat tertutup di lingkungan pemerintahan, lebih berfungsi sebagai instrumen pengawasan internal oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah.

2. Sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) baru terbuka dan dapat digunakan manakala struktur pemerintahan yang lebih rendah mengajukan keberatan atas hasil dilakukannya *executive review* berupa keputusan pembatalan peraturan daerah yang dilakukan oleh struktur pemerintahan yang lebih tinggi kedudukannya. Dan dapat juga dilihat dari sisi yang berbeda bahwa sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan di daerah baru akan berlangsung manakala terdapat orang atau badan hukum yang merasa keberatan dan mengajukan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung untuk membatalkan peraturan daerah yang dianggap merugikannya tersebut. Atau sebaliknya pemerintahan daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan desa/daerah yang dilakukan baik oleh Presiden dan/atau Menteri sehingga mengajukan langkah hukum pengajuan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung. Pengujian dan pemeriksaan permohonan hak uji materi oleh Mahkamah Agung tersebut memiliki fungsi pengawasan eksternal yang bersifat yuridis terhadap kekuasaan pemerintahan (*executive*) dalam kerangka *check and balances* dan sekaligus dalam rangka mengawal cita negara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur :

- Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006
- Amir Santoso, *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, 1998.
- Ali Faried, *Demokratisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005
- Alfi Fahmi Adicahya, *Asas-Asas Dan Teori Pembentukan Perundang-undangan*, Bandung, Unity Persada Pressindo, 2009
- Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : PSH Universitas Islam Indonesia, 2002
- Bambang Setyadi, *Pembentukan Peraturan Daerah*, dalam Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2007
- Calvin MacKenzie, *Politics and Policy Implementations*, Princentyon University Press, 2006
- Dandi Ramdani. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003
- Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005
- H.D Stout dalam Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006
- J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007
- Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998
- Jimly Asshiddiqie, 2000, *Kekuasaan Kehakiman Di Masa Depan*, Makalah Seminar, Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat; dan Reformasi Menuju Indonesia Baru; *Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara*,

Pembaharuan Hukum Dan Keberdayaan Masyarakat Madani, Makalah Konggres Mahasiswa Indonesia Sedunia, Chicago USA

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, CV. Alfabeta, 2012

M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, Bandung, 2012

Nurul Khoiriyah, *Manajemen Pengawasan*, Jakarta, Khasanah Ilmu, 2007

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005

Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981

Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman PascaAmandemen Konstitusi*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012

Rikardo Simarmata dan Stephanus Masiun, *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*, Seri Pengembangan Wacana HuMa, No 1. September 2002

Rosjidi Ranggawijaya dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung: Citra Bhakti Akademika, 1996

Sayuti, *Tolok Ukur Dan Upaya Hukum Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta : PSH Universitas Islam Indonesia, 2002

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2002

Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 2010

Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang Undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1990

Syaukani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010

Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986

Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Glora Madani Press, 2004

Thomas R. Dye dalam Muchsin dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2002.

Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet dikutip dalam Fery Amsari, “Masa Depan MK : Kesesuaian Teori dan Implementasi”, *Jurnal Mahkamah Konstitusi RI*, Vol 5 No.01 Juni 2008

William Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1998.

W.Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016

Sumber Internet :

Artikel : <http://birohukum.jogjaprov.go.id/index.php/berita/provinsi-diy/443-pembentukan-perda> oleh Moedji Rahardjo

<http://okamahendra.wordpress.com/2008/12/15/implikasi-hukum/>

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f20d250c7f05/mekanisme-pengujian-perda-kabupaten-kota-yang-bertentangan-dengan-uu> diakses pada tanggal 2 Juni 2017

<http://www.herdi.web.id/pembatalan-perda-pasca-putusan-mk/> diakses pada tanggal 1 Juni 2017

Jurnal, Makalah dan Artikel :

Alfi Fahmi Adicahya, *Hierarki Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal, Universitas Brawijaya, Malang, 2012

Muhammad aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta

Herman Bonai, *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, USU, Medan, 2009, hlm.27 (Artikel tidak dipublikasikan)

RINGKASAN PERMOHONAN
Perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015
Pembatasan Wewenang Pemerintah Daerah

I. PARA PEMOHON

1. Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) yang diwakili oleh **Mardani H. Maming, S.H., M.Sos.**, dan **Prof. Dr. Ir. H. M. Nurdin Abdullah, M.Agr.**, Pemohon I;
2. **Pemerintahan Daerah Kabupaten Batubara, Provinsi Sumatera Utara**, yang diwakili oleh **H. OK. Arya Zulkarnaen, S.H., M.H., Selamat Arifin, S.E., M.Si. Drs. Suwarsono dan Syafrizal** Pemohon II;
3. Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tengah, Provinsi Aceh, yang diwakili oleh Bupati Aceh Tengah, Ir. H. Nasaruddin, M.M Pemohon III;
4. Pemerintah Daerah Kabupaten Muara Enim, Provinsi Sumatera Selatan, yang diwakili oleh Bupati Muara Enim yaitu Ir. H. Muzakir Sai Sohar Pemohon IV;
5. Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yang diwakili oleh Bupati Belitung yaitu H. Sahani Saleh, S.Sos. Pemohon V;
6. Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi yang diwakili oleh Bupati Merangin yaitu Al Haris, S.Sos., M.H. Pemohon VI;
7. Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat yang diwakili oleh Bupati Tanjung Jabung Barat yaitu Drs. H. Usman Ermulan, M.M. Pemohon VII;
8. Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur, Provinsi Lampung, yang diwakili oleh Penjabat Bupati Lampung Timur yaitu Drs. Tauhidi, M.M. Pemohon VIII;
9. Pemerintah Daerah Kabupaten Tanggamus, Provinsi Lampung, yang diwakili oleh Bupati Tanggamus yaitu H. Bambang Kurniawan Pemohon IX;
10. Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak, Provinsi Banten, yang diwakili oleh Bupati Lebak yaitu Hj. Iti Octavia Jayabaya, S.E., M.M. Pemohon X;
11. Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat, Provinsi Jawa Barat, yang diwakili oleh Bupati Bandung Barat yaitu Drs. H. Abubakar, M.Si. Pemohon XI;
12. Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat, yang diwakili oleh Bupati Majalengka yaitu H. Sutrisno, S.E., M.Si. Pemohon XII;
13. Pemerintah Daerah Kota Sukabumi, Provinsi Jawa Barat, yang diwakili oleh Walikota Sukabumi yaitu H. Mohamad Muraz, S.H., M.M. Pemohon XIII;

14. Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara, Provinsi Jawa Tengah, yang diwakili Bupati Banjarnegara yaitu H. Sutedjo Slamet Utomo, S.H., M.Hum., Pemohon XIV;
15. Pemerintah Daerah Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah, yang diwakili oleh Bupati Pati yaitu H. Haryanto, S.H., M.M. Pemohon XV;
16. Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang diwakili oleh Bupati Kulon Progo yaitu dr. Hasto Wardoyo, Sp.OG (K) Pemohon XVI;
17. Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur yang diwakili oleh Bupati Madiun yaitu H. Muhtarom, S.Sos..... Pemohon XVII;
18. Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek, Provinsi Jawa Timur, yang diwakili oleh Pelaksana Tugas Harian (PLH) Bupati Trenggalek yaitu Drs. Ali Mustofa Pemohon XVIII;
19. Pemerintah Daerah Kabupaten Bangli, Provinsi Bali, yang diwakili Penjabat Bupati Bangli yaitu Dewa Gede Mahendra Putra, S.H., M.H. Pemohon XIX;
20. Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas, Provinsi Kalimantan Tengah, yang diwakili Bupati Kapuas yaitu Ir. Ben Brahim S. Bahat, M.M., M.T. Pemohon XX;
21. Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Utara, yang diwakili Penjabat Bupati Bulungan yaitu Ir. H. Syaiful Herman, M.AP. Pemohon XXI;
22. Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo Utara, Provinsi Gorontalo, yang diwakili Bupati Gorontalo Utara yaitu Indra Yasin, S.H., M.H. Pemohon XXII;
23. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumbawa, Provinsi Nusa Tenggara Barat, yang diwakili Penjabat Bupati Sumbawa yaitu Drs. H. Jamaluddin Malik Pemohon XXIII;
24. Pemerintah Daerah Kabupaten Serdang Bedagai, Provinsi Sumatera Utara, yang diwakili Penjabat Bupati Serdang Bedagai yaitu Ir. H. Alwin, M.Si. Pemohon XXIV;
25. Pemerintah Daerah Kabupaten Lamandau, Provinsi Kalimantan Tengah, yang diwakili Bupati Lamandau yaitu Ir. Marukan, M.AP. Pemohon XXV;
26. Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap, Provinsi Jawa Tengah, yang diwakili Bupati Cilacap yaitu H. Totto Suwanto Pamuji..... Pemohon XXVI;
27. Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten, yang diwakili Bupati Tangerang yaitu Ahmed Zaki Iskandar, B.Bus., S.E. Pemohon XXVII;
28. Pemerintah Daerah Kabupaten Nias, Provinsi Sumatera Utara, yang diwakili Bupati Nias yaitu Drs. Sokhiatulo Laoli, M.M. Pemohon XXVIII;
29. Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara, Provinsi Sulawesi Utara, yang diwakili oleh Bupati Minahasa Tenggara yaitu James Sumendap, SH. Pemohon XXIX;

30. Pemerintah Daerah Kabupaten Kolaka, Provinsi Sulawesi Tenggara, yang diwakili Bupati Kolaka yaitu H. Ahmad Safei, SH., Pemohon XXX;
31. Pemerintah Daerah Kabupaten Sorolangun, Provinsi Jambi, yang diwakili Bupati Sorolangun yaitu Drs. H. Cek Endra., Pemohon XXXI;
32. Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi, Provinsi Sulawesi Tengah, yang diwakili oleh Bupati Sigi yaitu Ir. H. Aswadin Randalembah, M.Si. Pemohon XXXII;
33. Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe, Provinsi Sulawesi Tenggara, yang diwakili Bupati Konawe yaitu Kerry Saiful Konggoasa, Pemohon XXXIII;
34. Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo, Provinsi Jawa Timur, yang diwakili Bupati Sidoarjo yaitu H. Saiful Ilah, S.H., M.Hum. Pemohon XXXIV;
35. Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi, Provinsi Sumatera Utara, yang diwakili Bupati Dairi yaitu Irwansyah Pasi, S.H. ----- Pemohon XXXV;
36. Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan, Provinsi Lampung, yang diwakili oleh Penjabat Bupati Lampung Selatan yaitu H. Kherlani, S.E., M.M. Pemohon XXXVI;
37. Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang diwakili Bupati Kupang yaitu Drs. Ayub Titu Eki, M.S., Ph.D. Pemohon XXXVII;
38. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumba Tengah, Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang diwakili Bupati Sumba Tengah yaitu Drs. Umbu Sappi Pateduk Pemohon XXXVIII;
39. Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Timur, Provinsi Nusa Tenggara Barat, yang diwakili Bupati Lombok Timur yaitu Dr. H. Moh. Ali B. Dahlan, S.H., M.H. Pemohon XXXIX;
40. Pemerintah Daerah Kabupaten Balangan, Provinsi Kalimantan Selatan, yang diwakili Penjabat Bupati Balangan yaitu H. M. Hawari Pemohon XL;
41. Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan, Provinsi Sumatera Utara, yang diwakili Penjabat Bupati Tapanuli Selatan yaitu Dr. H. Sarmadan Hasibuan, S.H., M.M. Pemohon XLI;
42. Pemerintah Daerah Kabupaten Magetan, Provinsi Jawa Timur, yang diwakili Pelaksana Tugas Harian Bupati Magetan yaitu SAMSI Pemohon XLII;
43. Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, Provinsi Bali, yang diwakili Penjabat Bupati Tabanan yaitu I Wayan Sugiada, S.H., M.H. Pemohon XLIII;
44. Pemerintah Daerah Kabupaten Batang, Provinsi Jawa Tengah, yang diwakili oleh Wakil Bupati Batang yaitu Soetadi, S.H., M.M. Pemohon XLIV;
45. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang, Provinsi Jawa Barat, yang Wakil Bupati Sumedang yaitu Ir. H. Eka Setiawan, Dipl., S.E., M.M. Pemohon XLV;
46. Pemerintah Daerah Kabupaten Soppeng, Provinsi Sulawesi Selatan, yang diwakili oleh Wakil Bupati Soppeng yaitu H. Aris Muhammadiyah Pemohon XLVI;

47. Ibnu Jandi, S.Sos., M.M. Warga Negara Indonesia, Pemohon XLVII;
..... selanjutnya disebut Para Pemohon

Kuasa Hukum

Andi Syafrani, SH., MCCL, dkk

II. OBJEK PERMOHONAN

Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut UU 23/2014.

III. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Para Pemohon menjelaskan, bahwa ketentuan yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang adalah:

1. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;

2. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”;

3. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;”

IV. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON

- Para Pemohon terdiri atas Pemohon I adalah organisasi pemerintah kabupaten, Pemohon II s.d. XLVI adalah anggota DPRD dan kepala daerah dan Pemohon XLVII adalah warga negara Indonesia yang merasa dirugikan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 16 ayat (1), ayat (2), Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 21, Pasal 27 ayat (1), ayat (2), Pasal 28 ayat (1), ayat (2); Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) sepanjang frasa, “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada ayat (2) Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat”, serta Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

V. NORMA-NORMA YANG DIAJUKAN UNTUK DI UJI

A. NORMA MATERIIL

- **Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) UU 23/2014**
 - (1) *Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.*
 - (2) *Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.*
 - (3) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.*
 - (4) *Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.*
 - (5) *Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.*

- **Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014**
 - (1) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.*
 - (2) *Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.*
 - (3) *Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.*

- **Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014**
 - (1) *Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:*
 - a. *pendidikan;*
 - b. *kesehatan;*
 - c. *pekerjaan umum dan penataan ruang;*
 - d. *perumahan rakyat dan kawasan permukiman;*
 - e. *ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;*
 - dan
 - f. *sosial.*
 - (2) *Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:*
 - a. *tenaga kerja*
 - b. *pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;*
 - c. *pangan;*
 - d. *pertanahan;*
 - e. *lingkungan hidup;*
 - f. *administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;*
 - g. *pemberdayaan masyarakat dan Desa;*
 - h. *pengendalian penduduk dan keluarga berencana;*
 - i. *perhubungan;*

- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

- (3) *Urusan Pemerintahan Pilihan* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
 - a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

- **Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU 23/2014**

- (1) *Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria *Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat* adalah:
 - a. *Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;*
 - b. *Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;*
 - c. *Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;*
 - d. *Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau*
 - e. *Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.*
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria *Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi* adalah:
 - a. *Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;*
 - b. *Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;*
 - c. *Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau*
 - d. *Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.*

- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

- **Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU 23/2014**

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

- **Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) UU 23/2014**

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- (2) Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan criteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan presiden.
- (4) Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

- **Pasal 16 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014**

- (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:

- a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan criteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
 - b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.
- **Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014**
 - (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
 - (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
 - (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
 - **Pasal 21 UU 23/2014**

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diatur dalam peraturan pemerintah.
 - **Pasal 27 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014**
 - (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.
 - (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
 - b. pengaturan administratif;
 - c. pengaturan tata ruang;
 - d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
 - e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.
 - **Pasal 28 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014**
 - (1) Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27.
 - (2) Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

- **Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) sepanjang frasa, “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada ayat (2) Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat“ dan Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014**
 - (2) *Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*
 - (3) *Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/walikota.*
 - (4) *“..... pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”*
 - (8) *Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/walikota diterima.*

B. NORMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

- **Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) UUD 1945**
 - (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”*
 - (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”*
 - (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”*
 - (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”*

– **Pasal 18A UUD 1945**

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.’

– **Pasal 24A ayat (1) UUD 1945**

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.

– **Pasal 28C ayat (2) UUD 1945**

Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.’

– **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.

VI. ALASAN-ALASAN PARA PEMOHON UNDANG-UNDANG A QUO BERTENTANGAN DENGAN UUD 1945

1. ketentuan Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 16 ayat (1), ayat (2), Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 21, Pasal 27 ayat (1), ayat (2), Pasal 28 ayat (1), ayat (2); Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) sepanjang frasa, “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada ayat (2) Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat“, serta Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), (5), (6), Pasal 18A (1), Pasal 24A ayat (1), Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
2. Bahwa ketentuan Pasal 9 ayat (1), (2), (3), (4), (5) beserta dengan pasal-pasal turunannya yakni Pasal 11 ayat (1), (2), (3), Pasal 12 ayat (1), (2), (3), Pasal 13 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 15 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Pasal 16 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3), dan Pasal 21 UU 23/2014 memuat konsep otonomi daerah namun merupakan otonomi terbatas, bukan otonomi luas;

3. Alasan mengapa para Pemohon menyatakan bahwa otonomi daerah dalam UU 23/2014 merupakan otonomi terbatas karena terdapat pembagian urusan pemerintahan secara kategoris yakni absolut, konkuren, dan pemerintah pusat dalam Pasal 9 UU 23/2014. Bahkan pengkategorian ini dirinci secara spesifik dalam pasal-pasal berikutnya yaitu Pasal 11 ayat (1), (2), (3), Pasal 12 ayat (1), (2), (3), Pasal 13 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 15 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Pasal 16 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) dan Pasal 21 dan dalam Lampiran UU, sehingga hampir-hampir tidak ada lagi ruang terbuka bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota dalam pengurusan sendiri rumah tangganya kecuali sudah ditentukan dalam UU dan Peraturan Pemerintah serta Peraturan Presiden;
4. Bahwa supervisi dan pengawasan yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah secara tegas ditentukan dalam Pasal 16 (1) UU 23/2014 melalui penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria serta pelaksanaan pembinaan dan pengawasan. Bahkan dalam melaksanakan otonomi daerah melalui Perda dan Perkada, Pemerintahan Daerah diancam dengan pembatalan Perda dan Perkada oleh Gubernur dan Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 251 UU a quo.
5. Pembatasan lainnya menurut Pemohon Pemerintah Daerah dan DPRD tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi untuk pengelolaan sumber daya alamnya sehingga berimplikasi pada sumber pendapatan dan keuangan daerah masing-masing;
6. Pemerintah Daerah dan DPRD jika mengeluarkan kebijakan, maka kebijakan tersebut harus sesuai dengan norma, standar, kriteria dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Di mana bila kebijakan tersebut bertentangan dengan norma, standar, kriteria dan prosedur yang dimaksud maka pemerintah pusat melalui gubernur dapat membatalkan kebijakan bupati dan walikota serta DPRD kabupaten/kota dengan serta merta. Yang lebih tidak adil adalah bila bupati dan walikota keberatan terhadap pembatalan kebijakan tersebut Bupati DPRD dan bupati dapat mengajukan keberatan kepada menteri yang merupakan wakil dari pemerintah pusat dan atasan gubernur melalui mekanisme *executive review*. Tidak ada mekanisme *Judicial Review* yang adil dan fair sebagaimana asas-asas pemerintahan yang baik dan prinsip negara hukum. Menurut para Pemohon bagaimana mungkin Pemerintah Pusat akan memproses, memeriksa dan mengadili keberatan Pemerintah Daerah dan DPRD sementara Pemerintah Pusat menjadi "pihak" yang diadukan atas keberatan tersebut.

VII. PETITUM

1. Mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 9 Ayat (1), (2), (3), (4), (5); Pasal 11 Ayat (1), (2), (3); Pasal 12 Ayat (1), (2), (3); Pasal 13 (1), (2), (3), (4); Pasal 14 Ayat (1), (2),

(3) (4); Pasal 15 Ayat (1) (2), (3), (4), (5); Pasal 16 Ayat (1), (2); Pasal 17 Ayat (1), (2), (3); Pasal 21; Pasal 27 Ayat (1), (2); Pasal 28 Ayat (1), (2); Pasal 251 Ayat (2), (3), Ayat (4) sepanjang frasa, "*Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (2) Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*", serta Pasal 251 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

3. Menyatakan Pasal 9 Ayat (1), (2), (3), (4), (5); Pasal 11 Ayat (1), (2), (3); Pasal 12 Ayat (1), (2), (3); Pasal 13 (1), (2), (3), (4); Pasal 14 Ayat (1), (2), (3) (4); Pasal 15 Ayat (1) (2), (3), (4), (5); Pasal 16 Ayat (1), (2); Pasal 17 Ayat (1), (2), (3); Pasal 21; Pasal 27 Ayat (1), (2); Pasal 28 Ayat (1), (2); Pasal 251 Ayat (2), (3), Ayat (4) sepanjang frasa, "*Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (2) Ditetapkan Dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*", serta Pasal 251 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau secara alternatif memutuskan:

1. Mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) dan perubahan-perubahannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) dan perubahan-perubahannya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahan-perubahannya berlaku kembali untuk sementara waktu sampai ada undang-undang baru yang mengatur tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau jika Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat lain, mohon putusan seadil-adilnya (*Ex Aequo Et Bono*).

RINGKASAN PERMOHONAN PERKARA
Nomor 56/PUU-XIV/2016
“Pembatalan Perda Oleh Gubernur dan Menteri”

I. PEMOHON

1. Abda Khair Mufti (selanjutnya disebut sebagai Pemohon I);
2. Muhammad Hafidz (selanjutnya disebut sebagai Pemohon II);
3. Amal Subkhan (selanjutnya disebut sebagai Pemohon III);
4. Solihin (selanjutnya disebut sebagai Pemohon IV);
5. Totok Ristiyono (selanjutnya disebut sebagai Pemohon V).

Pemohon I s.d V secara bersama-sama disebut sebagai para Pemohon.

II. OBJEK PERMOHONAN

Pengujian Materiil Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014).

III. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Penjelasan Pemohon mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang adalah:

1. Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945):

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

2. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945;
3. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) menyatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;

4. Bahwa objek permohonan adalah pengujian materiil Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU 23/2014, oleh karena itu Mahkamah berwenang untuk melakukan pengujian Undang-Undang *a quo*.

IV. KEDUDUKAN HUKUM PEMOHON (*LEGAL STANDING*)

1. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK:
“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara”.
2. Berdasarkan Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 010/PUU/III/2005 menyatakan bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:
 - a. *adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.*
 - b. *hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.*
 - c. *kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.*
 - d. *adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.*
 - e. *adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.*
3. Berdasarkan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, para Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia diberi hak untuk memajukan diri dalam memperjuangkan haknya sebagai warga negara secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
4. Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang menganggap hak dan/ atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU 23/2014 karena pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Gubernur dan Menteri untuk membatalkan Peraturan Daerah (Perda) *in casu* Perda yang berisi mengenai

ketenagakerjaan yang dibuat dalam rangka meningkatkan kemajuan masyarakat daerah dan berlakunya ketentuan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Penda telah menghilangkan hak para Pemohon sebagai masyarakat daerah untuk mengajukan keberatan atas keputusan pembatalan Perda tersebut.

V. NORMA YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN DAN NORMA UUD 1945

A. NORMA YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

1. Pengujian Materiil UU 23/2014:

1) Pasal 251 ayat (1):

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

2) Pasal 251 ayat (2):

“Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.”

3) Pasal 251 ayat (7):

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

4) Pasal 251 ayat (8):

“Dalam hal penyelenggara 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 diterima.”

B. NORMA UNDANG-UNDANG DASAR 1945

1. Pasal 24A ayat (1):

“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.”

2. Pasal 27 ayat (1):

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

VI. ALASAN PERMOHONAN

1. Bahwa Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU 23/2014 memberikan kewenangan kepada Gubernur dan Menteri untuk membatalkan Perda yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, pada tingkatan kabupaten/kota atau provinsi dan juga terhadap peraturan gubernur atau bupati/walikota. Kewenangan demikian oleh para ahli disebut sebagai *executive review*;
2. Bahwa menurut para Pemohon, kewenangan *executive review* yang dapat membatalkan peraturan daerah kota/kabupaten atau bupati/walikota dan peraturan daerah provinsi atau gubernur merupakan otoritas lokal yang justru akan menjadi kesewenang-wenangan Pemerintah Pusat dan cenderung mengarah resentralisasi;
3. Bahwa *executive review* secara represif yang diatur dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014, merupakan kompetensi Mahkamah Agung (MA) sebagai pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan umum, agama, militer dan tata usaha negara, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, dengan demikian Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU 23/2014 bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945;
4. Bahwa berdasarkan uraian diatas, menurut para Pemohon, maka ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai, *“Gubernur atau Menteri dapat*

mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota, atau Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan ke Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari setelah ditetapkan”;

5. Bahwa sebagai negara hukum, konstitusi Indonesia mengakui hak asasi manusia yang harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta persamaan kedudukan dihadapan hukum harus dijunjung tinggi oleh setiap warganegara, tanpa terkecuali juga dengan penyelenggara negara atau pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945;
6. Bahwa dalam UU 23/2014, secara tegas hanya diakui penyelenggara pemerintahan daerah pada tingkat provinsi atau kabupaten/kota, sebagai satu-satunya subyek hukum yang dapat mengajukan keberatan terhadap keputusan pembatalan Perda kabupaten/kota oleh Gubernur atau Menteri, atau Perda provinsi oleh Menteri;
7. Bahwa Perda merupakan pengaturan yang bersifat umum, yang tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara, sehingga keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU 23/2014, merupakan hirarki peraturan perundang-undangan yang ditegaskan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan;
8. Dengan demikian, keputusan gubernur dan menteri yang membatalkan Perda yang erat kaitannya dengan hajat hidup masyarakat, dan menurut penilaian masyarakat bahwa Perda tersebut harus dipertahankan, maka keputusan gubernur dan menteri yang membatalkan Perda dapat dimintakan keberatan ke MA melalui mekanisme pengujian peraturan (*judicial review*);
9. Bahwa menurut para Pemohon, apabila ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 dinyatakan inkonstitusional bersyarat, maka untuk

memberikan persamaan kedudukan dihadapan hukum, ketentuan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU 23/2014 haruslah dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

VII. PETITUM

1. Mengabulkan Permohonan para Pemohon;
2. Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, "*Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri*" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "*Menteri dapat mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan ke Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari setelah ditetapkan*".
3. Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, "*Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*Menteri dapat mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan ke Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari setelah ditetapkan*".

4. Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, "*Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "*Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan ke Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari setelah ditetapkan*".
5. Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, "*Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan ke Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari setelah ditetapkan*".
6. Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7. Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
 8. Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 9. Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
 10. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
- Atau, apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).