

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Reformasi menjadi salah satu peristiwa bersejarah yang mengubah tatanan pemerintahan dan sosial Indonesia. Sejak kelahirannya, reformasi mengusung beberapa agenda, salah satunya otonomi daerah yang merupakan salah satu diskursus yang ramai dibahas. Meskipun demikian, otonomi daerah bukanlah sesuatu yang baru, karena telah terdapat undang-undang yang mengatur hal tersebut sejak kemerdekaan sampai sekarang.<sup>1</sup>

Ketentuan otonomi daerah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang menyatakan bahwa otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan tersebut sesuai dengan konsep desentralisasi yang menghendaki kemandirian daerah dalam mengelola

---

<sup>1</sup> Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah dari masa kemerdekaan sampai saat ini (20 Februari 2019) : UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah; UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah; UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah; UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

rumah tangganya sendiri. Namun pada prakteknya, pemerintah pusat masih tetap dominan dan memiliki otoritas terhadap daerah, sehingga membuat Pemerintah Daerah seolah-olah hanya menjadi kaki tangan Pemerintah Pusat, sehingga terkesan lebih menunjukkan watak sentralistik.

Pada dasarnya, otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat, mengingat kesenjangan yang cukup jauh antara pusat dan daerah. Bagir Manan memberikan penilaian tersendiri terhadap otonomi daerah ini, yakni “otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, bukan pula menampung kenyataan yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan”<sup>2</sup>. Pendapat tersebut sejalan dengan pengertian otonomi daerah yang dimuat dalam Pasal 1 angka 6 di atas. Maka dari negara kesatuan sendiri ialah negara bersifat tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, di dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang dalam lapangan pemerintahan.<sup>3</sup> Namun dalam sistem pemerintahan Indonesia, yakni melaksanakan otonomi daerah, menganut asas desentralisasi, yang berarti

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, Hlm.3.

<sup>3</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, Hlm.64.

terdapat tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri yakni oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kebutuhan, kemampuan dan karakteristik masing-masing daerah. Untuk mewujudkan hal tersebut, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk membuat dan menetapkan Peraturan Daerah, yang selanjutnya disebut Perda, sebagai salah satu instrument hukum Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Perda dimaksud mencakup Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 50 Tahun 2015 secara prinsip menganut nilai dasar otonomi daerah. Nilai dasar otonomi daerah diwujudkan dalam bentuk pemerintahan daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan negara. Dalam konteks itu, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan daerah karena dalam sistem desentralisasi, selalu terdapat dua unsur penting, yakni pembentukan daerah otonom dan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintah.<sup>4</sup>

Dalam sistem desentralisasi juga, pemerintahan pusat memberikan kebebasan luas kepada pemerintahan daerah untuk mengambil inisiatif sendiri dalam menyelenggarakan kebutuhan daerahnya. Dalam urusan yang berkenaan dengan kepentingan negara untuk mencapai tujuannya, pemberian

---

<sup>4</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm.49.

kebebasan mengurus sendiri daerahnya itu tergantung kepada pemerintah pusat. Hal itu disebabkan pengawasan masih dilakukan oleh pemerintah pusat dengan prevensi, yaitu dikehendaki pengesahan lebih dahulu oleh pemerintah pusat terhadap peraturan yang dibuat pemerintah daerah. Hal itu dilakukan sebelum mempunyai kekuatan yang berlaku di daerah sebagai peraturan.<sup>5</sup>

Dalam rangka pengawasan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal terdapat 3 (tiga) model pengawasan yakni pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum. Secara teknis, pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah ini dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan Para Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Pengawasan preventif mengandung arti bahwa pemberlakuan tiap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang mengatur persoalan-persoalan tertentu seperti yang telah ditentukan terlebih dahulu mendapatkan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri dan atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Pengawasan represif berwujud penangguhan atau pembatalan oleh pejabat yang berwenang (Menteri Dalam Negeri/ Gubernur) atas Perda Provinsi, Perda Kabupaten/ Kota, Pergub dan Perbup/Perwal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kepentingan umum.<sup>6</sup> Mengingat penelitian ini difokuskan pada peraturan

---

<sup>5</sup> R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, Hlm.90.

<sup>6</sup> King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, Hlm.5.

daerah kabupaten/kota, maka selanjutnya akan dibahas pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota baik oleh Gubernur – sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah – dan pemerintah pusat.

Pasca dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang penghapusan kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Maka secara praktis pengawasan represif menjadi tidak ada. Dalam hal ini, maka hanya ada pengawasan dalam bentuk pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan dalam proses pembentukan suatu perda kabupaten/kota.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis menyusun skripsi berjudul **“ANALISIS HUKUM EVALUASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA OLEH GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DITINJAU DARI KONSEP NEGARA KESATUAN”** dengan rumusan masalah sebagai berikut:

#### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. klasifikasi apa saja yang menentukan peraturan daerah tertentu dilakukan evaluasi?
2. Bagaimana efektivitas evaluasi Gubernur terhadap pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui klasifikasi apa saja yang melatabelakangi peraturan daerah kabupaten/kota yang dilakukan evaluasi oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
2. Untuk menganalisis efektivitas evaluasi Gubernur terhadap pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis: Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, serta Hukum Tata Negara pada khususnya.
2. Kegunaan Praktis: Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, serta masyarakat yang berkepentingan.

## E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Artinya yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang harus dijalankan.<sup>7</sup> Sehingga segala tindakan yang dilakukan harus sesuai dengan aturan. Berdasarkan paham negara hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat (*democratische rechtstaat*).<sup>8</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang berlandaskan atas hukum yang dinamis (*Rechtstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan semata. Menurut Julius Stahl sarjana Jerman Hukum Tata Negara, ciri sebuah negara hukum antara lain<sup>9</sup>: (1) adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia. (2) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan. pemerintahan

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafka, Jakarta, 2010, Hlm.57.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Akil Mochtar, *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009), Hlm.18.

berdasarkan peraturan-perundang-undangan (*Wetmatigheid Van Bestuur*) (3) serta peradilan administrasi dalam perselisihan. Filosofi yang melandasi konsep negara hukum di Indonesia berbeda dengan konsep negara lain. Konsep negara hukum di Indonesia adalah negara hukum pancasila yang pada hakikatnya memiliki tiga asas, yaitu asas kerukunan, asas kepatuhan dan asas keselarasan mencerminkan nilai-nilai filosofis pancasila, pembaharuan, penggantian, penerapan maupun dalam penegakan hukum.<sup>10</sup>

Negara-negara yang berciri khas demokrasi konstitusional, undang-undang memiliki fungsi membatasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang<sup>11</sup>. Oleh sebab itu perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan peraturan daerah tidak semata-mata mengekor dinamika pembangunan dan pengembangan suatu daerah tetapi juga mengatur serta membatasi ruang gerak pemerintah daerah agar tidak semena-mena kepada rakyat.

Umum diketahui bahwa dalam rangka demokratis pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan Negara (*Separation of Power*) yang dikembangkan oleh seorang sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurutnya, kekuasaan Negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif

---

<sup>10</sup> *Ibid*, Hlm.19.

<sup>11</sup> Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, P.T. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm.19.

dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau “legislature”, fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi judikatif dengan lembaga peradilan<sup>12</sup>.

Otonomi daerah jika dikaitkan dengan teori Montesque tersebut merupakan mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan “atas-bawah”. Sebagai mana diketahui dalam berbagai literatur bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) yang, secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah “*division of power*” (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan Negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga Negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan judikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan Negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan atas-bawah.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*, [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) diakses pada rabu 21 Februari 2019 jam 20.20 WIB.

<sup>13</sup> *Ibid.*

Pemerintahan Daerah, sebagaimana terdapat dalam pasal 18 UUD 1945, Amandemen ke IV yang menunjukkan bahwa Pemerintahan Daerah itu sangatlah penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pasal dalam undang-undang dasar tersebut ialah :

- 1) 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 dengan undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, 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.

- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan mudah diterapkan di masyarakat merupakan salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu negara. Jika kita membicarakan ilmu perundang-undangan, maka membahas pula proses pembentukan membentuk peraturan negara dan sekaligus seluruh peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah<sup>14</sup>. Peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- 1) Landasan Filosofis (*filosofische grondslag*)

Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*).<sup>15</sup>

- 2) Landasan Sosiologis (*Sociologische grondslag*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena

---

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar, dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, Hlm.1.

<sup>15</sup> Jazim Hamidi dan Budiman NDP Sinaga, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan*, PT Tatanusa, Jakarta, 2005, Hlm.7.

itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (living law) dimasyarakat.<sup>16</sup>

### 3) Landasan Yuridis (*rechtsgrond*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan yang lebih tinggi. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi dua sebagai berikut :

- (i) Landasan yuridis yang beraspek formal berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada suatu Lembaga untuk membentuknya dan (ii) landasan yuridis yang beraspek material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.<sup>17</sup>

Menurut Prayudi Atmosudirdjo, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.<sup>18</sup> Model pengawasan produk hukum daerah yang dikenal di Indonesia menurut Pasal UU No 23 tahun 2014 tentang Otonomi Daerah UU No. 5 Tahun 1974

<sup>16</sup> *Ibid.*.

<sup>17</sup> *Ibid*, Hlm.8.

<sup>18</sup> Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, cet. 10, Ghalia Indonesia Jakarta, 1995, Hlm.84.

tentang Pemerintahan Di Daerah. adalah pengawasan preventif dan represif, bahkan ada yang menambahkan dengan pengawasan umum. Ketika berlaku UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dianut model pengawasan represif yang berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah (*executive review*). Melalui penyerahan dan/atau pelimpahan dan penambahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah atau Pemerintahan Daerah tingkat atasnya menjadi urusan daerah otonom, dan urusan pemerintahan yang telah diserahkan/dilimpahkan dan berada pada daerah tersebut mengakibatkan daerah mempunyai kebebasan untuk membentuk peraturan perundang-undangan ditingkat daerah. Selanjutnya bagaimana pengawasan terhadap pengaturan lebih lanjut peraturan daerah, termasuk menyangkut cara membatasi wewenang, tugas dan tanggung jawab pada daerah-daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu.<sup>19</sup>

Pengawasan itu sangat penting, karena merupakan salah satu usaha untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan keserasian antara penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah-daerah dengan Pemerintah, serta menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam suatu ikatan negara kesatuan. Pengawasan atas kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan sifatnya yang dikenal antara lain pengawasan terhadap perda.

---

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm.156.

Kewenangan pengawasan pembentukan perda yang dimiliki oleh pemerintah dimungkinkan untuk berakhir kepada pembatalan atau revisi terhadap substansi perda bersangkutan. Pemerintah daerah memiliki hak untuk mengajukan keberatan, tetapi pengaturannya tetap memposisikan pemerintah pusat memiliki kewenangan yang lebih kuat. Dalam konteks ini, menarik untuk melihatnya dari perspektif otonomi daerah yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan rumah tangganya sendiri. Selain itu, dalam perspektif teori perundang-undangan yang memiliki prinsip bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan oleh pejabat yang membentuk, atau oleh peraturan yang lebih tinggi.<sup>20</sup> Yang diberi kewenangannya oleh Pasal 251 Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut :

- 1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- 2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan 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

---

<sup>20</sup> Fajri Nursyamsi, "Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.2, No.3, 2015, Bandung, Hlm.

bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.

- 4) Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 5) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- 6) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.
- 7) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan,

gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.

- 8) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/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.

Pengujian peraturan lebih rendah ke undang-undang bersumber pada sistem hierarki peraturan yaitu peraturan yang lebih rendah harus sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>21</sup> Menurut Pasal 7 ayat (1) UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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; dan 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>21</sup> Maria farida, "Hak Uji Materil Mahkamah Agung", [www.portal-justice.blogspot.com](http://www.portal-justice.blogspot.com), diunduh pada hari Jumat 22 Februari 2019, pukul 05.32 WIB.

Berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah dalam Hal terciptanya pemerintahan yang baik, Pemerintahan yang baik (*good governance*) sudah barang tentu pedoman pelaksana dari suatu aktifitas pemerintahan agar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik, oleh karenanya telah dirumuskan beberapa asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yaitu:<sup>22</sup>

- 1) Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara;
- 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara;
- 3) Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- 4) Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap

---

<sup>22</sup> Sarman dan Mohamad Taopik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011, Hlm.82.

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara;

- 5) Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
- 6) Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 7) Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dalam Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman dapat dilihat secara historis sebagai berikut: Dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dinyatakan “Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan-peraturan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Selanjutnya dalam Undang- Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 26 ayat (1) di atas tidak

mengalami perubahan. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengganti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, Pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Terakhir Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dalam Pasal 20 ayat (2) dinyatakan, “Mahkamah Agung berwenang: b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Penjelasan Pasal ini menyatakan, “Ketentuan ini mengatur mengenai hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan”.

Keberadaan *judicial review* di dalam suatu negara hukum, merupakan salah satu syarat tegaknya negara hukum itu sendiri, sebagaimana tersurat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Peraturan perundang-undangan hanya layak diuji oleh suatu lembaga yustisi. Dengan bahasa lain, suatu produk hukum hanya absah jika diuji melalui institusi hukum bernama pengadilan. Itulah nafas utama negara hukum sebagaimana diajarkan pula dalam berbagai

teori pemencaran dan pemisahan kekuasaan yang berujung pada pentingnya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Deskripsi pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas merupakan bukti nyata bahwa mekanisme *judicial review* bahkan sudah diterapkan sebelum dilakukan perubahan UUD 1945.<sup>23</sup>

#### F. Metode Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang uraikan oleh penulis, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.<sup>24</sup> Metode Penelitian, yang meliputi :

##### 1. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu suatu metode yang menitik beratkan penelitian pada data kepustakaan, atau data sekunder melalui asas-asas hukum dan doktrin hukum.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU-XIII/2015, Hlm.203.

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 11, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm.13–14.

<sup>25</sup> Ronny Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, Hlm.1.

Pendekatan melalui asas-asas hukum adalah penelitian terhadap norma-norma hukum yang merupakan patokan-patokan untuk bertingkah laku yang pantas.<sup>26</sup> Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka kajian dilakukan terhadap norma-norma dan asas-asas yang terdapat dalam data sekunder, yang tersebar dalam bahan hukum primer, sekunder maupun tersier.

## 2. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yang merupakan penelitian untuk menggambarkan dan menganalisa permasalahan yang diteliti tentang Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pencabutan Kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur mengenai Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yang akan disajikan secara deskriptif.

## 3. Metode dan teknik pengumpulan data

Dalam pengumpulan data penulis menggunakan pengumpulan data sebagai berikut:

Studi kepustakaan terhadap data sekunder dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji berbagai ilmu baik hukum tata negara, peraturan

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, Hlm.19.

perundang-undangan, rancangan undang-undang, putusan hakim, hasil penelitian, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, dan makalah seminar yang berhubungan dengan hukum tata negara ataupun cabang ilmu hukum lainnya yang berkaitan dengan skripsi ini. Karena objek pembahasannya adalah kekuasaan (lembaga negara) maka penulis juga akan mengumpulkan data yang berkaitan dengan disiplin ilmu politik.

#### 4. Metode analisis

Data yang diperoleh dari hasil penelitian akan dianalisis menggunakan metode analisis normatif kualitatif, yaitu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut logis, tidak tumpang tindih dan efektif, kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan diambil kesimpulan secara induktif sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji dalam hal ini memberikan pendapatnya bahwa normatif kualitatif yaitu dilakukan dengan cara menjabarkan data-data yang diperoleh berdasarkan norma-norma hukum, teori-teori, serta doktrin hukum dan kaidah yang relevan dengan pokok permasalahan.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekantodan Sri Mamuji, *Op.Cit.*, Hlm.98.