

**TELAAH HUKUM TENTANG PEMBATALAN PERATURAN  
DAERAH (PERDA) OLEH PEMERINTAH PASCA PUTUSAN  
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR : 56/PUU-XIV/2016**

**Oleh :**

**Fathorrahman, S.H.**

***Abstract***

*After the revocation of several paragraphs in Article 251 of Law Number 23 Year 2014 on Regional Government by the Constitutional Court, the Central Government no longer has the authority in an effort to overrule the Regional Regulations of the Regency / City. The cancellation of the perceived regional regulation must be through the instrument of the judiciary, in which case its cancellation must be through judicial review to the Supreme Court. So the principle of executive review is no longer allowed cancellation of a Perda and Perkada by the government that is above it.*

***Keywords*** : *Cancellation, Local Regulation, Post Of Decision Of The Constitutional Council Number 56/PUU-XIV / 2016*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berasaskan hukum. Hal ini sudah sangat jelas dan tegas dalam pasal 1 (satu) ayat 3 (tiga) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dalam pasal ini sangat tegas digariskan bahwa negara ini adalah negara yang berdasar pada hukum. Pada ciri negara hukum setiap tindakan dan perbuatan pejabat negara dan masyarakatnya haruslah didasarkan pada hukum yang berlaku. Hukum yang berlaku perlu menjadi kesadaran untuk dilaksanakan bersama agar fungsi hukum itu sendiri dapat dilakukan. Fungsi hukum itu tentu demi sebuah tegaknya keadilan dan ketertiban.

Hukum adalah hierarki yang mengenai hubungan yang bersifat normatif, bukan suatu hubungan sebab akibat dan esensi dari itu semua terletak pada apa yang seharusnya ada.<sup>1</sup> Oleh karena itu, kajian Kelsen terkait hukum adalah norma hukum (*the legal norm*), elemen-elemennya, interelasinya, tatanan hukum secara keseluruhan strukturnya, hubungan tatanan hukum yang berbeda, dan

kesatuan hukum dalam tatanan hukum positif yang bersifat majemuk. Artinya menurut ahli hukum ini hukum adalah seperangkat aturan yang bertingkat secara hierarki. Dan antara semua jenjang tingkatannya tidaklah boleh bertentangan dengan peraturan yang secara tingkat berada lebih tinggi atau norma dasar.<sup>2</sup>

Pembentukan sebuah hukum dalam prinsip pembagian kekuasaan (*division of power principle*) merupakan fungsi dari ketatanegaraan/pemerintahan yang dijalankan oleh beberapa lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk membentuk hukum baik, yang tertulis (*ongeschreven recht*). Dan dalam pemisahan kekuasaan (*separation of power*) fungsi ini menjadi otoritas badan legislatif semata, badan-badan kekuasaan lain tidak menjadi otoritas tersebut.<sup>3</sup>

Hal ini juga dianut dalam sistem hukum di Indonesia. Dimana ada hierarki peraturan perundang-undangan yang sudah ditetapkan dalam sebuah undang-undang. Hal ini termaktub dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Didalamnya

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya)* (PT Citra Aditya Bakti, 2008). Hal 4

<sup>1</sup> Hans Kelsen, *General Theory Theory of Law and State* (New York: Russell & Russell, 1945).124

memuat bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah (Undang-Undang Dasar, TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah).<sup>4</sup>

Sebuah peraturan perundang-undangan yang baik dan benar menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 seharusnya memuat peraturan yang secara isi tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Apabila sebuah peraturan ternyata memuat sesuatu yang tidak dibenarkan dan bertentangan dengan peraturan di atasnya maka dibolehkan dilakukan pengujian dan pencabutan atas peraturan tersebut.

Makna pengujian sebuah peraturan perundang-undangan secara bahasa terdiri dari sebuah kata "*pengujian*" dan frase "*peraturan perundang-undangan*". Pengujian berasal dari kata dasar *uji* adalah sebuah kata yang memiliki arti percobaan untuk mengetahui kualitas sesuatu, sehingga "*pengujian*" diartikan sebagai proses, cara, perbuatan, untuk melakukan pengujian.

Sedangkan makna dari peraturan

perundang-undangan dapat diartikan sebagai peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang memiliki kewenangan dan mempunyai daya ikat secara umum. Dengan demikian dapat diartikan pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji sebuah peraturan yang tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang memang memiliki kewenangan dan mempunyai daya ikat secara umum.

Oleh karena itu, pengujian peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai suatu proses dapat untuk menguji sebuah peraturan, sangat erat berkaitan dengan "*siapa*" (subyek) dengan "*apa*" (obyek) dan dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Persoalan antara subyek dan obyek dalam sudut pandang pengujian sebuah peraturan perundang-undangan, dapat menimbulkan berbagai peristilahan yang sering kali terjadi kesalahan dan kekeliruan dalam melakukan pengertian dan mengartikannya.

Salah satu contoh dalam istilah *toetsingsrecht* biasa sering kali dipersandingkan maknanya dengan istilah *judicial review*. Padahal Kedua istilah kedua-duanya memiliki perbedaan pengertian, oleh karena *toetsingsrecht* memiliki arti yang lebih luas dan masih bersifat masih umum dan dapat dilekatkan pada lembaga kekuasaan negara yang

<sup>4</sup> Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan"

banyak baik, yudikatif, legislatif, maupun eksekutif.<sup>5</sup> Sedangkan *judicial review*, cakupan dan ruang lingkungannya terbatas dan hanya pada kewenangan pengujian yang dilakukan dengan melalui mekanisme judicial dan lembaganya hanya terbatas dan terletak pada lembaga kekuasaan kehakiman.<sup>6</sup>

Pengujian peraturan perundang-undangan mempunyai wewenang untuk menilai dan menafsirkan isi dalam sebuah peraturan tersebut. Prinsip pengujiannya dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pasal 24a dan 24c dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 pasal 9 ayat 1 (satu) dan 2 (dua) yang mengamanahkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadapnya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Prinsip inilah yang disebut dengan istilah *judicial review*.

Maka dari paparan diatas sebuah peraturan perundang-undangan yang dianggap menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi maka, hal tersebut dapat diuji dalam sebuah

peradilan. Jadi yang disebut dari istilah atau prinsip peninjauan kembali itu hanya boleh dilakukan oleh kekuasaan kehakiman saja. Maka sebuah peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan apabila sudah diuji oleh peradilan dan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dengan sudah terbentuk dan berfungsinya Mahkamah Konstitusi (MK) sejak tanggal 19 Agustus 2003, maka mekanisme pengujian konstitusi yang dilakukan oleh lembaga peradilan yang tersendiri dapat diselenggarakan dengan sebaik-baiknya. Namun, dalam Aturan Peralihan Pasal III UUD 1945 ditentukan pula bahwa “Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 akan tetapi sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”. Artinya apa, sejak disahkannya naskah Perubahan Keempat UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002 sampai dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi secara resmi, maka kewenangan judicial tersebut untuk dapat melakukan pengujian konstitusional (*constitutional review*) itu berlaku dan hanya untuk sementara waktu dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA) yang bertindak

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Konstitusi press, 2005).Hal 4-7

<sup>6</sup> Ibid.

dan mempunyai keewenangan selaku Mahkamah Konstitusi untuk Sementara.<sup>7</sup>

Prinsip kedua adalah sebuah peraturan perundangan-undangan dapat diubah dan dibatalkan oleh siapa yang membuat peraturan tersebut. Kewenangan pembatalan tersebut hanya boleh dilakukan oleh lembaga atau pejabat Negara yang berwenang dalam pembuatannya. Pembatalan itu bisa berupa perubahan atas sebagian atau keseluruhan dengan adanya sebuah peraturan yang baru.

Pada prinsip yang kedua biasa disebut dengan *Legislative review*. Dalam hal ini berlaku sebuah prinsip apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah dibatalkan oleh lembaga yang membuat maka keberlakuannya sudah tidak lagi melekat kepada peraturan perundang-undangan tersebut. Dus, bisa juga sebuah peraturan perundang-undangan tidak lagi berlaku apabila sudah ditetapkan sebuah peraturan yang baru.

Dilihat dari pasal 8 pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan maka lembaga yang mempunyai wewenang sangatlah

banyak. Itu tidak hanya tergantung kepada lembaga legislatif (dalam arti Dewan Perwakilan Masyarakat Republik Indonesia, maupun DPRD) semata tetapi pada lembaga-lembaga yang menurut peraturan yang berlaku diberikan wewenang. Mulai dari presiden, menteri, lembaga, badan, bahkan pemerintah desa sekalipun.

Lembaga-lembaga tersebut selain dapat melakukan tindakan membuat sebuah peraturan perundang-undangan namun juga secara otomatis dapat merubah peraturan yang dibuatnya atau hanya membatalkan. Jadi selain pembatalan peraturan perundang-undangan oleh lembaga kekuasaan kehakiman maka, lembaga pembuatnya sendiri juga dapat melakukan pembatalan.

Namun sesuai dengan perkembangan hukum di Indonesia, pembatalan terhadap peraturan perundang-undangan keluar dari dua prinsip diatas. Hal ini termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 251 yang isinya sebuah peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur dapat dibatalkan oleh menteri, sedangkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota dapat dibatalkan oleh gubernur. Hal ini menjadi konflik norma karena kewenangan dalam pembatalan

<sup>7</sup> "Sejarah Constitutional Review & Gagasan Pembentukan MK," diakses 7 Desember 2016, <http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>.

Peraturan Daerah dimiliki oleh beberapa lembaga eksekutif.

Dalam norma yang terkandung dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 memuat sebuah norma yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yakni Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar sebagai sebuah peraturan yang paling tinggi seharusnya menjadi acuan atas diberlakukannya sebuah peraturan yang secara hierarki berada dibawahnya.

Menurut Imam M. Nasef<sup>8</sup> Walaupun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah menggariskan bahwa mekanisme ihwal pengujian Peraturan daerah dilakukan melalui judicial review yang kewenangannya oleh Mahkamah Agung, hal itu tidak serta merta menegaskan bahwa fungsi kontrol Pemerintah Pusat terhadap Perda. Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan juga sebagai pembina dan pengawas daerah tetap memiliki andil dalam pengawasan Peraturan daerah, namun harus juga dilakukan formulasi secara proporsional.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya

mengadopsi dua jenis pengawasan terhadap pemerintah daerah dengan Peraturan daerah, yaitu menggunakan pengawasan preventif dan pengawasan represif. Yang dimaksud Pengawasan preventif dimanifestasikan dengan adanya evaluasi terhadap Rancangan Perda belum dilakukan pengesahan (pra-pengesahan). Sementara wewenang pengawasan represif diwujudkan dengan adanya mekanisme pembatalan Perda.

Namun, kedua pengawasan tersebut berdasarkan UU Pemda yang saat ini berlaku dapat dilakukan oleh menteri dalam negeri (Mendagri) dan pula untuk perda kabupaten dan kota dapat dilakukan oleh Gubernur. Inilah yang seharusnya perlu diformulasi ulang, lebih-lebih mengenai hal kewenangan Menteri dalam negeri dan Gubernur yang terkait soal pengawasan yang bersifat represif, karena sebagaimana dijelaskan sebelumnya persoalan ini tidak hanya menimbulkan anomali dalam sistem ketatanegaraan, tetapi juga sangat bertentangan sekali dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.<sup>9</sup>

Pada kasus yang terjadi pemerintah dalam hal ini menteri dalam negeri telah membatalkan 3.143

<sup>8</sup> "Anomali Pembatalan Perda," detiknews, diakses 7 Desember 2016, <http://news.detik.com/kolom/d-3240276/anomali-pembatalan-perda>.

<sup>9</sup> "Anomali Pembatalan Perda."

peraturan daerah hanya berdasarkan insruksi menteri. Tindakan tersebut tidaklah bisa disalahkan seratus persen karena memang ada payung hukum yang menaungi tindakan tersebut. Tetapi dalam hal yang lain pula tersebut juga dapat dikatakan bertentangan dengan peraturan yang lain.

Pertentangan pertama adalah karena norma tersebut sudah menyalahi peraturan yang lebih tinggi yakni Undang-Undang Dasar. Pasal 24a sudah sangat jelas bahwa pembatalan sebuah peraturan daerah harus melalui Mahkamah Agung. Jadi kewenangan dalam pengujiannya diserahkan langsung konstitusi kita kepada lembaga peradilan. Persoalan yang kedua adalah, terdapat pada asas dalam Undang-undang 23 Tahun 2014 pada pasal 251 disebutkan bahwa peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan. Hal tersebut lebih sinkron dengan asas-asas yang ada pada undang-undang yang mengatur bagaimana cara membuat peraturan perundang-undangan yakni UU 12 Tahun 2011 yang hanya mengenal asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara (jenis, hierarki, dan

materi muatan), dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Pada Undang-Undang tentang Pemda hanya asas hierarki saja yang sesuai.

Hal itu juga disayangkan oleh mantan ketua MK Mahfud MD "Ini UU Nomor 23 Tahun 2014 ini yang membentur, bertentangan dan tidak sinkron dengan Undang-Undang yang sebelumnya. Yang membuat Undang-Undang sebelumnya tidak dan bahkan absen melakukan koreksi,"<sup>10</sup> beliau juga melanjutkan, "Kalau mau dicabut, ya harus melalui proses *judicial review* atau *political review*. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah-nya yang diminta untuk mengevaluasi,"<sup>11</sup>

Adapun alasan dari pemerintah adalah pencabutan tersebut sebagai upaya pengawasan dan kontrol yang dapat dilakukan oleh pemerintah yang lebih tinggi. Pembatalan perda itu juga tidak dapat berlaku secara umum. Hanya ada pada beberapa perda yang memuat persoalan tertentu. Menurut Sigit, pada Undang-Undang Nomor 32

<sup>10</sup> "Mahfud MD: Kemendagri Tidak Bisa Sepihak Batalkan Perda - Tribunnews.com," diakses 7 Desember 2016, <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/16/mahfud-md-kemendagri-tidak-bisa-sepihak-batalkan-perda>.

<sup>11</sup> "Pemda Boleh Abaikan Pencabutan Perda, Ini Penjelasannya," Republika Online, diakses 7 Desember 2016, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/06/15/o8t4cx361-pemda-boleh-abaikan-pencabutan-perda-ini-penjelasannya>.

Tahun 2004, Kemendagri hanya boleh melakukan pembatalan pada peraturan daerah hanya untuk empat peraturan saja, yakni aturan terkait dengan pajak daerah, restitusi daerah, APBD, dan RTRW.<sup>12</sup>

Dari 3.143 peraturan daerah yang dibatalkan, diantara adalah 1765 Peraturan daerah/ Peraturan kepala daerah kabupaten/kota yang dicabut/dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/keputusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, dan juga 1267 Peraturan daerah/ Peraturan kepala daerah kabupaten/kota yang dicabut/ dibatalkan oleh Gubernur.<sup>13</sup>

Walaupun akhirnya Mahkamah Konstitusi kemudian membatalkan beberapa ayat dari pasal 251 Undang Undang Pemerintah daerah Nomor 23 tahun 2014. Dengan pembatalan pada ayat (2), (3), (4) dan (8) yang isinya pemerintah Pusat, baik Menteri Dalam Negeri dan gubernur sebagai wakil

pemerintah pusat tidak dapat melakukan pembatalan peraturan daerah.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut : apakah dampak dari dikabulkannya permohonan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pembatalan suatu Peraturan Daerah?.

## II. PEMBAHASAN

Sebelum membahas terkait *executive review* dalam membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur, maka lebih elok apabila didahului oleh pembahasan tentang bentuk negara dan sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Tanpa melihat persoalan tersebut kita akan mengalami kebingungan yang tidak berpangkal.

### A. Bentuk Negara

Indonesia adalah bagian dari Negara di dunia yang sudah mendapat pengakuan berdaulat dari Negara lain. Deklarasi kemerdekaan Negara seribu pulau ini tepat pada tanggal 17 agustus 1945 oleh Sokarno-Hatta di Jakarta. Sejak masa itu titik start Negara Republik Indonesia dimulai.

<sup>12</sup> Tempo.Co, "Kemendagri: Pembatalan Perda Tak Perlu Lewat Judicial Review | politik | tempo.co," Tempo News, diakses 21 Desember 2016, <https://m.tempo.co/read/news/2016/06/16/078780518/kemendagri-pembatalan-perda-tak-perlu-lewat-judicial-review>.

<sup>13</sup> "Daftar Pembatalan 3.143 Perda Masih Perlu Penyempurnaan - Berita - Kementerian Dalam Negeri - Republik Indonesia," diakses 21 Desember 2016, <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/21/daftar-pembatalan-3143-perda-masih-perlu-penyempurnaan>.



Kemerdekaan tersebut bukan bermakna sebagai awal mula dibentuknya sebuah Negara. Karena jauh sebelum itu sudah terbentuk negara di wilayah yang dulu dikenal dengan sebutan Nusantara. Bentuk Negara yang diminati oleh masyarakat nusantara waktu itu adalah monarki. Bentuk Negara monarki dipimpin dan tugas penting untuk menjalankan roda pemerintahan atau kenegaraan oleh seorang raja.

Bentuk Negara monarki di Indonesia sebelum deklarasi kemerdekaan hampir mempunyai kesamaan bentuk dengan beberapa Negara monarki dibelahan dunia lainnya. Dalam pengangkatan kepala Negara pemimpinnya adalah *king* (raja) atau *queen* (ratu), dan sistem pergantian dalam negara monarki lebih kepada garis pertalian atau hubungan darah. Indonesia adalah bentuk Negara yang Republik. Berbeda dari monarki yang selalu memberi batasan kepada orang yang bukan dari kolega kekuasaan. Republik tidak pernah membedakan spektrum kulit atau suku. Semua mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam menjalankan kehidupan kolektif-kolegeal. Pemimpin dari Negara republik biasa disebut ketua atau yang lebih banyak disebut presiden. Pengangkatannya berdasarkan pemilihan atau sidang kerakyatan dan tidak berdasarkan pertalian atau karena hubungan darah.

Republik sendiri berasal dari kata "*respublika*" (*res+publicae*) yang

menpunyai arti hak atau kepentingan rakyat. Dalam istilah Indonesia *re* berarti kembali, mengulang atau mengembalikan, sedangkan *public* bermakna masyarakat atau umum. Jadi republik sebenarnya sesuatu proses dimana rakyat atau masyarakat umum memegang daulat untuk menentukan sesuatu tanpa membedakan personalitas dari kesatuan masyarakat yang satu dengan yang lain. Dan itu seperti yang di amanatkan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia pasal 1 ayat (1) 1945 adalah republik. "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik*".

Ada beberapa bentuk Negara di dunia saat ini, Negara kesatuan (*unitary state*), Negara Serikat atau Federal, Negara Konfederasi, dan Negara Super Struktural. Menurut Jimly Asshiddqie, konsep dari berbagai bentuk Negara tersebut adalah berikut.<sup>14</sup> Negara serikat dimana kekuasaan Negara terbagi antara Negara Bagian dan Negara Federal. Kekuasaan asli ada di Negara Bagian sebagai badan hukum Negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk pemerintahan federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh Negara-negara bagian dalam konstitusi federal, yaitu :

1. Negara konfederasi merupakan persekutuan antar Negara-negara

<sup>14</sup> Zainal Arifin H, "Penguji Peraturan Perundang-Undangan," *Ibid*.

yang berdaulat dan independen yang karena kebutuhan tertentu mempersekutukan diri dalam organisasi yang longgar. Umpama Negara-negara merdeka Uni Soviet, setelah Uni Soviet bubar, bersama-sama membentuk Convederation of Independent State (CIS).

2. Superstruktural seperti Uni Eropa. Walau tidak bias disebut sebagai organisasi perseketuan seperti Negara federasi tetapi tidak dapat pula dikatakan sebagai persekutuan biasa karena didalamnya terdapatfungsi-fungsi kenegaraan seperti legislasi, administrasi dan bahkan fungsi peradilan eropa.
3. Negara kesatuan yakni kekuasaan Negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan kekuasaan secara tegas.

Dalam Negara kesatuan yang berbentuk republik tidak dikenal istilah Negara-negara kecil yang berdaulat dalam Negara kesatuan. Namun karena alasan perimbangan dan maksimalisasi kerja maka dibentuklah pemerintahan yang bertempat di daerah. Otoritas untuk menjalankan pemerintahan di daerah berdasar atas kebutuhan daerah tersebut tanpa melupakan

batasan-batasan kewenangan yang di atur oleh peraturan nasional dan senantiasa mempertahankan sekuat tenaga integritas bangsa, seperti yang sudah di amanatkan UUD atau Undang-Undang dan lainnya. Perbedaan pada setiap daerah di bawah bagian geografis hukum Indonesia tidak dapat di jadikan alasan pembenar untuk melakukan tindakan makar bahkan gerakan separtis.

Kewenangan pemerintah daerah juga sudah sangat jelas diatur dalam Undang-Undang dasar 1945 Bab VI tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 32 tahun 2004. Pada pasal 18 ayat (1) UUD disebutkan *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibatasi 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”*.

Pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di seluruh Indonesia, baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota selalu berdasar pada kesamaan tugas, kewajiban, hak dan kewengan yang sama. Hanya saja untuk daerah-daerah tertentu yang mempunyai latar belakang sejarah, politik dan ekonomi berbeda dapat dilakukan kekhususan dalam pengelolaan daerah. Otonomi khusus tersebut juga diatur dalam

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, dengan kewenangan yang dibatasi apabila bersifat kepentingan nasional.

Melihat bentuk Negara Indonesia seperti yang diamanatkan oleh konstitusi yang berlaku dan baku, maka setiap pengambilan kebijakan tidak lepas dari campur tangan rakyat secara umum. Campur tangan ini tidak dapat dihilangkan dari sistem bernegara kita. Karena menjadi konfigurasi yang dikehendaki oleh seluruh rakyat Indonesia dan dus merupakan amanat konstitusi yang tidak boleh disentuh oleh amandemen, maka Negara Kesatuan republic Indonesia adalah harga mati dan suara rakyat adalah suara tuhan.<sup>15</sup>

#### B. Sistem Pemerintahan di Indonesia

Sebelum membahas terkait beberapa hal mengenai sejauh mana kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia, maka penulis terlebih dahulu ingin menguraikan tentang bagaimana sistem pemerintahan Indonesia. Bentuk negara di Indonesia seperti yang sudah disebutkan diatas menganut sistem republik yang demokratis. Artinya segala proses yang dilakukan oleh pemerintah harus selalu mengikutsertakan publik. Dan tidak ada perbedaan kelas masyarakat baik kulit, Suku dan ras di mata negara.

Sedangkan sistem pemerintahan Indonesia menganut system presidensil. Yakni sistem yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus merangkap status sebagai kepala negara (*head of state*). Sebelum lebih jauh membahas terkait sistem presidensil peneliti akan menjelaskan terlebih dahulu terkait system pemerintahan yang terkenal di dunia. Menurut Jimly Ashiddiqie, secara garis besar pembagian tersebut dibagi menjadi tiga bentuk, yaitu : Sistem Pemerintahan Presidensil, Sistem pemerintahan parlementer, Sistem campuran.

Dalam sistem presidensil kepala negara dan kepala pemerintahan adalah orang yang sama dan sekaligus menjalankan dualisme kewenangannya tersebut. Berbeda dengan system pemerintahan parlementer dimana ada pemisahan dan perbedaan jabatan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan. Walaupun pada hakikatnya kedua jabatan tersebut masih pada cabang kekuasaan eksekutif. Sementara itu dalam sistem pemerintahan campuran menganut dua sistem pemerintahan diatas.

Menurut C.F. Strong, dalam Jimly menyebutkan bahwa apabila dalam suatu pemerintah negara, diadakan perbedaan yang tegas antara jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan, maka pemerintahan yang bersangkutan mengandung cirri

<sup>15</sup> "FH UI Guide - Download Bahankuliah," diakses 7 Desember 2016, <http://bem.law.ui.ac.id/fhuiguide/bahankuliah/download/25>.

parlementer dan atau bahkan merupakan negara dengan system pemerintahan parlementer. Dalam praktek kedudukan kepala negara biasanya diduduki oleh raja, ratu, presiden, ataupun sebutan lain yang sesuai dengan bahasa resmi yang dipakai di negara bersangkutan. Sedangkan kepala pemerintahan biasanya disebut perdana menteri (*prime minister*) atau di Jerman disebut kanselir. Di negara-negara yang berbentuk kerajaan (monarki) dengan stelsel parlemen, dianut adanya dua asas, yaitu (i) raja tidak dapat diganggu gugat, (ii) apabila sebagian besar wakil rakyat tidak menyetujui kebijakan pemerintah, secara sendiri-diri atau seluruhnya, menteri harus meletakkan jabatan. Asas inilah yang disebut sebagai sistem pemerintahan parlementer<sup>16</sup>

Apabila pembedaan dan pemisahan antara jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara maka sistem yang dianut adalah sistem kabinet. Sebagai contoh Inggris, Belanda dan Malaysia. Ketiga negara tersebut merupakan negara dengan bentuk monarki yang menganut sistem parlementer. Jabatan kepala negara dipegang oleh raja atau ratu dan lembaga eksekutif dipegang perdana menteri sebagai pemegang kepala pemerintahan *the real executive*.

Tetapi berbeda dengan Jerman dan India yang negaranya berbentuk republik dengan presiden sebagai kepala negara tetapi *the real executive* dipegang oleh perdana menteri. Bahkan dalam kedua negara tersebut presiden hanya sebagai jabatan simbolik saja dan dianggap tidak lebih penting dari pada perdana menteri. Sama seperti raja atau ratu yang memegang kekuasaan sebagai kepala negara tetapi dalam proses pergantiannya presiden harus diganti dan tidak berdasarkan garis keturunan seperti dalam hal negara monarki.

Sedangkan di Indonesia sendiri menganut sistem pemerintahan presidensial dimana tampak kekuasaan terintegrasi antara jabatan kepala pemerintah dengan jabatan kepala negara. Presiden adalah pemegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Integritas kekuasaan tersebut menjadikan kekuasaan presiden menjadi sangat kuat kedudukannya. Tetapi begitupun juga kekuasaan tersebut tetap di batasi oleh konstitusi pasal 4 ayat (1) UUD 45. Selain pembatasan oleh konstitusi tersebut lembaga eksekutif juga di control oleh lembaga lain yang kedudukan sama.

Ada beberapa prinsip dalam sistem pemerintahan presidensial. Beberapa prinsip tersebut di kenal dan di anut oleh banyak

<sup>16</sup> Rocky Marbun, "Grand Design Politik Hukum dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 45," *Pajajaran Jurnal Ilmu Hukum* 1 (2014).

negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip tersebut sebagai berikut :<sup>17</sup>

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan presiden tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden.
3. Kepala pemerintahan sekaligus kepala negara atau sebaliknya.
4. Presiden mengangkat para menteri atau pembantu sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan begitupun sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku supremasi konstitusi. Karena itu eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan terbesar tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Melihat dari Sembilan prinsip diatas kedudukan eksekutif sangatlah besar dalam sistem presidensial. Artinya lembaga ini menjadi sentral penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Dalam UUD 45 juga sangat jelas disebutkan. Namun bukan berarti lembaga eksekutif menjadi lembaga yang paling tinggi gradasinya.

Dalam menjalankan tugas fungsinya presiden dibantu oleh beberapa orang lembaga yang disahkan oleh undang-undang. Seperti pada pasal 4 ayat (2) yang menyebutkan “*Dalam melakukan kewajibannya, presiden dibantu oleh satu wakil presiden*”. Selain satu wakil presiden yang membantu tugas dan fungsi presiden dalam menjalankan roda pemerintahan, dia juga dibantu oleh para menteri yang diangkat dan ditunjuk langsung oleh presiden. Pada Pasal 17 ayat (1) juga disebutkan bahwa : “*Presiden dibantu oleh para menteri.*”

Pada prinsip dan menurut undang-undang diatas sudah disebutkan bahwa lembaga eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat. Rakyat adalah raja dari segala raja. Dan kepatuhan semua lembaga pemerintahan kepada aturan atau yang biasa disebut sebagai supremasi hukum adalah bagian dari tidak adanya kekuasaan yang paling tinggi kecuali kekuasaan rakyat dan diwujudkan dalam kepatuhan terhadap konstitusi. Namun begitupun lembaga eksekutif sangat mempunyai kedudukan yang vital dalam pemerintahan presidensial, bukan berarti lembaga ini dapat melakukan sesuatu dengan semena-mena. Bahkan, dalam negara hukum yang berasaskan demokrasi kedudukan lembaga-lembaga negara berada pada posisi yang sama-setingkat. Artinya

<sup>17</sup> Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*.

dalam menjalankan kewenangannya dikenal dengan istilah *cek and balance*.

Seperti di Indonesia dimana lembaga eksekutif yang mempunyai kewenangan yang sangat ungu dalam menjalankan pemerintahan selalau diawasi oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat menjadi Lembaga yang selalu mengontrol aktivitas-keperintahan yang dilakukan oleh eksekutif. Badan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan presiden apabila melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana lainnya. Hal ini diatur dalam UUD Pasal 7A. Pembagian kekuasaan tersebut sebenarnya bagian dari upaya untuk menciptakan adanya kontrol dan keseimbangan dalam menjalankan roda pemerintahan ini.

Kekuasaan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya menurut Undang-Undang Dasar yang berlaku. Jadi distribusi kedaulatan rakyat tidak diberikan kepada salah satu atau sebagian lembaga dari lembaga-lembaga yang ada. Distribusi fungsional tersebut pelaksanaannya langsung diberikan kepada seluruh organ yang telah disebutkan diatas. Distribusi tersebut juga diberikan kepada pemerintahan daerah selaku pelaksana sebagai pemerintah yang berada dibawah pemerintah pusat. Baik yang bersifat

Pemerintah Provinsi atau kabupaten dan kota, baik yang bersifat khusus atau yang tidak. Namun sebelum pembahasan lebih jauh terkait seberapa besar kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah saat ini yang sesuai dengan aturan yang berlaku, maka peneliti akan mengurai beberapa kewenangan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut ketentuan UU baru, yaitu UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibedakan dalam tiga klasifikasi, yaitu (i) urusan pemerintahan absolut, (ii) urusan pemerintahan konkuren, dan (iii) urusan pemerintahan umum. Kedudukan dan peranan Pemerintahan atasan menurut undang-undang baru ini diperkuat, baik Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pasal 9 UU ini ditegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Yang termasuk Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan

Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah itulah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan yang dimaksud sebagai Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Menurut ketentuan Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014, Urusan pemerintahan pusat meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

Dalam beberapa hal yang sudah disebut diatas bahwa pemerintah daerah tidak boleh ikut campur dalam urusan yang sudah digariskan oleh perauran perundang-undangan. Hal-hal tersebut mutlak menjadi sepenuhnya urusan pemerintah pusat sebagai pemegang kuasa dalam menjalakan pemerintahan. Termasuk juga persoalan lain yang menurut peraturan perundang-undangan bukan menjadi kewenangan dari pemerintah daerah tidak boleh dilakukan atau pemerintah daerah tidak punya kuasa dalam pengambilan kebijakan.

Ditegaskan pula dalam Pasal 17 bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dalam menetapkan kebijakan Daerah, Pemerintahan Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria

yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut, Pemerintah Pusat berwenang membatalkannya sebagaimana mestinya. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, maka penyelenggara Pemerintahan Daerah berhak melaksanakan sendiri Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerahnya.

Dalam Pasal 25 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang

- timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
  - g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Dari uraian diatas dapat kita maknai bahwa pemerintah pusat dalam hal ini lembaga eksekutif (presiden dan jajarannya) adalah pemegang kuasa dan secara teori pembagian kekuasaan yang biasa kita sebut sebagai *triaas politika* dalam sitem hukum tata negara kita tidak pernah mengenal pembagian kekuasaan yang bersifat kebawah. Pembagian kekuasaan tersebut hanya bersifat horisontal ke lembaga-lembaga yang secara hirarkhi organisasi pemerintahan mempunyai status yang sejajar. Maka dalam sitem Negara kesatuan seperti di Indonesia pemerintah daerah pada dasarnya tidak memiliki kewenangan atributif. Kewenangan atributif adalah kewenangna yang diberikan langsung oleh konstitusi kita. Sedangkan kewenangan pemerintah daerah lebih bersifat pembantuan dan kewenangan tersebut hanya bersifat pemberian dari pemerintah pusat.

Walaupun dalam perkembangan

pemerintahan di Indonesia, kita sudah mengenal Otonomi daerah pasca tahun 1999. Bukan berarti pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus kepentingannya sendiri tanpa ada batasan-batasan terkait sesuatu yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah pusat. Berbeda dengan negara atau pemerintahan yang bersifat Federal. Dalam pemerintahan negara federal ada pembagian kekuasaan antara negara federal (pusat) dengan negara bagian. Dalam negara federal tidak ada sentralisasi kekuasaan yang perpusat pada pemerintahan pusat saja.

### C. Asas *Contrarius Actus*

Walaupun dalam hukum administrasi negara di indonesia menegnal Asas kontrarius actus, bukan berarti pemerintahan pusat tidak memiliki wewenang dalam hal pembatalan, kontrol dan pengawasan kepada pemerintah dibawahnya. Asas ini tidak bisa dijadikan dasar dalam hal pemberlakuan pembatasan kewenangan pemerintah yang secara hukum mempunyai kewenangan atributif. Asas kontrarius actus menurut Wiliiam L.B adalah kewajiban yang lahir oleh kata-kata yang sungguh-sungguh, dapat dipadamkan hanya dengan cara yang sama, yaitu dengan kata-kata yang sungguh-sungguh pula seperti yang



diucapkan pada saat melahirkan kewajiban.<sup>18</sup>

Jadi pengertian Herbert H. Dan Richard Gamauf juga mengemukakan bahwa ada asas timbal balik dimana perubahan keadaan hukum yang dihasilkan oleh tindakan yang sah dapatdibalas dengan tindakan yang sebaliknya, yaitu tidakan yang sama ketika menghasilkan perubahan keadaan hukum.<sup>19</sup> Jadi asas ini dalam pengertian yang sederhana menjelaskan bahwa dalam hukum administrasi dapat dipahami bahwa keadaan hukum yang lahir oleh tindakan badan/pejabat pemerintahan baik berupa keputusan atau peraturan hanya dapat diubah atau dibatalkan oleh badan /pejabat pemerintahan yang melahirkan keadaan hukum tersebut serta dengan tindakan yang sama yaitu dengan peraturan atau keputusan yang sama pada saat melahirkan keadaan hukum yang akan diubah atau dibatakalkan<sup>20</sup>

Jadi dengan ini yang mempunyai kewenangan pembatalan dan dirubah dari sebuah peraturan atau keputusan hanya oleh siapa yang membuat dan mengeluarkan peraturan dan keputusan tersebut. Dalam kasus

ini maka, apabila sebuah peraturan mau dirubah dan dibatalkan maka yang mempunyai kewenangan adalah lembaga atau pejabat yang mengeluarkan. Lembaga/pejabat yang lain tidak dapat dan atau mempunyai kewenangan pembatalan.

Melihat dari apa yang dipaparkan diatas seakan-akan pemerintah pusat tidak dapat memberi kontrol atau bahkan melakukan pembatalan terhadap peraturan daerah atau peraturan kepala daerah. Namun hal tersebut tidak dapat diberlakukan begitu saja, karena ada ruang-ruang lain yang perlu diisi oleh aturan bahkan oleh teori lain untuk menjelaskan persoalan tersebut.

#### D. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang *Executive Review*

Menurut para pemohon ketentuan pada pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8), UU 23/2014 bertentangan dengan pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi : “*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang*”.

Dalam pasal ini sangat jelas disebutkan bahwa pembatalan peraturan perundang undangan dibaawah Undang-

<sup>18</sup> William Livesey Buddik, *The Principle of Law and Their Relation to Modern Law* (Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd, 2004).

<sup>19</sup> Herbert Hausmaninger dan Richard Gamauf, *A Casebook on Roman Property Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

<sup>20</sup> Aan Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

Undang yang dianggap menyalahi peraturan di atasnya harus melalui instrumen peradilan. Dalam hal ini wewenang itu diberikan kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung menurut pasal ini seakan-akan hanya menjadi lembaga yang dapat membatalkan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang.

Namun dalam pasal 251 Undang Undang No. 23 tahun 2014 secara jelas juga diatur bahwa : *“Perda provinsi dan peraturan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh menteri”*. Dan pada ayat (2) juga disebutkan : *“Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”*.

Pasal tersebut dianggap bertentangan dengan konstitusi yang hanya mengamankan kompetensi atau hak menguji material maupun formal hanya kepada lembaga pengadilan yakni Mahkamah Agung dalam hal pembatalan Perda. Tidak ada kewenangan atributif yang diberikan oleh UUD NRI 1945 kepada lembaga eksekutif dalam pembatalan itu. Bahkan Mahkamah Agung yang menurut ketentuan konstitusi mempunyai satu-satunya hak menguji peraturan perundang-

undangan dibawah Undang-Undang tidak pernah mendelegasikan kewenangannya kepada lembaga manapun.

Pemerintah pusat dalam hal ini membantah hal tersebut. Menurut mereka bahwa pembatalan perda oleh pemerintah pusat (dalam hal ini oleh lembaga eksekutif) tidak mengurangi sedikitpun kewenangan Mahkamah Agung. Karena tidak semua peraturan daerah dapat dibatalkan oleh pemerintah. Bahkan dalam pembelaannya pemerintah mengatkan kewenangan lembaga peradilan hanya pada soal menjaga agar perda tidak “menyalahi peraturan yang lebih tinggi”. Sedangkan dalam hal *executive review* ada tambahan asas yakni peraturam daerah tidak boleh beertentangan dengan kepentingan umum dan kesusilaan. Cakupan asasnya tentu lebih luas dari pada kewenangan yang dimiliki oleh MA.

Alasan lain dari pemerintah adalah kewenangan kontrol oleh pemerintah pusat terhadap pemerintahan dibawahnya. Secara teoritis kontrol bisa dilakukan oleh pihak internal dan pihak external. Pihak internal yang dimaksud adalah lembaga atau badan yang secara struktur organisasi berada di atasnya. Berbeda dengan dengan kontrol external yang bisa dilakukan oleh pihak luar yang dalam hal ini adalah badan-badan yudial (*yuducial review*). Kontrol oleh pihak peradilan hanya bersifat pasif. Pasif dalam hal ini ia tidak dapat melakukan

pembatalan apabila tidak ada pihak yang mengajukan ke badan tersebut.

Alasan yang mendasar adalah pasal (4) ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatakan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan yang secara filosofis dapat diartikan pemerintah daerah bukan lembaga atau badan yang diberi kewenangan atributif oleh konstitusi. Presidenlah (termasuk juga menteri atau gubernur yang diberi mandat) yang mempunyai tanggung jawab penuh terkait semua urusan penyelenggaraan pemerintahan.

Walaupun pada akhirnya Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian yang diujikan oleh pemohon sehingga pembatalan peraturan daerah kabupaten dan kota hanya boleh dilakukan oleh Mahkamah Agung. Walaupun dalam putusan MK ada perbedaan pendapat hakim tetapi *disenting opinion* itu tidak berpengaruh karena kebanyakan hakim menerima permohonan pemohon. Sehingga prinsip *Executive Review* tidak lagi bisa dilakukan dalam sistem hukum tata negara kita.

### III. PENUTUP

#### Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat dilihat bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi 56/PUU-XIV/2016 masih memungkinkan untuk dikaji secara hukum.

Baik dalam sudut pandang normatif (kesesuaiannya dengan konstitusi), atau dalam sudut pandang teoritik. Karena ketika melihat bentuk dan sistem pemerintahan di Indonesia bukanlah Negara yang menganut sistem federal dimana ada pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal.

Kekuasaan bertumpu kepada Presiden sebagai lembaga atau badan dalam menjalankan pemerintahan. Walaupun ada asas pembagian kekuasaan, tetapi pembagian tersebut hanya bergaris ke samping, kepada lembaga pemerintahan yang secara struktur setingkat. Disamping itu putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. Berdasarkan putusan ini, maka kedepan kontrol pemerintah pusat kepada pemerintah dibawahnya harus menguatkan *Preventif Riview* dimana pemerintah dapat mengontrol rancangan peraturan daerah sebelum peraturan tersebut disahkan. Sama seperti pada Undang-Undang Pemerintah daerah Sebelumnya yakni UU 32 Nomor 2004.

### DAFTAR PUSTAKA

- “Anomali Pembatalan Perda.” detiknews. Diakses 7 Desember 2016. <http://news.detik.com/kolom/d-3240276/anomali-pembatalan-perda>.
- Arifin H, Zainal. “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan,”

- Asshiddiqie, Jimly. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi press, 2005.
- Buddik, William Livesey. *The Principle of Law and Their Relation to Modern Law*. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd, 2004.
- “Daftar Pembatalan 3.143 Perda Masih Perlu Penyempurnaan - Berita - Kementerian Dalam Negeri - Republik Indonesia.” Diakses 21 Desember 2016. <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/21/daftar-pembatalan-3143-perda-masih-perlu-penyempurnaan>.
- Efendi, Aan, dan Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Ekatjahjana, Widodo. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya)*. PT. Citra Aditya Bakti, 2008.
- “FH UI Guide - Download Bahankuliah.” Diakses 7 Desember 2016. <http://bem.law.ui.ac.id/fhuiguide/bahankuliah/download/25>.
- Hausmaninger, Herbert, dan Richard Gamauf. *A Casebook on Roman Property Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Kelsen, Hans. *General Theory Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1945.
- “Mahfud MD: Kemendagri Tidak Bisa Sepihak Batalan Perda - Tribunnews.com.” Diakses 7 Desember 2016. <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/16/mahfud-md-kemendagri-tidak-bisa-sepihak-batalan-perda>.
- Marbun, Rocky. “Grand Design Politik Hukum dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 45.” *Pjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 1 (2014).
- “Pemda Boleh Abaikan Pencabutan Perda, Ini Penjelasannya.” *Republika Online*. Diakses 7 Desember 2016. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/06/15/o8t4cx361-pemda-boleh-abaikan-pencabutan-perda-ini-penjelasannya>.
- “Sejarah Constitutional Review & Gagasan Pembentukan MK.” Diakses 7 Desember 2016. <http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>.
- Tempo.Co. “Kemendagri: Pembatalan Perda Tak Perlu Lewat Judicial Review | politik | tempo.co.” *Tempo News*. Diakses 21 Desember 2016. <https://m.tempo.co/read/news/2016/06/16/078780518/kemendagri-pembatalan-perda-tak-perlu-lewat-judicial-review>.
- “Undang-Undang No. 12 Tahun 2011,” Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.

## BIODATA SINGKAT PENULIS

**Fathorrahman, S.H.**, Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Jember tahun 2012. Pada saat ini sedang menyelesaikan pendidikan S2 dengan konsentrasi Hukum Tata Negara pada program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.