

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sumber hukum tertinggi yang menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun daerah merupakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sebagaimana tertulis di Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini mengandung makna bahwa seluruh kegiatan dan kebijakan pemerintah harus berlandaskan pada hukum yang berlaku. Selain itu, UUD 1945 Pasal 1 Ayat (1) mengemukakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik<sup>1</sup>, yang menegaskan bahwa tidak ada wilayah di Indonesia yang memiliki kewenangan untuk membentuk negara tersendiri atau melepaskan diri dari keutuhan negara. Sebaliknya, pemerintah pusat memiliki kekuasaan tertinggi, yang bertanggung jawab mengelola seluruh wilayah secara utuh dan tidak terpecah-pecah. Semua kekuasaan di berbagai daerah harus dijalankan dengan mempertimbangkan arahan dan diskresi dari pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah pusat memiliki kendali dan otoritas utama dalam menjaga kesatuan dan stabilitas negara di seluruh wilayah Indonesia.<sup>2</sup>

Indonesia terdiri dari teritori yang luas dan beragam, serta terbagi menjadi kepulauan dan berbagai daerah. Karena itu, Indonesia menerapkan prinsip desentralisasi atau otonomi daerah dalam menjalankan pemerintahannya.<sup>3</sup> Hal ini tertuang pada Pasal 18 UUD 1945, memaparkan bahwasanya, sesuai dengan konsep otonomi dan tugas pembantuan, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terpisah menjadi provinsi, kemudian dipisah lagi menjadi kota dan kabupaten yang mengelola dan mengendalikan urusan pemerintahan. Menegaskan juga bahwa

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Hedwig Adiarto & Tinton Ditisrama, *Hukum Tata Negara Indonesia Teori Dan Penerapan*, (Purwokerto: Penerbit Amerta Media, 2020), h. 247.

<sup>3</sup> M. Agus Santoso, "Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, Vol. 6 , No. 4, (2019), h. 420.

kecuali urusan pemerintahan yang secara khusus diatur sebagai kewajiban pemerintah pusat, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya.<sup>4</sup>

Landasan konstitusional ini memberikan legitimasi bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat lokal. Sebagai implementasi lebih lanjut, diterbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah. Undang-undang ini memberikan ruang otonomi seluas-luasnya kepada daerah guna mencapai tujuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, dengan tetap menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, serta menghormati ciri khas dan kekhususan setiap daerah.<sup>5</sup>

Sebagai wilayah yang memiliki otonomi sendiri, pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam membuat peraturan daerah (Perda) serta aturan lainnya guna mengatur urusan-urusan dimana menjadi kewajibannya beserta peran memberikan bantuan. Hak dan kekuasaan ini dilindungi oleh konstitusi, yang menegaskan bahwasanya Pemerintah daerah memiliki otoritas untuk membuat Perda beserta peraturan lainnya guna menjalankan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>6</sup> Pernyataan tersebut juga diperkuat oleh Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa daerah berwenang membentuk Perda untuk melaksanakan kewenangan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>7</sup>

Perda dibentuk oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi legislasi di tingkat daerah. Sesuai pasal 236 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, menyebutkan “Perda diciptakan dengan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah”, ini menjadi dasar hukum yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah sehingga aspirasi begitu pula kepentingan

---

<sup>4</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: STPN Press, 2017), h. 60.

<sup>5</sup> Achmad Fauzi, “Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik”, *Jurnal Spektrum Hukum*, Vol. 16, No. 1, (April 2019), h. 119.

<sup>6</sup> Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>7</sup> Pasal 236 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

daerah lebih terwadahi. Pemberian kewenangan ini juga sebagai wujud diakuinya kedaulatan rakyat daerah sebagaimana diwakili DPRD. Namun, kepala daerah dan DPRD berkewajiban untuk membuat Perda sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, serta tidak melanggar kesusilaan, dengan mempertimbangkan karakteristik dan kebutuhan tiap-tiap daerah, Perda sendiri adalah penjabaran dari aturan hukum yang lebih tinggi.<sup>8</sup>

Maka sebab itu, Perda serta aturan-aturan pelaksana lainnya harus mengikuti sistem hierarki yang ditentukan oleh Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Urutan hierarki tersebut yakni sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah pusat harus memberikan pembinaan dan pengawasan sehubungan dengan pelaksanaan Pemda agar dapat menjamin Perda yang disusun oleh kepala daerah dan DPRD tetap sejalan pada kesejahteraan masyarakat serta tidak berbenturan dengan aturan yang lebih tinggi.<sup>10</sup> Bagir Manan menyatakan bahwa otonomi tidak dapat terlepas dari pengawasan, dan otonomi bukanlah suatu bentuk kemerdekaan sepenuhnya. Salah satu komponen penting dari otonomi adalah pengawasan. Dalam negara kesatuan yang menerapkan sistem otonomi (desentralisasi), pengawasan dan otonomi adalah dua sisi dari koin yang sama.

---

<sup>8</sup> Pasal 250 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.

<sup>10</sup> Pasal 373 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Keduanya bekerja menjaga keseimbangan antara desentralisasi dan sentralisasi, agar salah satu tidak menjadi dominan secara berlebihan.<sup>11</sup>

Tujuan dari pengawasan adalah untuk memastikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah oleh pemerintah daerah dilakukan dengan teratur serta penuh tanggung jawab, bukan dengan cara yang sembarangan. Dengan begitu, pemerintah daerah dapat mengelola urusan yang menjadi kewenangannya dengan baik sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Pengawasan sangat diperlukan untuk membatasi kebebasan pemerintah dalam bertindak. Jika tidak ada kontrol yang efektif, kebebasan bertindak pemerintah daerah tersebut berisiko akan disalahgunakan (*abuse of power*), melampaui batas kewenangan (*ultra vires*), atau melakukan tindakan yang melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang pada akhirnya dapat mengakibatkan penyimpangan hak asasi manusia. Di samping itu, pengawasan juga diharapkan dapat memastikan bahwa keputusan dan tindakan yang diambil oleh perangkat Pemda tidak melanggar kepentingan masyarakat maupun aturan yang lebih tinggi.<sup>12</sup>

Ada dua metode utama yang digunakan untuk mengawasi peraturan daerah: pengawasan represif dan pengawasan preventif. Pengawasan preventif dilakukan dengan mewajibkan pengesahan perda atau keputusan daerah tertentu sebelum aturan tersebut mulai berlaku. Sementara itu, pengawasan represif dilakukan dengan menangguk (*schorsing*) atau membatalkan (*vernietiging*) berlakunya perda jika terbukti melanggar peraturan yang lebih tinggi atau ketidaksesuaian dengan kebijakan nasional.<sup>13</sup>

Paulus Effendi Lotulung menyatakan bahwa pengawasan merupakan suatu tindakan guna mencegah terjadinya kesalahan, baik yang dilakukan dengan sengaja maupun yang tanpa sengaja, yang merupakan langkah antisipatif atau pencegahan sebagai usaha preventif. Di sisi lain, apabila kesalahan sudah terlanjur terjadi,

---

<sup>11</sup> Surya Mukti Pratama & Hario Danang Pambudhi, "Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah", *Jurnal Analisis Hukum (JAH)*, Vol. 4, No. 1, (April 2021), h. 125.

<sup>12</sup> Tim Penulis APHTN HAN, *Hukum Tata Negara*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2023). h. 377.

<sup>13</sup> Enny Nurbaningsih, "Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas", *Mimbar Hukum*, Vol. 23, No. 1, (Februari 2011), h. 174.

pengawasan berperan untuk memperbaikinya sebagai tindakan korektif, yaitu sebagai usaha untuk memperbaiki kesalahan yang telah terjadi sebagai langkah represif.<sup>14</sup>

Sehubungan dengan pengawasan yang bersifat represif, peraturan daerah akan dapat dibatalkan secara hukum jika tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang hierarki lebih tinggi. Pemerintah memiliki wewenang mencabut perda, melalui suatu proses yang biasa disebut "*Executive Review*". Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, *Executive Review* adalah kewenangan yang dimiliki oleh badan eksekutif dalam meninjau peraturan-peraturan dan kemudian mencabutnya jika dinilai berlawanan dengan aturan yang posisinya lebih tinggi atau merugikan kesejahteraan masyarakat.<sup>15</sup>

Peraturan daerah Provinsi yang melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesusilaan dapat dibatalkan oleh Menteri melalui Keputusan Menteri, sesuai dengan Pasal 251 ayat (1) dan (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4) UU yang sama, Gubernur yang bertindak sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah melakukan pembatalan terhadap perda Kabupaten/Kota melalui Keputusan Gubernur.<sup>16</sup>

Kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagai bentuk pengawasan represif melalui *Executive Review* ini ternyata berpotensi merugikan hak dan kewenangan konstitusional sebagian warga negara. Sehingga, pada tanggal 30 Juni 2016 kepaniteraan Mahkamah Konstitusi menerima permohonan yang diajukan oleh Abda Khair Mufti, Muhammad Hafidz, Amal Subkhan, Solihin, dan Totok Ristiyono masuk dengan nomor 56/PUU-XIV/2016 dalam Buku Pendaftaran Perkara Konstitusi (BRPK) tanggal 21 Juli 2016.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Conie Pania Putri, "Peranan Dan Fungsi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Efektivitas Penegakan Hukum", *Sol Jucticia*, Vol. 3, No. 2, (Desember 2020), h. 147.

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2019), h. 134.

<sup>16</sup> Pasal 251 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>17</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, h. 1-2.

Para Pemohon mengajukan permohonan untuk menguji Pasal 251 dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Permohonan ini meliputi: Pasal 251 ayat (1), yang mengatur kewenangan menteri untuk membatalkan Perda provinsi atau peraturan gubernur yang tidak sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesusilaan. Pasal 251 ayat (2) yang memberi wewenang kepada gubernur sebagai representasi dari pemerintah pusat, untuk membatalkan peraturan daerah kota/kabupaten maupun peraturan walikota/bupati, apabila tidak sejalan dengan aturan hukum yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesusilaan. Pasal 251 ayat (7), gubernur dapat menyampaikan keberatan kepada Presiden jika Perda tingkat provinsi atau peraturan yang dibuat oleh gubernur dibatalkan; dan Pasal 251 ayat (8), yang memberikan hak kepada bupati atau walikota untuk mengajukan keberatan kepada Menteri jika peraturan daerah kabupaten/kota atau keputusan bupati/walikota dibatalkan.<sup>18</sup>

Pemohon menjelaskan alasan-alasan untuk mengajukan permohonan tersebut, bahwa Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) inkonstitusional dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap aturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Pasal 251 ayat (7) dan (8) dianggap kontradiktif terhadap Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwasanya seluruh warga negara memiliki kedudukan yang sama di mata hukum dan pemerintahan, tanpa terkecuali.<sup>19</sup>

Permohonan para pemohon ini diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 pada 14 Juni 2017. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan bahwa berdasarkan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 pada 5 April 2017, Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mahkamah menilai bahwa ketentuan tersebut tidak sesuai dengan prinsip negara hukum Indonesia, mengabaikan peran Mahkamah Agung yang berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang, sesuai dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Selain itu, isu

---

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, h. 4.

<sup>19</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, h. 5.

kepentingan umum dan moralitas yang digunakan sebagai alasan pembatalan Perda juga merupakan wewenang Mahkamah Agung. Juga, keputusan gubernur tidak diakui dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan sesuai Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011.<sup>20</sup>

Dan karena Pasal 251 ayat (1) dan (4) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur tentang pembatalan Perda Provinsi yang tidak sesuai dengan peraturan di atasnya, kepentingan umum, atau kesusilaan oleh Menteri dengan keputusan Menteri melalui mekanisme *executive review*, serta Pasal 251 ayat (7) mengenai mekanisme pengajuan keberatan atas pembatalan Perda Provinsi. Oleh karena substansi permasalahan dalam permohonan ini serupa dengan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, maka pertimbangan hukum dalam putusan tersebut juga diberlakukan dalam permohonan sekarang. Oleh sebab itu, Mahkamah memandang Pasal 251 ayat (1), (4), dan (7) bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mengabulkan sebagian dari permohonan yang diajukan oleh pemohon. MK memutuskan bahwa frasa “Perda Provinsi dan” yang tercantum dalam Pasal 251 ayat (1), ayat (4), dan ayat (7), serta ketentuan ayat (5) dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berlawanan dengan UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 ini, terkait pembatalan peraturan daerah provinsi beserta kabupaten/kota, mendapat perbedaan pendapat dari empat Hakim Konstitusi (*dissenting opinion*).<sup>21</sup>

Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi yang dikeluarkan dalam perkara Nomor 56/PUU-XIV/2016, sekarang pemerintah pusat tidak lagi berhak membatalkan Peraturan Daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, meskipun peraturan tersebut dianggap tidak sesuai dengan aturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau nilai-nilai kesusilaan. Keputusan ini menyebabkan hilangnya sebagian kewenangan pemerintah pusat terkait pengawasan terhadap daerah, yaitu pengawasan represif melalui *Executive Review*.

---

<sup>20</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, h. 98.

<sup>21</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, h. 4-5

Menurut Mahkamah Konstitusi, peraturan daerah (Perda) yang berlaku di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota berada di bawah undang-undang dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Maka dari itu, Perda tidak bisa dibatalkan sepihak oleh pemerintah (melalui Mendagri) dan Seharusnya dilakukan pengujian melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung, sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Kewenangan pembatalan Perda sepenuhnya berada pada Mahkamah Agung, mengingat pemerintah pusat tidak lagi memiliki hak untuk membatalkan Perda secara langsung.<sup>22</sup>

Namun, sebuah kesalahan jika mencoba menyamakan antara pengujian dan pembatalan. Putusan MK menyatakan bahwa wewenang untuk membatalkan Perda kini tidak lagi berada di pemerintah pusat, melainkan dialihkan ke Mahkamah Agung (MA). Namun, MA hanya memiliki wewenang untuk melaksanakan pengujian, bukan pembatalan. Pengujian dan pembatalan merupakan dua hal yang tidak sama. Berdasarkan hukum acara Mahkamah Agung mengenai Hak Uji Materiil, apabila Perda dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang dalam pengujian, maka Perda tersebut akan dikembalikan kepada pemerintah untuk dibatalkan.

Pengawasan terhadap Perda oleh MA menggunakan mekanisme *judicial review* terdapat keterbatasan karena bersifat pasif. Artinya, MA tidak dapat secara aktif memeriksa semua Perda yang telah disahkan tanpa adanya permohonan dari masyarakat atau individu yang keberatan. Pemeriksaan baru bisa dilakukan setelah ada permohonan dari pihak yang merasa dirugikan. Oleh karena itu, Pemerintah berpendapat bahwa pengawasan terhadap Peraturan Daerah (Perda), merupakan usaha untuk melengkapi kekurangan dalam mengawasi Perda dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) melalui mekanisme uji materi Mahkamah Agung. Banyak Perda yang tidak terawasi jika pemerintah tidak mempunyai kewenangan dalam

---

<sup>22</sup> Arief Try Dhana Jaya, *dkk.*, "Anomali Pembatalan Peraturan Daerah: Ratio Legis Putusan Mahkamah Konstitusi", *Halu Oleo Law Review*, Vol. 5, No 1, (March 2021), h. 3.

pengawasan (*executive review*). Namun, hal ini tidak berarti bahwa semua Perda yang tidak diuji oleh Mahkamah Agung dapat dianggap bebas dari masalah.<sup>23</sup>

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, dalam sistem negara Islam, kekuasaan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk. Pertama, *al-sulthah al-tasyri'iyah*, merujuk pada lembaga legislatif yang bertugas merumuskan dan menetapkan peraturan perundang-undangan. Kedua, *al-sultah al-tanfidihiyyah*, merupakan lembaga eksekutif yang bertanggung jawab atas pelaksanaan dan pengelolaan kebijakan negara. Ketiga, *al-sultah al-qada'iyah*, lembaga yudikatif yang berfungsi mengadili serta menegakkan hukum dan menyelesaikan sengketa.<sup>24</sup> Dalam konteks sejarah pemerintahan Islam, kemudian *sultah qada'iyah* atau yudikatif dipisah menjadi tiga bagian, meliputi: *Wilayat al-Hisbah*; *Wilayah al-Qadha'*; *Wilayah al-Mazhalim*. Pemisahan ini berdasarkan kadar berat ringannya beban penyelesaian perkara. Kasus-kasus ringan yang tidak perlu diajukan ke pengadilan menjadi kewenangan *wilayah al-hisbah*, yang lebih serius yang mengandung unsur persengketaan baik pidana maupun perdata menjadi wewenang *wilayah al-qada'*. Sedangkan perkara pelanggaran pejabat negara atau keluarganya menjadi kewenangan *wilayat al-mazhalim*.<sup>25</sup>

*Wilayah al-Mazhalim* merupakan sebuah lembaga pengadilan khusus yang berfungsi mengadili kasus ketidakadilan yang dilakukan oleh para penguasa dan keluarganya terhadap rakyat. Lembaga ini didirikan untuk melindungi hak-hak masyarakat dari tindakan zalim, penindasan, atau perlakuan tidak adil dari para pejabat pemerintah. *Wilayah al-Mazhalim* berfungsi sebagai sarana penyelesaian sengketa antara penguasa dan warga negara, serta mengembalikan hak-hak rakyat yang telah dirampas secara tidak sah. Menurut Muhammad Iqbal, *Wilayah al-Mazhalim* adalah lembaga yang bertugas menangani penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang oleh para pejabat negara. Seperti melindungi rakyat

---

<sup>23</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, h. 59.

<sup>24</sup> A. Djazuli, *Ilmu Fiqh Penggalan, Perkembangan, Dan Penerapan Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana, 2021), h. 185.

<sup>25</sup> Siska Lis Sulistiani, *Peradilan Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), h. 68.

dari kebijakan politik yang merugikan dan tindakan aparat negara yang melanggar hak asasi manusia.<sup>26</sup>

Dalam perspektif *fiqh dusturiyyah*, kewenangan untuk membatalkan suatu peraturan perundang-undangan berada pada lembaga yang disebut *Wilayah al-Mazalim*. Dikarenakan Lembaga ini memiliki kedudukan yang sejajar dengan kekuasaan yudikatif, dalam hal ini Mahkamah Agung. Pandangan ini juga sejalan dengan pemikiran Abul A'la al-Maududi, yang menyatakan bahwa lembaga peradilan atau hakim (*al-qadi*), yang dalam konteks ini diwakili oleh Mahkamah Agung, mendapatkan kewenangannya secara langsung dari syariat Islam dan hanya bertanggung jawab kepada Allah SWT. Selain itu, lembaga yudikatif ini mempunyai otoritas untuk membatalkan peraturan yang dibuat oleh legislatif (*ahlul halli wal aqdi*), apabila tidak sesuai dengan hukum Allah dan ajaran Rasul-Nya.<sup>27</sup>

Merujuk pada penjelasan di atas, *al-Mazalim* berwenang mengadili segala bentuk kezaliman, termasuk yang dilakukan oleh aparat negara atau khalifah yang menyimpang dari ketentuan hukum syariat, serta perkara yang berkaitan dengan penafsiran undang-undang yang diadopsi oleh khalifah. Sebab undang-undang dianggap sebagai perintah penguasa, maka penyelesaiannya harus dikembalikan kepada *al-Mazalim* sebagai representasi hukum Allah dan Rasul-Nya. Oleh karena itu, putusan Mahkamah *Mazhalim* bersifat final dalam sistem peradilan Islam.<sup>28</sup>

Hal ini menjadi salah satu persoalan pemerintahan daerah dan otonomi yang perlu diselesaikan, baik secara ilmiah, hukum, maupun berbagai rumusan kebijakan yang sistematis. Merujuk pada pemaparan yang telah disampaikan sebelumnya, penulis bermaksud untuk mengajukan sebuah penelitian yang berjudul. **“ANALISIS IMPLIKASI HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 56/PUU-XIV/2016 TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH”**.

<sup>26</sup> Siska Lis Sulistiani, *Peradilan Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), h. 75-76.

<sup>27</sup> Abd. Chair, *dkk.*, *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2006), h. 197

<sup>28</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih, Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2019), h. 250.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan diatas, terdapat beberapa masalah utama yang akan diteliti dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apa dasar pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 terkait kewenangan pemerintah pusat dalam pembatalan peraturan daerah?
2. Bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 terhadap mekanisme pengawasan Peraturan Daerah oleh pemerintah pusat?
3. Bagaimana perspektif siyasah dusturiyah mengenai pertimbangan hukum putusan hakim Mahkamah Konstitusi dan implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016?

## **C. Tujuan Penelitian**

Bersandar pada rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui dasar pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 terkait kewenangan pemerintah pusat dalam pembatalan peraturan daerah.
2. Untuk mengetahui implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 terhadap mekanisme pengawasan Peraturan Daerah oleh pemerintah pusat.
3. Untuk mengetahui perspektif siyasah dusturiyah mengenai pertimbangan hukum putusan hakim Mahkamah Konstitusi dan implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini dimaksudkan mampu menghasilkan kontribusi pemikiran yang berharga sebagai referensi bagi para akademisi dan masyarakat umum. Penelitian ini bertujuan untuk memperkaya pengetahuan tentang perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara,

dengan fokus pada kewenangan yang dimiliki oleh lembaga tertentu untuk membatalkan Peraturan Daerah di masa yang akan datang. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran yang lebih jelas tentang dinamika dan perkembangan hukum dalam konteks kewenangan tersebut.

## 2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini bertujuan menawarkan kontribusi nyata bagi berbagai pihak, termasuk praktisi hukum, akademisi, pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat umum serta penulis sendiri. Temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan yang berguna dalam penyusunan kebijakan, regulasi, atau keputusan yang berkaitan dengan pembatalan Peraturan Daerah di tingkat pemerintahan. Serta bagi penulis untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada prodi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Gunung Djati Bandung.

## E. Kerangka Berpikir

Pada penelitian ini penulis memakai sejumlah teori yang relevan untuk dasar kerangka pemikiran terkait dengan wewenang pemerintah pusat dalam pencabutan peraturan daerah, yakni Teori Kewenangan, Teori Otonomi Daerah, Teori Pengujian Perundang-undangan, serta Siyasah Dusturiyah.

### 1. Teori Kewenangan

Istilah kewenangan berasal dari kata dasar wewenang, yang dipahami sebagai hak, kekuasaan, atau otoritas yang dimiliki untuk melakukan suatu tindakan. Secara konseptual, kewenangan dipahami sebagai bentuk kekuasaan formal, yakni kekuasaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan maupun dari kewenangan eksekutif dalam ranah administratif. Kewenangan pada umumnya mencakup sejumlah wewenang yang melekat, baik berupa kekuasaan terhadap kelompok masyarakat tertentu maupun dalam suatu bidang pemerintahan.<sup>29</sup> Sementara itu, *Black's Law Dictionary* mendefinisikan

---

<sup>29</sup> Muhamad Sadi Is & Kun Budiarto, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Kencana, 2021), h. 109.

kewenangan atau wewenang sebagai kekuatan hukum yang memberikan hak untuk memerintah atau bertindak, serta hak atau kekuasaan pejabat publik untuk menjalankan kewajibannya sesuai ketentuan yang berlaku.

Dalam kajian ilmu politik, ilmu pemerintahan, maupun ilmu hukum, istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang kerap digunakan secara tumpang tindih. Kekuasaan sering dianggap identik dengan kewenangan, bahkan kedua istilah tersebut kerap dipertukarkan penggunaannya, demikian pula kewenangan kerap disamakan dengan wewenang. Pada hakikatnya, kekuasaan merepresentasikan suatu hubungan, yakni adanya pihak yang memerintah dan pihak lain yang berada dalam posisi diperintah (*the ruler and the ruled*).

Menurut Farrazi, kewenangan dapat dipahami sebagai hak yang dimiliki suatu pihak untuk melaksanakan satu atau lebih fungsi manajerial, yang mencakup aspek pengaturan (baik berupa regulasi maupun standardisasi), pengurusan administrasi, serta pengawasan terhadap suatu urusan tertentu. Sementara itu, S.F. Marbun memandang wewenang sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan hukum publik. Secara yuridis, hal tersebut merupakan kapasitas bertindak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menjalin hubungan hukum. Sejalan dengan itu, Nicolai mengartikan kewenangan sebagai kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum, baik dalam hal lahir maupun hapusnya akibat hukum tersebut.<sup>30</sup>

Menurut Bagir Manan, konsep wewenang dalam perspektif hukum memiliki arti yang berbeda dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya merefleksikan adanya hak untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Sementara itu, dalam ranah hukum, wewenang mencakup sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Definisi yang dikemukakan Bagir Manan cukup tepat karena ia secara jelas membedakan antara wewenang dan kekuasaan. Bagi Bagir Manan, istilah wewenang merupakan terminologi hukum, sedangkan

---

<sup>30</sup> Muhamad Sadi Is & Kun Budiarto, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Kencana, 2021), h. 110.

meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa kekuasaan merupakan istilah politik, pemahamannya mengarah pada pengertian tersebut.<sup>31</sup>

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga mekanisme utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

#### 1. Atribusi

Atribusi merupakan proses pemberian kewenangan pemerintahan secara langsung oleh pembentuk undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atribusi dimaknai sebagai pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berasal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dari undang-undang yang berlaku.

#### 2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain. Dalam praktiknya, pelimpahan ini dapat berupa penyerahan sebagian maupun seluruh kewenangan kepada pihak penerima delegasi (delegataris). Dengan demikian, delegasi mengandung makna penyerahan kewenangan dari pejabat yang berkedudukan lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah.

#### 3. Mandat

Menurut H.D. van Wijk, mandat merupakan situasi ketika suatu organ pemerintahan memperkenankan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berbeda dengan delegasi, dalam mandat pemberi mandat tetap memiliki kewenangan untuk melaksanakan sendiri tugas tersebut, sekaligus memberikan arahan atau petunjuk kepada pihak yang menerima mandat. Oleh karena itu, tanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris tetap melekat pada pemberi mandat.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Kencana, 2023), h. 48.

<sup>32</sup> Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), h. 148-149.

## 2. Teori Otonomi Daerah

Indonesia merupakan negara satu kesatuan dengan bentuk republik.<sup>33</sup> Dalam bentuk negara kesatuan, tentu diperlukan adanya pemerintahan pusat yang mengelola pemerintahan secara keseluruhan. Pemerintah pusat kemudian membentuk wilayah-wilayah administratif berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Dalam sistem ini, semua kedaulatan dipegang oleh pemerintah pusat (absolut). Di sisi lain, Indonesia menjalankan bentuk pemerintahan desentralisasi, dimana mendelegasikan kewenangan luas kepada pemerintah lokal untuk mengelola dan menyelenggarakan urusan rumah tangga mereka melalui konsep otonomi daerah.<sup>34</sup> Daerah diberi otonomi untuk mengurus urusannya sendiri.

Moch. Mahfud M.D. menjelaskan bahwa otonomi adalah kebebasan yang diserahkan bagi daerah untuk bertanggung jawab atas urusan mereka sendiri, tetapi tetap berfungsi sebagai bagian dari pemerintah pusat dalam melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya. Otonomi daerah didefinisikan pada hak, kekuasaan, dan tanggung jawab daerah otonom untuk mengontrol dan mengelola urusan pemerintahannya sendiri dan kepentingan masyarakat lokal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam sistem desentralisasi, pemerintah pusat melimpahkan wewenang ke daerah, yang mana daerah yang menerima kewenangan ini disebut daerah otonom.<sup>35</sup>

Otonomi yang dikaji pada penelitian ini ialah kemampuan pemerintah daerah sebagai wilayah yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dirinya sendiri. Kewenangan ini mencakup hak untuk membuat peraturan daerah (Perda) oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD sebagai lembaga legislatif di tingkat lokal. Perda ini menjadi salah satu cara bagi daerah untuk menunjukkan kemandirian dalam mengelola urusan pemerintahan dan urusan lokal lainnya, selaras dengan mandat Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Dalam konteks desentralisasi,

---

<sup>33</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>34</sup> Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3 (2015), h. 484.

<sup>35</sup> Mohamad Guntoro, "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah", *Cendekia Jaya*, Vol. 3, No. 2, (2021), h. 6.

Perda berfungsi sebagai alat strategis untuk mewujudkan tujuan desentralisasi, yaitu memperkuat kapasitas daerah dalam mengelola kebutuhan masyarakat secara lebih mandiri dan efektif.<sup>36</sup>

Terkait dengan hal tersebut, asas desentralisasi adalah kebijakan yang diterapkan sebagai wujud dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah pada kerangka NKRI.<sup>37</sup> Desentralisasi merupakan pengalihan hak dan kekuasaan oleh Pemerintah Pusat ke daerah otonom dengan berdasarkan prinsip otonomi, untuk mengontrol dan mengawasi urusan pemerintahannya. Desentralisasi memiliki peran penting untuk memperkuat pemerintahan yang demokratis, efisien, dan responsif di tingkat lokal. Dengan memberi kewenangan kepada pemerintah daerah, desentralisasi dapat mengurangi birokrasi yang rumit, mempercepat proses pengambilan keputusan, serta mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam keputusan publik. Akuntabilitas juga menjadi faktor utama dalam desentralisasi. Dengan lebih banyaknya tanggung jawab yang diberikan kepada pemerintah daerah, diharapkan tercipta sistem pengawasan yang lebih efektif dan transparan.<sup>38</sup> Tujuan ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang ditetapkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu memperkuat peran dan kapasitas masyarakat di daerah merupakan langkah strategis untuk mendorong partisipasi demokrasi yang lebih efektif, tidak hanya pada tingkat komunitas lokal tetapi juga dalam nasional.<sup>39</sup>

Penerapan desentralisasi pada sistem kerangka negara bukan berarti mengabaikan prinsip sentralisasi, sebab kedua prinsip itu saling terkait dan bukanlah hal yang bertentangan. Pada dasarnya, desentralisasi hanya bisa berjalan jika sebelumnya ada proses sentralisasi titik awalnya, tanpa sentralisasi,

---

<sup>36</sup> Marten Bunga, "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 49, No. 4, (Oktober-Desember 2019), h. 820.

<sup>37</sup> Juniarso Ridwan & Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2016), h. 83.

<sup>38</sup> Saskia Pratiwi Danda, dkk., "Desentralisasi Dan Pemerintahan Lokal (Pengembangan Literatur Dalam Bidang Administrasi Negara)", *Jurnal Manajemen, Ekonomi dan Akuntansi (JUMEA)*, Vol. 1, No. 1, (2023), h. 54.

<sup>39</sup> M. Fernanda, dkk., "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 7, No. 3, (Juli 2023), h. 2414.

desentralisasi bisa mengarah pada disintegrasi. Untuk itu, otonomi daerah pada dasarnya mencakup kebebasan dan kemandirian namun bukan kemerdekaan penuh, tetap membutuhkan arahan dan pengawasan dari pemerintah pusat supaya tidak berkembang kedaulatan sendiri. Otonomi daerah dan daerah otonom merupakan hasil ciptaan pemerintah.<sup>40</sup> Pengawasan ini diperlukan sebagai akibat dari pendelegasian kewenangan demi menjaga kesatuan negara. Untuk memastikan peraturan daerah sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat, diperlukan mekanisme pengawasan yang efektif (*controlling*). Pengawasan ini merupakan bagian dari prinsip desentralisasi yang diterapkan Indonesia dalam sistem negara kesatuan dengan otonomi daerah.

Pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*) adalah dua bentuk utama pengawasan pemerintahan otonomi. Pengawasan ini berfokus pada tindakan dan produk hukum tertentu pemerintah daerah. Kekuasaan untuk menyetujui atau menolak keputusan terhubung dengan pengawasan preventif. Dalam hal Peraturan Daerah, pengawasan preventif dilakukan setelah penetapan peraturan oleh Kepala Daerah dengan kesepakatan bersama DPRD, namun sebelum diundangkan. Artinya, keputusan daerah, termasuk peraturan daerah, hanya bisa diberlakukan setelah disetujui oleh pihak yang berwenang.

Sementara itu, pengawasan represif dilakukan dengan kewenangan untuk menangguk (*schorsing*) atau membatalkan (*vernietiging*) suatu peraturan daerah jika berlawanan dengan undang-undang yang lebih tinggi tingkatnya atau kesejahteraan masyarakat.<sup>41</sup> Sebagai bagian dari pengawasan dan pengarahan kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat memiliki kekuasaan untuk menguji dan mencabut peraturan yang diberlakukan oleh pemerintah tersebut.<sup>42</sup> Maka dari itu penulis menjadikan teori Otonomi Daerah yang mencakup asas desentralisasi dan prinsip pengawasan untuk menjadi pisau analisis dalam penelitian ini.

---

<sup>40</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2019), h. 13.

<sup>41</sup> Ni'matul Huda & Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2019) h. 173-175.

<sup>42</sup> Marten Bunga, "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 49, No. 4, (Oktober-Desember 2019), h. 828.

### 3. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan aturan tertulis yang memuat norma hukum yang berlaku secara umum dan mengikat. Peraturan ini disusun atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang memiliki kewenangan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Jenis-jenis Peraturan perundang-undangan meliputi UUD, Ketetapan MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda. Teori pengujian peraturan perundang-undangan yang dipakai dalam analisis ini menyangkut kewenangan pemerintah pusat dalam membatalkan peraturan daerah. Pihak yang diberi kuasa untuk melakukan pengujian (*toetsing recht* atau *the right to review*) terhadap Perda meliputi pejabat yudisial (*judicial review*), eksekutif (*executive review*), dan legislatif (*legislative review/political review*).

Di Indonesia, ada dua metode dilaksanakannya *Judicial Review*: Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kewenangan dua lembaga ini termuat di Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian kesesuaian undang-undang dengan UUD 1945, Di sisi lain, Mahkamah Agung melakukan uji kesesuaian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, terutama yang berkaitan dengan Perda dalam konteks penelitian ini. *Executive review* dalam konteks konstruksi di Indonesia lebih berperan sebagai wujud pengawasan yang dilaksanakan oleh Pempu kepada Pemda, untuk memastikan sistem hukum nasional tetap terjaga integritasnya. Proses pengawasan ini melibatkan peninjauan oleh eksekutif terhadap peraturan yang ditetapkan pemerintah daerah, yang dapat mengarah pada produk hukum daerah dibatalkan. Pembatalan ini dilakukan karena Perda dipandang tidak sejalan dengan perundang-undang yang derajatnya lebih tinggi dalam hierarki hukum Indonesia. *Legislative review* atau *political review* adalah suatu mekanisme kontrol politik yang biasanya dilakukan dengan cara lembaga legislatif melakukan evaluasi sendiri terhadap produk hukum, untuk menilai apakah hukum tersebut masih relevan atau bertentangan.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas Perda*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2020), h. 179-182.

#### 4. *Siyasah Dusturiyah*

*Siyasah Dhusturiyah* merupakan kajian fiqh siyasah yang mengkaji isu peraturan perundang-undangan negara, yang dilaksanakan berdasarkan rencana yang sudah disusun dengan teliti. Tujuan dibuatnya sebuah peraturan adalah untuk menciptakan keselamatan bagi umat dan memenuhi kebutuhan mereka.<sup>44</sup> *Fiqh siyasah dusturiyah* berfokus pada relasi antara penguasa dan rakyat, serta lembaga-lembaga di tengah masyarakat. Maka, *fiqh siyasah dhusturiyah* lazimnya membicarakan aturan dan perundang-undangan yang diperlukan untuk kepentingan negara, dengan tetap mempertimbangkan syari'at Islam dan tujuan untuk mewujudkan kemaslahatan beserta mencukupi kebutuhan manusia.<sup>45</sup>

Ahmad Djazuli mengartikan “*dustur*” sebagai nilai-nilai fundamental yang mendasari pemerintahan suatu negara dan tercermin dalam undang-undang, peraturan, dan tradisi. Sedangkan, Abu A'la al-Maududi mendefinisikan *dhustur* sebagai risalah dimana mengandung nilai-nilai fundamental yang melandasi peraturan negara. Arti *dustur* setara dengan “*constitution*” atau “Undang-Undang Dasar” di Indonesia, menurut dua definisi tersebut.<sup>46</sup> Oleh karena itu, siyasah dhusturiyah bagian dari kajian fiqh siyasah yang mempelajari undang-undang sehingga sesuai tuntunan hukum agama yang ditemukan dalam al-Qur'an dan Sunnah adalah dasar yang mengacu pada undang-undang itu.

Dalam hal ini penulis akan menggunakan teori *Mashlahah* (kemaslahatan) sebagai fokus dalam penelitian ini, yaitu prinsip *jalb al-mashalih wa dar al-mafasid* (menggambil maslahat dan menolak mudharat), dimana perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial kemasyarakatan, agar hasil regulasi yang diundangkan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan.<sup>47</sup> *Mashlahat* berasal

---

<sup>44</sup> Hamzah Kamma, dkk., *Fiqh Siyasah (Simpul Politik Dalam Membentuk Negara Madani)*, (Solok: MAFY Media Literasi Indonesia, 2023), h. 138.

<sup>45</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2017), h. 47.

<sup>46</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2017), h. 52-53.

<sup>47</sup> Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah Refleksi atas Teori dan Praktek Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019), h. 13.

dari kata *al-shulh* atau *al-ishlah* yang berarti damai dan tenteram. Adapun yang dimaksud *mashlahat* secara terminologi adalah perolehan manfaat dan penolakan terhadap kesulitan. *Mashlahat* adalah dasar semua kaidah yang dikembangkan dalam hukum Islam, ia memiliki landasan yang kuat dalam Al-Qur'an (Q.S al-Anbiya 21:107).<sup>48</sup>

Kemudian berkenaan dengan kemaslahatan yang harus diwujudkan itu, secara garis besar dibagi kepada tiga tingkatan yaitu *al-dharuriyyat* (primer), *al-hajiyyat* (sekunder), dan *al-tahsiniyyat* (tersier). Dan bentuk-bentuk pemeliharaan untuk mewujudkan kemaslahatan *dharuriyat* (tujuan pokok) itu ada lima, yaitu kemaslahatan *al-din* (agama), *al-nafs* (jiwa), *al-nasb* (keturunan), *al-'aql* (akal), dan kemaslahatan *al-mal* (harta) yang dikenal dengan *maqashid al-syari'ah*.<sup>49</sup>

Adapun kaidah-kaidah fiqh siyasah yang dapat dijadikan landasan dalam penelitian ini adalah:

تَصَرَّفَ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

"kebijakan pemimpin yang berkaitan dengan rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan rakyatnya"<sup>50</sup>

Kebijakan yang diambil oleh pemimpin berperan penting dalam mengatur jalannya pemerintahan. Setiap kebijakan, apapun bentuknya, haruslah mengutamakan kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan rakyat. Hal ini juga berlaku dalam aspek lain, seperti membangun atau membuka lahan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan. Begitu pula dalam menciptakan lapangan kerja, dengan memilih pegawai yang amanah dan profesional, serta berbagai hal lainnya.

تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الْأَزْمَنِ وَالْأَمَكِنَةِ وَالْأَحْوَالِ وَالْعَوَائِدِ وَنِيَّاتٍ

“Tidak dipungkiri perubahan pada hukum tergantung dengan perubahan zaman, tempat dan keadaan adat istiadat dan niat”<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Jaih Mubarak, *Sejarah Dan Perkembangan Hukum Islam*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2003), h. 7-8.

<sup>49</sup> Busyro, *Maqashid Al-Syariah Pengetahuan Mendasar Memahami Masalah*, (Jakarta: Kencana, 2019), h. 109.

<sup>50</sup> Abdul Helim, *Kaidah-kaidah Fikih Sejarah, Konsep, Dan Implementasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2024), h. 307.

<sup>51</sup> Abdul Helim, *Kaidah-kaidah Fikih Sejarah, Konsep, Dan Implementasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2024), h. 185.

Inti kaidah tersebut adalah hukum Islam bersifat fleksibel, tidak kaku, dan dapat menyesuaikan dengan perubahan zaman, perbedaan lokasi, situasi, niat, tujuan, serta perbedaan adat atau kebiasaan (*'urf*). Kaidah ini juga mengajarkan umat untuk menghargai keberagaman, terutama dalam hal budaya, sikap, sopan santun, dan adat. Dengan memahami keberagaman tersebut, seseorang dapat lebih terbuka dalam beragama dan tidak melihat segala sesuatu secara hitam-putih, terutama saat berhadapan dengan perbedaan. Pemahaman tentang keberagaman ini membuat seseorang lebih inklusif dan mampu menerima perbedaan.

Dalam pandangan *fiqh dustūriyyah*, Lembaga yang memiliki wewenang dalam menggugurkan peraturan perundang-undangan ialah badan kekuasaan kehakiman (*sultah qada'iyah*), yaitu *wilayah al-Madzalim*. *Wilayah al-Madzalim* merupakan badan peradilan yang berfokus pada penyelesaian kasus-kasus penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat negara, seperti keputusan pemerintah yang menyengsarakan dan merampas hak warga negara, serta mengabaikan hak asasi manusia.<sup>52</sup> Mahkamah Agung merupakan lembaga yudikatif yang sejajar dengan *wilayah al-Madzalim* ini. Juga berwenang dalam hal mencabut undang-undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif (*al-sultah al-tasyri'iyah*) jika bertentangan dengan hukum Allah dan Rasul-Nya.

Dalam Islam, lembaga peradilan atau *al-qada'* ditetapkan sebagai bagian dari syariat berdasarkan perintah Allah yang tercantum di dalam surat Shaad ayat 26 dan surat al-Maidah ayat 49:

يٰۤاٰدٰوْدُ اِنَّا جَعَلْنٰكَ خَلِيْفَةً فِى الْاَرْضِ فَاْحْكُمْ بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ اِنَّ الدّٰۤيِنَ يَضِلُّوْنَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيْدٌۢ بِمَا نَسُوْا يَوْمَ الْحِسَابِ ﴿٢٦﴾

“Wahai Daud, Kami telah menjadikanmu pemimpin di dunia. Maka, putuskanlah dengan adil masalah di antara umat manusia dan jangan biarkan hawa nafsu menguasaiimu, lantaran itu bisa menjauhkanmu dari petunjuk-Nya. Orang-orang yang menyimpangi petunjuk-Nya bakal menghadapi hukuman yang pedih, karna tidak mengingat adanya hari perhitungan.”<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Hamzah Kamma, dkk., *Fiqh Siyasah (Simpul Politik Dalam Membentuk Negara Madani)*, (Solok: MAFY Media Literasi Indonesia, 2023), h. 147.

<sup>53</sup> Departemen Agama RI, *Al-Hikmah Al-Qur'an Dan Terjemahnya*, (Bandung: CV Penerbit Diponegoro, 2012), hal. 454.

وَأَنِ احْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَاحْذَرْهُمْ أَنْ يَفْتِنُوكَ عَنْ بَعْضِ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَاعْلَمْ أَنَّمَا يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُصِيبَهُمْ بِبَعْضِ ذُنُوبِهِمْ وَإِنَّ كَثِيرًا مِّنَ النَّاسِ لَفَاسِقُونَ ﴿٤٩﴾

“Berikanlah keputusan antara mereka berdasarkan sesuatu yang telah Allah turunkan, dan jangan mengikuti keinginan hasrat mereka. Bersikaplah waspada agar mereka tidak membuatmu menyimpang dari sebagian hukum yang telah Allah tetapkan untukmu. Apabila mereka berpaling dari ketetapan itu, ketahuilah bahwa Allah bermaksud memberikan musibah untuk mereka sebagai akibat dari sebahagian dosa-dosa yang telah mereka perbuat. Sesungguhnya, kebanyakan manusia cenderung melanggar ketentuan Allah”<sup>54</sup>

#### F. Permasalahan Utama

Masalah utama dalam penelitian ini adalah bagaimana pemerintah pusat mengawasi Peraturan Daerah setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016. Putusan tersebut mengatur bahwa Gubernur dan Menteri Dalam Negeri, sebagai perwakilan pemerintah pusat, sudah tidak dapat membatalkan Peraturan Daerah melalui mekanisme *Executive Review*. Kajian ini dilihat dari sudut pandang Siyash Dusturiyah.

#### G. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Skripsi Farhan Bestyardi, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2014, berjudul “Kewenangan Pemerintah Pusat Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah”. Skripsi ini menganalisis bagaimana penerapan Pasal 145 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemerintah pusat dalam memutuskan pembatalan Perda provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia dilakukan dengan Perpres dan Kepmendagri. Perbedaan penelitian ini dengan penulis terletak pada fokus penelitian, dimana penulis lebih fokus menganalisis tentang implikasi putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap mekanisme pengawasan Perda oleh pemerintah pusat, terkait dicabutnya Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>54</sup> Departemen Agama RI, *Al-Hikmah Al-Qur'an Dan Terjemahnya*, (Bandung: CV Penerbit Diponegoro, 2012), h. 116.

2. Skripsi Maulana Malik Mizani, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2016, berjudul “Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Pembatalan Peraturan Daerah (Analisis Pembatalan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Retribusi Dispensasi Pemakaian Jalan Kota Tangerang)”. Skripsi ini menganalisis tentang mekanisme pembatalan terhadap perda serta hal-hal yang menyebabkan suatu perda dapat dibatalkan khususnya pada Perda kota tangerang No. 3 Tahun 2001. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah lebih fokus menganalisis implikasi Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016 tentang kewenangan pemerintah pusat dalam membatalkan Perda dan dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara tersebut serta bagaimana jika ditinjau dari sudut pandang *siyasah dusturiyah*.
3. Skripsi Muhamad Nurhasan, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2018, berjudul “Pembatalan Kewenangan *Executive Review* Pada Kementerian Dalam Negeri (Studi Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016)”. Skripsi ini fokus membahas mengenai eksistensi Peraturan Kepala Daerah pasca Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait Pembatalan Perda dan Perkada yang dilakukan oleh Gubernur dan Mendagri. Perbedaan dalam penelitian ini yaitu penulis mengkaji pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dan implikasi Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016 serta bagaimana jika ditinjau dari perspektif *siyasah dusturiyah*.
4. Skripsi Ryan Adhi Tama, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2018, berjudul “Dampak Hilangnya Fungsi *Executive Review* Terhadap Peraturan Daerah (Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri Tidak Berwenang Batalkan Peraturan Daerah)”. Skripsi ini lebih fokus kepada dampak yang ditimbulkan jika Kementerian Dalam Negeri tidak lagi mencabut dan membatalkan Perda Kabupaten/kota pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Perbedaan dengan skripsi penulis terletak pada putusan Mahkamah Konstitusi, dimana fokus penelitian penulis

adalah implikasi Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016 dan dasar pertimbangan MK dalam memutus perkara tersebut serta bagaimana jika ditinjau dari sudut pandang *siyasah dusturiyah*.

5. Skripsi Mona Nova Julia, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember, 2019, berjudul “Kewenangan Menteri Dalam Negeri Dalam Membatalkan Peraturan Daerah Provinsi (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016)”. Skripsi ini lebih fokus untuk menganalisis bagaimana pengaturan pembatalan Perda Provinsi sebelum dan sesudah diterbitkannya Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Perbedaan penelitian ini dengan skripsi penulis adalah pada materi yang dikaji, dimana penulis lebih fokus menganalisis implikasi Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016 terhadap mekanisme pengawasan Peraturan Daerah oleh pemerintah pusat dan dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara tersebut serta bagaimana jika ditinjau dari sudut pandang *siyasah dusturiyah*.

