

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan Daerah (Perda) Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur (Pergub) dan Peraturan Bupati/Wali Kota (Perbup/Perwal) adalah merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila. Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal setelah perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) keberadaannya diberikan landasan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.¹ Dimana berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 Pemerintah daerah diberikan kewenangan membentuk Perda dan Peraturan-peraturan lain.²

Guna menindaklanjuti ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 tersebut, maka melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014)³ dilakukan pengaturan terkait dengan mekanisme pembentukan dan penegakan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal. Selain itu, ditemukan adanya Undang-Undang Nomor

¹ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM-RI, *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta, 2015, hlm. 11.

² Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5587*.

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011)⁴ yang mengatur juga mengenai mekanisme pembentukan peraturan daerah.⁵ Selain kedua Undang-Undang tersebut lahir juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri No. 80 Tahun 2015)⁶ yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015 yang secara prinsip menganut nilai dasar otonomi daerah. Dimana nilai dasar otonomi daerah diwujudkan dalam bentuk pemerintahan daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan negara. Dalam konteks itu, penyelenggaran desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan daerah karena dalam sistem desentralisasi, selalu terdapat dua unsur penting, yakni pembentukan daerah otonom dan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintah.⁷

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

⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Lembaran Negara R.I Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5234*.

⁵ Yuniar Kurniawati, *Polemik Pengujian Peraturan Daerah (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman versus Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 4 –Desember 2016, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2016, hlm. 340.

⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, *Berita Negara R.I Tahun 2015 Nomor 2036*.

⁷ HAW. Widjaja, *Penyelenggaran Otonomi Di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 49.

mengurus sendiri daerahnya itu tergantung kepada pemerintah pusat. Hal itu disebabkan pengawasan masih dilakukan oleh pemerintah pusat dengan preventif, yaitu dikehendaki pengesahan lebih dahulu oleh pemerintah pusat terhadap peraturan yang dibuat pemerintah daerah. Hal itu dilakukan sebelum mempunyai kekuatan yang berlaku di daerah sebagai peraturan.⁸

Sehingga berdasarkan konsep tersebut, dalam rangka pengawasan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal terdapat 3 (tiga) model pengawasan yakni pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum. Secara teknis, pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah ini dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan Para Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Pengawasan preventif mengandung arti bahwa pemberlakuan tiap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang mengatur persoalan-persoalan tertentu seperti yang telah ditentukan dalam terlebih dahulu mendapatkan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri dan atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Pengawasan represif berwujud penangguhan atau pembatalan oleh pejabat yang berwenang (Menteri Dalam Negeri/Gubernur) atas Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kepentingan umum.⁹

Model pengawasan represif Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014

⁸ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 90.

⁹ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 5.

disebutkan bahwa Perda Provinsi dan Pergub yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Serta Perda Kabupaten/Kota dan Perbup/Perwal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam hal Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Perbup/Perwal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Perbup/Perwal.¹⁰

Dalam rangka pengawasan tersebut, sebelumnya Presiden telah mengumumkan pembatalan sebanyak 3.143 Perda yang dianggap bermasalah. Presiden menilai bahwa sebanyak 3.143 Perda yang bermasalah tersebut menghambat percepatan dalam menghadapi kompetisi meningkatkan investasi. Selain itu ribuan perda yang dibatalkan tersebut menghambat semangat kebhinekaan persatuan dalam berbangsa dan bernegara. Ribuan Perda yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, Perda yang memperpanjang jalur birokrasi, yang menghambat proses perizinan, menghambat kemudahan berusaha dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.¹¹

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mempublikasikan 3.143 Peraturan yang dibatalkan/direvisi oleh Pemerintah Pusat yang mana terdiri dari 1.765 Perda atau Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut atau direvisi oleh Menteri

¹⁰ Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹ <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada Senin, 11 November 2016

Dalam Negeri, 111 peraturan atau Keputusan Menteri Dalam Negeri, dan 1.267 Perda atau Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut/direvisi oleh Gubernur. Dalam daftar itu Kemendagri membaginya per provinsi. Di Provinsi Aceh ada 65 Perda yang dibatalkan, 133 Perda yang ada pada Sumatera Utara, 60 Perda yang ada pada Sumatera Barat, di Provinsi Riau ada 30 Perda, Banten ada 36 Perda, DKI Jakarta ada 2 Perda, serta beberapa perda di Provinsi lainnya.

Menteri Dalam Negeri menjelaskan lebih lanjut bahwa Perda yang dibatalkan diantaranya terkait konteks ekonomi yang menghambat investasi perizinan yang bertele-tele, yang terlalu panjang termasuk retribusi-retribusi yang dianggap masih bermasalah.¹²

Jika berpedoman kepada UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi, pembatalan sebuah Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal sebagai produk hukum yang berada di bawah undang-undang harusnya dilakukan Mahkamah Agung (MA) melalui *judicial review*. Dalam hal ini, Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Ketentuan ini menegaskan bahwa apabila Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (termasuk undang-undang) maka proses pembatalannya berdasarkan hasil *judicial review* di Mahkamah Agung. Selain itu, Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang

¹² <http://beritagar.id/artikel/berita/daftar-perda-bermasalah-yang-dibatalkan-pemerintah>, diakses pada Senin, 11 November 2016

Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009)¹³ *juncto* Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 5 Tahun 2004)¹⁴ juga menyatakan: “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”.¹⁵ dan Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011,¹⁶ dimana kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang dilakukan oleh MA.

Berdasarkan perbedaan kewenangan pengujian tersebut, maka Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) mengajukan permohonan pengujian (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk Perda Kabupaten/Kota dan Perbup/Perwal. Sedangkan Abda Khair Mufti, dkk mengajukan *judicial review* ke MK untuk Perda Provinsi dan Pergub yang bertentangan dengan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 terhadap Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

Setelah dilakukan pengujian terhadap hal tersebut, MK melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi, Pergub, Perda

¹³ Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, *Lembaran Negara R.I Tahun 2009 Nomor 157 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 5076*.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, *Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 9 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4359*.

¹⁵ King Faisal Sulaiman, *Op.Cit.*, hlm. xiii.

¹⁶ Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”

Kabupaten/Kota dan Perbup dan Perwal inkonstitusional atau bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.¹⁷

Dengan tidak adanya kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi, Pergub, Perda Kabupaten/Kota dan Perbup dan Perwal, maka akan terjadi perubahan terhadap pengawasan terhadap pemerintah daerah.

Berdasarkan hal tersebut penulis mencoba melakukan penelitian mengenai implikasi atau dampak terhadap Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal. Selanjutnya diteliti juga mengenai pengawasan terhadap Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal yang dilakukan oleh pemerintah pusat pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal.

¹⁷ Keputusan MK No.137/PUU-XIII/2015 tentang Uji Materi UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah disampaikan, maka rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal?
2. Bagaimana pengawasan terhadap Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah sebagaimana penulis kemukakan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal.

2. Untuk mengetahui Pengawasan terhadap Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Hukum, terutama pada bidang kajian Hukum Tata Negara dan lebih spesifik lagi pada bidang produk hukum daerah, sehingga dapat memberikan kontribusi akademis mengenai gambaran pembatalan produk hukum daerah.

2. Kegunaan Praktis

Bahwa penulisan ini diharapkan dapat memberikan jawaban terhadap masalah yang akan diteliti yaitu mengetahui implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota,

Pergub, dan Perbup/Perwal dan Pengawasan terhadap Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal, serta diharapkan dapat dijadikan bahan masukan bagi pemerintah pusat dalam mengambil langkah-langkah terhadap putusan MK tersebut.

E. Kerangka Konsep

Kerangka konsep atau konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Konsepsi diterjemahkan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit, yang disebut usaha dengan definisi operasional (*operational definition*). Pentingnya definisi operatioanal adalah untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai.

Untuk mencegah perbedaan dalam menafsirkan beberapa istilah khususnya istilah asing yang ada dalam tesis ini maka pada bagian kerangka konsep diberikan penjelasan mengenai pengertian atau definisi atas istilah-istilah yang digunakan. Mengingat bahwa pembahasan tesis ini dilakukan dari sudut pandang hukum, maka semaksimal mungkin pengertian-pengertian diambil dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, definisi secara hukum (*leksikal*), walaupun dari segi disiplin ilmu spesifik tertentu mungkin tidak mencakup suatu terminology secara keseluruhan, setidaknya definisi secara hukum merupakan definisi yang dapat diterima berbagai bidang ilmu.

Peristilahan yang digunakan dalam pembahasan ini hendaknya dimengerti berdasarkan definisi-definisi sebagai berikut:

1. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden¹⁸.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, *Op.Cit.*, Pasal 1 butir 3

2. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota¹⁹
3. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur²⁰
4. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota²¹.
5. Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota²².
6. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²³.
7. Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁴.
8. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepetingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁵.
9. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil

¹⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Op.Cit.*, Pasal 1 butir 25

²⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, *Op.Cit.*, Pasal 1 butir 7

²¹ *Ibid.*, Pasal 1 butir 8.

²² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Op.Cit.*, Pasal 1 butir 26

²³ Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, *Lembaran Negara R.I Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran R.I Nomor 4316*.

²⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, *Op.Cit.*, Pasal 1.

²⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Op.Cit.*, Pasal 1 butir 6.

Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁶.

10. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁷.
11. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom²⁸.
12. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah²⁹.
13. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi³⁰.
14. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum³¹.

²⁶ *Ibid*, Pasal 1 butir 1

²⁷ *Ibid*, Pasal 1 butir 2

²⁸ *Ibid*, Pasal 1 butir 3

²⁹ *Ibid*, Pasal 1 butir 4

³⁰ *Ibid*, Pasal 1 butir 8

³¹ *Ibid*, Pasal 1 butir 9

F. Kerangka Teori

Setelah masalah dirumuskan, maka langkah selanjutnya adalah mencari teori-teori. Konsep-konsep, general-generalisasi yang dapat dijadikan landasan teori bagi penelitian yang akan dilakukan. Landasan ini perlu ditegakkan agar penelitian itu mempunyai dasar yang kokoh, dan bukan sekedar perbuatan coba-coba (trial and error)³².

Kerangka teori yang akan dijadikan landasan dalam suatu penelitian adalah teori-teori hukum yang telah dikembangkan oleh para ahli hukum dalam berbagai kajian dan temuan antara lain sebagai berikut³³:

1. Teori Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum berkembang di berbagai belahan dunia baik di Eropa kontinental dengan sistem hukum *civil law* dikenal dengan istilah *rechtsstaat*, maupun di Inggris dan Amerika dengan sistem hukum *common law* yang dikenal dengan istilah *rule of law*. Kedua gagasan negara hukum tersebut walaupun mempunyai perbedaan dalam hal sistem hukum yang menopannngnya, namun mempunyai jiwa dan semangat pada tujuan yang sama yaitu membatasi kekuasaan agar tercapai pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Selain *rechtstaat* dan *rule of law*, dalam perkembangannya juga terdapat konsep negara hukum lain seperti sosialis legality sebagai varian dari *civil law system* yang diimplementasikan di negara-negara sosialis-komunis,

³² Drs. Sumadi Suryabrata, B.A, M.A., Ed.S., Ph.D, *Metodelogi Penelitian*, cet.25, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 18.

³³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.79.

religy legality yang juga dikenal dan masih berlaku di beberapa negara di belahan dunia seperti nomokrasi atau negara hukum Islam.³⁴

Istilah *rechtsstaat* yang diterjemahkan sebagai Negara hukum menurut Philipus M.Hadjon mulai populer di Eropa sejak abad ke-19, meski pemikiran tentang hal itu telah lama ada.³⁵ Cita Negara hukum itu untuk pertama kalinya di kemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.³⁶ Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu Negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ia menyatakan:³⁷

“Constitutional rule in a state is closely connected,also with the requestion whether is better to be rulled by the best men or the best law,since a goverrrment in accordinace with law,accordingly the supremacy of law is accepted by Aristoteles as mark of good state and not merely as an unfortunate neecessity.”

Artinya; Aturan konstutisional dalam suatu Negara berkaitan secara erat, juga dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang terbaik sekalipun atau hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum. Oleh sebab itu, supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda Negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak.

³⁴ Dewa Gede Atmadja, et all, *Teori Konstitusi & Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm 133-134.

³⁵ Philipus.M.Hadjon, *Kedaulatan Rakyat,Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo*, Media Pratama, Jakarta,1996, hlm. 72.

³⁶ NI'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Riview*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal.1.

³⁷ George Sabine , *A History of Political Theory,George G.Harrap & CO.Ltd.*, London,1995,hlm.92 : juga Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat , Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, hal.22.

Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi. Pertama, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi. Ketiga, pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat³⁸.

Konsep Negara hukum *rechtsstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistic. Ciri individualistic itu sangat menonjol dalam pemikiran Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu. Konsep *rechtsstaat* menurut Philus M. Hardjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism, sehingga sifatnya revolusioner. Pemikiran Aristoteles tersebut diakui merupakan cita Negara hukum yang dikenal sampai sekarang. Bahkan, ketiga unsur itu hamper ditemukan dan dipraktikkan oleh semua Negara yang mengidentifikasi dirinya sebagai Negara hukum.³⁹

Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah sebagai berikut :⁴⁰

1. Adanya Undang-undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan Negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada

³⁸ *ibid*

³⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu Surabaya, 1987, hlm. 72.

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 9.

prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar secara teoritis memberikan jaminan konstitusional atas kebebasan dan persamaan tersebut. Pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan dalam satu tangan. Kekuasaan yang berlebihan yang dimiliki seorang penguasa cenderung bertindak mengekang kebebasan dan persamaan yang menjadi ciri khas Negara hukum.

Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut juga melekat pada Indonesia sebagai sebuah Negara hukum. Ketentuan bahwa Indonesia adalah Negara hukum tidak dapat dilepaskan dari Pembukaan UUD 1945 sebagai citanegara hukum, kemudian ditentukan dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen). Alinea I Pembukaan UUD 1945 mengandung kata perikeadilan ; dalam alinea II terdapat kata adil; dalam alinea II terdapat kata Indonesia; dalam alinea IV terdapat kata keadilan sosial dan kata kemanusiaan yang adil. Semua istilah tersebut merujuk pada pengertian Negara hukum, karena salah satu tujuan Negara hukum adalah untuk mencapai keadilan.⁴¹ Pengertian keadilan yang dimaksud dalam konsep Negara hukum Indonesia adalah bukan hanya keadilan hukum (*legal justice*), tetapi juga keadilan sosial (*social justice*).

Menurut Azhary, dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), istilah *rechtsstaat* merupakan suatu genus begrip, sehingga dalam kaitannya dengan UUD 1945 adalah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai genus begrib, sehingga dalam kaitannya dengan UUD 1945 adalah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai genus begrib. Studi tentang *rechtsstaat*

⁴¹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama*, Jakarta, 1996, hlm. 25

sudah sering dilakukan oleh ahli hukum Indonesia, tetapi studi-studi mereka belum sepenuhnya dapat menentukan bahwa Indonesia tergolong sebagai Negara hukum dalam pengertian *rechtstaat* atau *rule of law*.⁴² Ada kecendrungan interpretasi yang mengarah pada konsep *rule of law*, antara lain pemikiran Sunaryati Hartono dalam bukunya, *Apakah The Rule of Law Itu?*⁴³

Oemar Senoadji, bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama.

Ciri berikutnya dari Negara Hukum Indonesia menurut Oemar Senoadji ialah tiada pemisahan yang rigid dan mutlak antar agama dan Negara. Karena menurutnya, agama dan Negara berada dalam hubungan yang harmonis.

Padmo Wahjono menelaah Negara hukum Pancasila dengan bertitik tolak dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945, yang diutamakan dalam asas kekeluargaan adalah rakyat banyak dan harkat dan martabat manusia dihargai.⁴⁴ Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Pasal ini menegaskan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang perorang. Kiranya konsep Negara Hukum Pancasila perlu ditelaah pengertiannya dilihat dari sudut pandang asas kekeluargaan.

⁴² Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 92.

⁴³ Sunaryati Hartono, *Apakah Rule of Law itu?*, Penerbit P.T Alumni, Bandung, 1982, hlm. 1.

⁴⁴ Padmo Wahjono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 17.

Padmono Wahjono memahami hukum sebagai suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Pengertian ini tercermin dalam rumusan Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok atau garis-garis besar sebagai instruksi kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain penyelenggaraan Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan social.

Azhary, hukum adalah wahana untuk mencapai keadaan yang tata tentram kerta rahaja dan bukan sekedar untuk Kamtibmas (*rust en orde*).⁴⁵

Padmono Wahjono menjelaskan pula bahwa dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) terdapat penjelasan bahwa bangsa Indonesia juga mengakui kehadiran atau eksistensi hukum tidak tertulis (selain hukum yang tertulis). Sehubungan dengan fungsi hukum, Padmo Wahjono menegaskan tiga fungsi hukum dilihat dari cara pandang berdasarkan asas kekeluargaan, yaitu :

1. Mengakkan demokrasi sesuai dengan rumusan tujuh pokok sistem pemerintahan Negara dalam Penjelasan UUD 1945.
2. Mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945;
3. Menegakkan perikemanusiaan yang didasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa dan dilaksanakan secara adil dan beradab.

Padmo Wahjono menamakan fungsi hukum Indonesia sebagai suatu pengayoman. Oleh karena itu, ia berbeda dengan cara pandang liberal yang

⁴⁵ Azhary, *Op. Cit.*, hlm. 95.

melambangkan hukum sebagai Dewi Yustitia yang memegang pedang dan timbangan dengan mata tertutup,memerlihatkan bahwa keadilan yang tertinggi ialah suatu ketidakadilan yang paling tinggi.Hukum di Indonesia dilambangkan dengan pohon pengayoman.⁴⁶

Berbeda dengan cara pandang liberal yang melihat Negara sebagai suatu status (*state*) tertentu yang dihasilkan oleh suatu perjanjian masyarakat dari individu-individu yang bebas atau dari status naturalis ke status *civil* dengan perlindungan terhadap *civil rights*, sehingga dalam Negara Hukum Pancasila ada suatu anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam hubungannya atau keberadaannya dengan Tuhan.

Oleh karena itu, Negara tidak terbentuk karena suatu perjanjian, melainkan Atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas,... Padmo Wahjono mengaskan bahwa konstruksi yang didasarkan atas asas kekeluargaan itu bukanlah suatu *vertrag*, melainkan atas asas kesepakatan suatu tujuan (*gesamtakt*).⁴⁷

Berdasarkan uraian di atas, Padmono Wahjono tiba pada suatu rumusan Negara menurut bangsa Indonesia, yaitu suatu kehidupan berkelompok bangsa Indonesia, atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 19.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 20.

Berdasarkan dua pandangan pakar hukum tersebut dapat disimpulkan bahwa meskipun dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen) digunakan istilah *rechtsstaat*, konsep *rechtsstaat* yang dianut oleh Negara Indonesia bukanlah konsep Negara hukum Eropa Kontinental dan bukan pula konsep *rule of law* dari Anglo-Saxon, melainkan konsep Negara Hukum Pancasila dengan ciri-ciri,antara lain :

1. Adanya hubungan yang erat antara agama dan Negara ;
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang;serta ;
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

2. Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Dalam konsep negara hukum ditandai dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.⁴⁸ Sebagaimana Julius Stahl, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum Eropa Kontinental.⁴⁹ Hadirnya ide pembatasan

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta , 2006, hlm. 11.

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 57.

kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut.⁵⁰ Misalnya perkembangan dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan.⁵¹ Karena itu, sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan kedalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut).⁵²

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali diungkapkan oleh John Locke dalam buku "*Two Treaties of Civil Government*". Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu: legislatif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.⁵³

Selanjutnya, oleh sarjana hukum Prancis, Baron de Montesquieu (1689-1755), yang menulis berdasarkan hasil penelitiannya terhadap sistem konstitusi Inggris, pemikiran John Locke itu diteruskannya dengan mengembangkan konsep *trias politica* yang membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu

⁵⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 73.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 74

⁵² Mohd. Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rieneke Cipta, Bandung 2001, hlm. 72

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Cetakan ke 7, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 284.

legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁵⁴ Pada hakikatnya, Trias Politika menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuatan oleh pihak yang berkuasa.⁵⁵

Sedikit berbeda dengan Locke dan Montesquieu, van Vollenhoven membagi kekuasaan negara menjadi empat fungsi *regeling* (pengaturan), fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan), fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Pembagian keempat kekuasaan negara itu kemudian dikenal dengan teori “Catur Praja”.⁵⁶

Kajian teoretis dalam cabang kekuasaan yang dikemukakan Locke, Montesquieu, dan Vollenhoven lebih kepada hubungan antarcabang kekuasaan tersebut, yaitu apakah masing-masing cabang kekuasaan negara tersebut terpisah antara cabang kekuasaan yang satu dengan lainnya, atau diantaranya masih punya hubungan untuk saling bekerja sama. Untuk melihat hubungan antara keduanya, dapat didalami dari teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*), dan *check and balances*.

Jimly Asshiddiqie menilai bahawa istilah-istilah *separation of power*, *distribution of power/division of power* sebenarnya mempunyai arti yang tidak jauh berbeda. Untuk menguatkan penilaian tersebut Asshiddiqie mengutip O. Hood Phillips dan kawan-kawan yang menyatakan, *the question whether the separation of power (i.e. the distribution of power of the various power of*

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 285

⁵⁵ Meriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 151

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 34.

government among different organs).⁵⁷ Karena pendapat itu, Asshiddiqie mengatakan, Hood Phillips mengidentikkan kata *separation of power* dengan *distribution of power*. Oleh karena itu, kedua kata tersebut dapat saja dipertukarkan tempatnya. Tidak hanya itu, Peter L. Strauss cenderung mempersamakan *distribution of power* dengan *check and balances*.⁵⁸

Berdasarkan pendapat Peter L. Strauss tersebut *check and balances* dalam upaya menciptakan relasi konstitusional untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan⁵⁹ diantara cabang-cabang kekuasaan negara untuk membangun keseimbangan hubungan dalam praktik penyelenggaraan negara. Jika dalam teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan lebih menggambarkan kejelasan posisi tiap cabang kekuasaan negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya, *check and balances* lebih menekankan kepada upaya membangun mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar cabang kekuasaan negara. Bagaimanapun, mekanisme *check and balances* hanya dapat dilaksanakan sepanjang punya pijakan konstitusional guna mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh cabang-cabang kekuasaan negara.

3. Teori Peraturan Perundang-undangan

Pada negara yang berdasarkan atas hukum, maka semua aturan harus didasarkan pada huku yang berlau. Demikian juga setiap jenis peraturan harus

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 287

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 296.

⁵⁹ *Ibid.*.

dirancang, dikonsepsi, dan diundangkan secara benar serta berdasarkan prosedur atau tata cara yang sah.

Berkaitan dengan norma hukum dan tata urutan atau hirarkinya, Hans Kelsen mengemukakan mengenai teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufenbaurtheorie*) yakni :⁶⁰

“norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam satu hirarki tata susunan dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*groundnorm*).”⁶¹

Teori yang dikemukakan oleh Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang merupakan murid Hans Kelsen. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4(empat) kelompok besar yang terdiri dari :

Kelompok I : *Staats fundamentalnorm* (norma fundamental negara);

Kelompok II : *Staatsgrundsgezetz* (aturan dasar / pokok negara);

Kelompok III : *Formell Gezetz* (undang-undang formal);

Kelompok IV : *Verordnting & Autonome Satzung* (aturan pelaksana &

⁶⁰ Abdul Rahman, *Ilmu Hukum tata Negara, Teori Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan*, iCitara Aditya Bakti, Bandung, 1995, Hlm. 12.

⁶¹ Brata Kusuma & Solihin, *Otonomi Daerah Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia utama, Jakarta 2002, Hlm.17.

aturan otonom.⁶²

Kemudian menurut Wolfgang Friedman membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power* dan *rule of law* dalam arti materil yaitu *the rule of just law*. Pembedaan ini dimaksud untuk menegaskan bahwa dalam konsep negara hukum itu, keadilan tidak sertamerta akan terwujud secara substansif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran piiran hukum materiil.⁶³

Dimana, kata perundang-undangan mengandung 2 (dua) arti yakni :

1. Proses pembentukan perundang-undangan negara dan jenis yang tertinggi yaitu Undang-Undang (*wet, gesetz, statute*) sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevende macht, gesetzgebende gewalt, legislatif power*).
2. Keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.⁶⁴

Marida Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atauy gezeetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda yaitu :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah .

⁶² *Ibid.*, hlm 17.

⁶³ Maria Farida Indrati, S, *Ilmu perundang-undangan, Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius Yogyakarta, 1998. hlm 32.

⁶⁴ Brata Kusuma & Solihin, *Op.cit.*, hlm. 120.

2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah.⁶⁵

Istilah perundang-undangan mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda yakni :

1. Teori perundang-undangan yang bersifat kognitif berorientasi kepada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundangan
2. Ilmu perundang-undangan yang bersifat normatif berorientasi kepada melakukan perbuatan pengaturan, terdiri dari tiga macam yakni proses perundang-undangan, metode perundang-undangan dan tehnik perundang-undangan.⁶⁶

A.Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pengetahuan perundangundangan adalah ilmu pengetahuan interdisipliner tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang membagi ilmu perundang-undangan menjadi dua bagian yakni :

1. Teori perundang-undangan yang bersifat kognitif berorientasi kepada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundangan.

⁶⁵ Maria Farida, Op.cit., hlm. 137

⁶⁶ A.Hamid.S Attamimi “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi Dokter UI, Jakarta, 1990, hlm. 301.

2. Ilmu perundang-undangan yang bersifat normatif berorientasi kepada melakukan perbuatan pengaturan, terdiri dari tiga macam yakni proses perundang-undangan, metode perundang-undangan dan tehnik perundang-undangan.⁶⁷

Sedangkan Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan daam arti material yang esensinya sebagai berikut :

1. Peraturan Perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai yang berwenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*aglemeen*).
3. Peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umumhanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan yang tidak berlaku terhadap peristiwa kongkret atau individu tertentu.

⁶⁷ *Dasar Perundang-undangan Indonesia, Jakarta Indonesia Hill Co, 1992, hlm. 63.*

G. Sistematika Penulisan

Pada bagian ini akan menguraikan sistematika penulisan dengan maksud memudahkan pembaca untuk mengetahui dan memahami hubungan antara bab satu dengan bab yang lain sebagai suatu rangkaian yang konsisten. Sistematika tersebut adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini, penulis akan menguraikan mengenai alasan pemilihan judul yang berisikan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini, sebagai tinjauan kepustakaan yang membahas mengenai konsep negara kesatuan, prinsip-prinsip otonomi daerah, serta tinjauan dari teori pengawasan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini, metode penelitian sebagaimana tercantum dalam sub judul pada proposal ini. Oleh karena itu walaupun dalam proposal ini terdapat sub judul metode penelitian, pada sistematika tesis tidak akan ditemukan metode penelitian pada bab satu melainkan pada bab tiga.

BAB IV : PEMBAHASAN

Dalam bab ini, menjawab pokok persoalan penelitian seperti yang tertuang dalam rumusan masalah, Bagaimana Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal dan bagaimana pengawasan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini, akan diberikan kesimpulan atas pembahasan yang telah diuraikan, serta akan berisi saran-saran penulis tentang hasil penelitian yang telah dilakukan.