

IMPLIKASI HUKUM PENGUJIAN PERATURAN DAERAH PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Oleh:
King Faisal Sulaiman
Fakultas Hukum Universitas Khairun
kingfaisalsulaiman@gmail.com

Abstract: This study aims to explain in detail why the dualism of local regulations testing after the amendment of the 1945 Constitution Research is also directed to provide a testing system solutions in the future regulation. Legal discourses are still academic debate is when the right of judicial review by the Supreme Court Regulation hostage by Law No. 23 of 2014 on Regional Government. Supremacy of the constitution as part of the main characteristics of the legal state impressed distorted due to the duality of the regulation testing including how the implications of the Constitutional Court Number 137 PUU-XIII / 2015 Jo Court Number 56/PUU-XIV/2016 on June 14, 2017 last. Position regulation as executive versus legislative product as much a part of this study in order to find the ideal solution testing legislation in the future. The research method used was a normative legal research (legal research) which is based on the study of literature or secondary data divided from the primary legal materials, secondary law material and tertiary legal materials. Models used approach is the approach of law (statute approach) and conceptual approach (conceptual approach). A number of secondary data collected will be analyzed by descriptive qualitative where the process used deductive thinking. To get accuracy of understanding (*subtilitas itellegendi*) and accuracy translating (*subtilitas explicandi*) to solve the problem formulation.

Keywords: Testing Regulation, Constitution, Amendment of 1945.

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan secara detail mengapa terjadi dualisme pengujian peraturan daerah pasca amandemen UUD 1945. Riset juga diarahkan untuk memberikan solusi sistem pengujian Perda dimasa yang akan datang. Diskursus hukum yang masih menjadi perdebatan akademik adalah ketika hak uji materiil Perda oleh Mahkamah Agung RI tersandera oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Supremasi konstitusi sebagai bagian dari ciri utama negara hukum terkesan mengalami distorsi akibat dualisme pengujian Perda tersebut termasuk bagaimana implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137 PUU-XIII/2015 Jo MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 pada 14 Juni 2017 silam. Kedudukan Perda sebagai produk legislatif versus eksekutif turut menjadi bagian dari penelitian ini demi menemukan solusi ideal pengujian Perda di masa depan. Metode penelitian yang digunakan adalah berupa penelitian hukum normatif (*legal research*) yang bersumber pada studi kepustakaan atau data sekunder yang terbagi menjadi bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier. Model pendekatan yang dipakai adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sejumlah data sekunder yang berhasil dikumpulkan akan di analisis secara deskriptif-kualitatif dimana proses berpikir yang digunakan bersifat deduktif. Untuk mendapatkan ketepatan pemahaman (*subtilitas itellegendi*) dan ketepatan penjabaran (*subtilitas explicandi*) dalam memecahkan rumusan masalah.

Kata Kunci : Pengujian Perda, Konstitusi, Amandemen UUD 1945.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen atas Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI tahun 1945) adalah sebuah keniscayaan yang harus ditempuh demi menjawab tuntutan dinamika zaman di tengah kompleksnya permasalahan ketatanegaraan modern dewasa ini. Desain postur lembaga kekuasaan kehakiman (yudikatif) dan pelembagaan hak uji materiil (*judicial review*) pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 sarat dengan dinamika serta konfigurasi politik hukum yang menyertainya. Hasil perubahan UUD NRI tahun 1945, telah memposisikan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berada dalam dua arus kewenangan yang berbeda secara konstitusional untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Kedua lembaga ini merupakan pelaksana utama, kekuasaan kehakiman di Indonesia pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Agung oleh Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945¹, diberikan kewenangan menguji (hak uji materiil) terhadap semua peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang². Di sisi lain, Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menegaskan bahwa hak uji konstitusionalitas (*judicial review*) atas sebuah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah kompetensi absolut yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia³.

Seiring dengan formula baru kekuasaan kehakiman tersebut, pelembagaan sistem pengujian peraturan perundangan-undangan di Indonesia pada akhirnya juga menemukan basis legitimasinya secara konstitusional ketika

¹Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

²Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi: Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan yang demikian dipertegas kembali dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 junto Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

³Pasal 247 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatakan: "Mahkamah Konstitusi

berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Perlu diketahui bahwa sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, uji konstitusionalitas (*constitutional review*) atas sebuah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Perwakilan Rakyat (MPR) lembaga pelaksana tertinggi kedaulatan rakyat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (2) Tap MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

terjadi proses perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan kehakiman berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, diberikan kewenangan menguji (hak uji materiil) terhadap semua peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU. Di sisi lain, Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menegaskan bahwa hak uji konstitusionalitas (*constitutional review*) atas sebuah UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 kompotensi absolut Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang- Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara

yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Kewenangan atributif MA ini kemudian diikuti oleh sejumlah produk hukum derivasinya. Hal ini bisa ditelusuri dalam UU No. 4 Tahun 2004 Jo UU No. 3 Tahun 2009 selaku revisi atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang diikuti dengan keluarnya Perma No.1 Tahun 2004 sebagai pengganti Perma No.1 Tahun 1999 Jo Perma No.1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Kehadiran UU No. 5 Tahun 2004 Jo UU No. 48 Tahun 2009 sebagai revisi atas UU No.14 Tahun 1985 tentang Kekuasaan Kehakiman juga menegaskan hal yang serupa. Terakhir, dipertegas pula dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur problem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia⁴. Pada hakekatnya, substansi dari beberapa produk hukum di atas, menegaskan hal yang serupa dimana Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang⁵.

perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.

⁴Untuk lebih jelas, periksa ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf b, dan ayat (3) UU No.4/2004 Jo Pasal 31 ayat (1) UU No. 5/2004 Jo Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48/ 2009 Jo Pasal 9 UU No.12/2011. Ketentuan dalam produk hukum ini, pada intinya menegaskan bahwa “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan

⁵Untuk lebih jelas, periksa ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf b, dan ayat (3) UU No.4/2004 Jo Pasal 31 ayat (1) UU No. 5/2004 Jo Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48/ 2009 Jo Pasal 9 UU No.12/2011. Ketentuan dalam produk hukum ini,

Terlepas dari itu, pengaturan kewenangan menguji atas seluruh jenis produk peraturan perundangan-undangan pasca perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, tentu masih mengundang polemik hukum ataupun perdebatan tersendiri di kalangan para pemerhati hukum di Indonesia. Apakah tepat, kompetensi yuridis terkait pengujian norma hukum sebaiknya dipisahkan atau dibuat garis demarkasi yang tegas ke dalam dua cabang kekuasaan yudikatif yang berbeda yakni Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Instrumen hukum berupa Perda, mempunyai pijakan legitimasi konstitusional yang kuat sebagaimana secara eksplisit diatur di dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 yakni: "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan"⁶. Secara yuridis formal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(Propinsi/Kabupaten/Kota) bersama Pemerintah Daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota) memiliki kewenangan atributif untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda). Sebagai produk hukum daerah, peranan Perda sangatlah strategis sebagai landasan hukum utama dalam pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

Berpedoman pada UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah selaku lembaga eksekutif justru mengamputasi kewenangan hak uji materiil Perda oleh Mahkamah Agung RI dengan melakukan pembatalan produk hukum Perda yang bermasalah lewat mekanisme pengujian Perda (*executive review*). Mekanisme pengujian hukum berupa pembatalan Perda (*executive review*) yang dikenal di dalam ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 sama dengan model yang UU No. 23 Tahun 2014 junto UU No. 22 Tahun 1999⁷. Pemerintah berdalih bahwa model pengujian Perda (*executive review*) ini merupakan implikasi dari sistem pengawasan represif yang dijalankan oleh

pada intinya menegaskan bahwa "Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang".

⁶Untuk lebih jelas periksa Pasal 18 Ayat (6) UUD NRI Tahun 1945.

⁷Lihat Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bandingkan pula dengan ketentuan dalam Pasal 37, Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun

2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah junto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Bandingkan pula dengan Pasal 113 junto Pasal 114 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta periksa juga Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

pemerintah atas produk hukum daerah dalam konteks kebijakan otonomi daerah saat ini.

Kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 yang dibentuk di akhir masa kekuasaan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ini, dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 2 Oktober 2014 yang silam. Terkait dengan pembatalan Peraturan Daerah (Perda), ketentuan di dalam Pasal 251⁸ UU No. 23 Tahun 2014 telah menyatakan, harus menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) jika berkaitan dengan Perda Propinsi dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dengan menggunakan Keputusan Gubernur. Namun demikian, klausul Pasal 251 UU ini belum dapat diterapkan di dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan, UU No. 23 Tahun 2014 belum memiliki sejumlah aturan pelakasana terutama pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai instrumen hukum utama penjabaran dan pelaksana ketentuan-ketentuan normatif yang terkandung di dalam UU tersebut.

Jika mengacu pada ketentuan Pasal 408 UU No. 23 Tahun 2014 di atas, instrumen hukum pembatalan Perda sebagaimana ketentuan UU No.32 Tahun

2004 dan sejumlah aturan derivasinya masih tetap relevan berlaku. Wujud instrumen hukum yang diatur secara eksplisit dalam pembatalan Perda cukup beragam mulai dari : (a) Peraturan Presiden (Perpres), (b) Peraturan Menteri (Permendagri), dan (c) Peraturan Gubernur. Dalam persepektif UU No.12 Tahun 2011, hal ini tentu mengundang polemik hukum yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Bukankah produk hukum berupa “Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri (Permendagri), dan Peraturan Gubernur”, termasuk dalam kategori norma hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) dan bukan penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*). Di sisi lain, terlihat pula sikap ambivalen yang ditunjukkan oleh pemerintah dalam praktek penegakkan hukum, khususnya penggunaan instrumen hukum dalam pembatalan Perda. Selama ini, pemerintah justru menggunakan “Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri)”sebagaimana dikenal dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebelumnya, sebagai instrumen hukum pembatalan Perda yang dianggap bermasalah tersebut.

⁸ Pasal 251Ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan : Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan

pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Tidak ada satupun ketentuan normatif di dalam UU No. 23 Tahun 2014 maupun UU No.32 Tahun 2004 yang menempatkan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian legalitas (*judicial review*) atas Perda. Inilah beberapa argumentasi pokok yang mendasari penulis untuk mengkaji dan meneliti lebih mendalam, ikhwal dialektika, dan problematika yang timbul dibalik politik hukum pengujian Perda oleh Mahkamah Agung dan pemerintah pasca perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa terjadi dualisme pengujian peraturan daerah pasca amandemen UUD 1945 ?
2. Bagaimakah membangun sistem pengujian peraturan daerah yang ideal dimasa mendatang ?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan secara detail problem dualisme pengujian peraturan daerah pasca amandemen 1945.
2. Memberikan solusi model pengujian peraturan daerah yang ideal dimasa yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

1. Dapat menjadi wacana ilmiah yang konstruktif bagi para perumus UUD NRI 1945 dan pembuat undang-undang terkait pelembagaan sistem pengujian peraturan daerah pasca amandemen 1945.
2. Menghasilkan rekomendasi terkait konsep sistem pengujian peraturan daerah di masa mendatang ?

E. Orisinalitas Penelitian

Hasil penelusuran melalui studi dokumen ataupun kepustakaan, sejauh ini penulis belum menemukan penelitian hukum mempunyai unsur sinonimitas permasalahan sebagaimana yang dikaji oleh penulis dalam penelitian ini.

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*)⁹. Baik Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, maupun Bahder Johan semuanya menegaskan bahwa penelitian hukum normatif pada dasarnya dilakukan dengan cara meneliti data pustaka atau data sekunder belaka yang mencakup diantaranya penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: UI-Press,1984), hlm.51. L. Cohen mengatakan bahwa “Legal research is the process of finding the law that governs activities in human society. It involves

locating both the rules which are enforced by the states and commentaries which explain or analyze these rules. Baca Morris L. Cohen dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, (Jakarta : Kencana, 2011), hlm.29

terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum¹⁰. Penelitian hukum ini, menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual aproach*). Kedua pendekatan ini sengaja dipilih untuk mengkaji sekaligus menjelaskan implikasi hukum pengujian Perda pasca amandemen UUD 1945. Hasil daripada penelitian ini diharapkan mampu mengurai mengapa terjadi dualisme pengujian Perda selama ini dan tawaran konsep ideal sistem pengujian Perda dimasa mendatang.

B. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh penulis berasal dari data sekunder yang bersumber dari studi kepustakaan.

C. Teknik Pengumpulan Data

Oleh karena penelitian ini bersifat normatif (*legal research*) maka teknik pengumpulan data berdasarkan studi dokumen atau studi kepustakaan yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data berdasarkan hasil penelusuran studi dokumentasi hukum atau sumber-sumber hukum formal yang terdapat dalam berbagai produk peraturan

¹⁰Untuk lebih jelas baca Soerjono Soekanto, *Lo,cit.,,bandingkan pula dengan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm.29. Bandingkan dengan Bahder Johan, *Metode Penelitian.....Op.,Cit.,hlm.84.*

perundang-undangan yang berlaku, buku-buku, dokumen-dokumen hukum, risalah-rasalah hukum, naskah akademik sebuah RUU, surat kabar, majalah, dan data yang berasal dari internet serta tulisan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat penulis.

D. Teknik Analisis Data

Dikerenakan jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) maka, hasil penelusuran data kepustakaan berupa studi dokumentasi hukum yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini akan di analisis secara deskriptif- kualitatif. Adapun teknik deskriptif kualitatif menurut Jujur S. Suriasumantri¹¹, pada prinsipnya dikualifikasikan dalam tiga aspek yakni mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji¹² menegaskan bahwa, seorang peneliti yang menggunakan metode kualitatif, tidak hanya berorientasi khusus pada upaya untuk mengungkap aspek kebenaran semata, namun dia harus mampu memahami kebenaran tersebut secara utuh. Untuk menjaga konsistensi dalam

¹¹Jujur S. Suriasumantri, *Ilmu Dalam Perspektif Moral, Sosial, dan Politik; Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa ini*,(Jakarta : Gramedia, 1986), hlm.61-62.

¹²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 250.

struktur analisis data tersebut, maka proses berpikir yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deduktif. Menurut Amirudin dan Zainal Asikin, metode deduktif pada hakikatnya merupakan pegangan utama dalam penelitian yuridis normatif. Metode deduktif adalah suatu proses berpikir yang dimulai dari pernyataan yang umum menuju pernyataan yang khusus (spesifik) dengan menggunakan logika yang dapat diterima. Ketepatan pemahaman (*subtilitas itellegendi*) dan ketepatan penjabaaran (*subtilitas explicandi*) adalah sangat relevan bagi hukum¹³.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mengapa Terjadi Pengujian Ganda Perda Selama ini

1. Supremasi UUD 1945 dan Prinsip Negara Hukum Dilanggar

Kedudukan konstitusi kita (UUD NRI Tahun 1945) tak lain merupakan “*staatsgrundgesetz*” dalam struktur hirarki tata hukum Indonesia yang berada pada urutan pertama sedangkan undang-undang

berada pada urutan kedua setelah UUD 1945 selaku “*formellgesetz*”. Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, diberikan kewenangan menguji (hak uji materiil) terhadap semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang termasuk Perda itu sendiri. Begitu juga, UU No. 4/2004 jo UU No. 3 Tahun 2009 selaku revisi atas UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung jo UU No. 5/2004 jo UU No. 48/2009 sebagai revisi atas UU No. 14 tentang Kekuasaan Kehakiman juga menegaskan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif, mempunyai kewenangan absolut untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Dalam perspektif UU No. 12 Tahun 2011, sudah sepatutnya berlaku prinsip hukum “*lex superiori derogat legi inferiori*”, yaitu bahwa aturan hukum yang kedudukannya lebih tinggi, meniadakan aturan hukum yang kedudukannya lebih rendah. Menurut UU No. 23 Tahun 2014, kewenangan yang tidak ikut terdesentralisasi adalah kewenangan

¹³Baca Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada,2004), hlm. 164. Soerjono Soekanto menjelaskan secara eksplisit bahwa teknik deskriptif-kualitatif pada dasarnya bentuk analisis data yang berhasil diperoleh atau dikumpulkan berdasarkan studi kepustakaan tersebut, untuk selanjutnya akan dielaborasi dan

dianalisa secara cermat, sistematis dengan tetap memperhatikan otentifikasi data dan signifikansi korelasi dengan permasalahan yang dikaji. Untuk lebih jelas baca Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta :UI-Press, 1986), hlm.251-252.

dibidang kehakiman (lembaga yudikatif). Pembatalan Perda oleh pemerintah melalui mekanisme “*executive review*”, lebih menonjolkan watak atau gejala sentralisasi ketimbang semangat desentralisasi. Tindakan pembatalan Perda (*executive review*), dapat dianggap telah mengintervensi dan bahkan melampui kewenangan MA sebagai lembaga yudikatif yang telah diberikan kewenangan mutlak oleh konstitusi untuk menguji Perda.

Seharusnya, basis pertimbangan yuridis terkait pembentukan UU No. 23 Tahun 2014 tidak hanya berlandaskan pada Pasal 18 ayat (7) jo Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 NRI Tahun 1945¹⁴ akan tetapi berpijak pada (titik tolak awal) pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 terkait prinsip utama, Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi konstitusi. Bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berarti bertentangan pula dengan ide konstitisionalisme yang terkandung dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Ide konstitisionalisme menghendaki adanya supremasi UUD NRI Tahun 1945 selaku hukum dasar tertinggi di atas segala bentuk peraturan perundang-undangan termasuk UU No. 23 Tahun 2014 itu

sendiri. Jika mengacu pada pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka implikasi yuridisnya mengharuskan pembentukan UU No. 23 Tahun 2014 tidak boleh menegasikan instruksi Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 NRI Tahun 1945 yang telah memberikan kewenangan pengujian Perda kepada MA (*judicial review*). Kenyataannya, UU No. 23 Tahun 2014 tidak menempatkan UUD 1945 NRI Tahun 1945 sebagai supremasi.

Begitu juga pengaturan kewenangan pengujian Perda secara “*lex specialis*” harus berpijak kepada dalam UU No. 48 Tahun 2009 (UU Kehakiman) Jo UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung dan UU No. 12 Tahun 2011 mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembatalan Perda dengan menggunakan Kepmendagri dalam praktek selama ini justru tidak memberikan ruang bagi pemerintah daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota) untuk mengajukan keberatan hukum kepada Mahkamah Agung dalam bentuk upaya “*judicial review*” yang dijamin di dalam UUD NRI Tahun 1945. Jika UU No. 23 Tahun 2014 belum memiliki aturan hukum pelaksana maka, secara mutatis mutandis masih berlaku sejumlah instrumen hukum pelaksana UU No. 32 tahun 2004

¹⁴Baca bagian pertimbangan dan lihat pula bagian penjelasan dari UU No. 23 Tahun 2014.

sepanjang tidak bertentangan dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Faktanya, produk hukum pembatalan Perda yang dapat dilakukan pengujian (objek sengketa) di Mahkamah Agung hanyalah dalam bentuk (a) Peraturan Presiden (Perpres), (b) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) dan (c) Peraturan Gubernur. Hal ini ditegaskan dalam Permendagri No. 1 Tahun 2014. Hal ini berimplikasi pada objek sengketa Perda itu sendiri. Kepmendagri sebagai produk *beschikking*, tidak boleh dijadikan objek sengketa di Mahkamah Agung apabila pemerintah daerah tidak menerima pembatalan peraturan daerah yang dimaksud.

1. Perda Tidak Dikonstruksi Sebagai Produk Legislatif (DPRD)

Pembatalan Perda oleh pemerintah juga merusak konstruksi legislasi daerah yang telah didesain oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) DPRD. Peraturan Daerah tidak bisa dikonstruksikan sebagai produk lembaga eksekutif atau pemerintah (*regulatory power/executive acts*). Paradigma politik hukum yang digunakan oleh para pembuat UU No. 23 Tahun 2014 selama ini tidak tepat atau menyimpang. Perda adalah produk legislatif (*legislatif*

acts) pada level daerah (DPRD). Lembaga perwakilan rakyat (DPRD Propinsi/Kabupaten/Kota) bukanlah bagian dari satuan pemerintah pusat (eksekutif)¹⁵. DPRD adalah lembaga legislatif di tingkat daerah. Secara konstitusional, kedudukan DPR ialah sejajar dengan lembaga eksekutif. DPRD adalah mitra kerja pemerintah daerah dan bukanlah bagian dari cabang kekuasaan lembaga eksekutif apalagi dianggap sebagai bawahan Gubernur, Bupati atau seorang Walikota.

Ambivalensi produk hukum pembatalan Perda yang selama ini dipraktekkan sungguh sangat ironis. Terjadi inkonsistensi pengaturan dengan instrumen pengujian atau pengawasan terhadap peraturan daerah itu sendiri. Fenomena ini sesungguhnya mencerminkan terjadi ketidaksempurnaan pada proses legislasi, khususnya pengesampingan aspek sinkronisasi vertikal-horisontal dan konsistensi hirarki peraturan perundang-undangan. Indikatornya bisa dibuktikan dimana antara Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 dengan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 jo UU No. 5 Tahun 2004 jo UU No. 48 Tahun 2009 serta inkonsistensi antara ketentuan PP No. 79 Tahun 2005 jo Peraturan

¹⁵Baca King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Perda.....op.cit.*, hlm 123.

Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2014 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dimensi paradoksal penggunaan ketiga instrumen hukum pembatalan Perda diatas, makin diperparah dengan hadirnya Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) sebagai instrumen hukum baru dalam pembatalan Perda. Pembatalan Perda yang hanya menggunakan Kepmendagri, praktis secara tidak langsung telah terjadi polarisasi dan pergeseran lokus kewenangan pembatalan Perda dalam “*executive review*” yang bertumpu pada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) sebagai satu-satunya pejabat pemerintah yang berwenang secara mutlak (kompotensi absolut) untuk melakukan pembatalan terhadap Perda jika ditemukan bermasalah.

B. Rekonstruksi Sistem Pengujian

Perda Masa Mendatang

1. Penguatan *Executive Preview* Perda

Pilihan kebijakan otonomi daerah yang pada intinya menyerahkan sejumlah wewenang pemerintah Pusat kepada Daerah harus tetap dibarengi dengan langkah pengawasan (supervisi), pembinaan dan bimbingan yang tepat oleh pemerintah pusat agar tidak berubah menjadi kedaulatan daerah yang mengancam desintegrasi bangsa secara nasional. Persoalan pengawasan Pusat atas produk hukum daerah tetap dipandang menjadi faktor determinan dalam bingkai

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai implikasi dari sistem otonomi daerah yang berbasis dekonsentrasi teritorial dan desentralisasi teritorial tersebut. Namun demikian, di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak bisa dijadikan legitimasi politik hukum untuk membatalkan Perda yang notabene merupakan produk para wakil rakyat (DPRD) yang dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem pemilihan umum (Pemilu) setiap lima tahun. NKRI sebagai sebuah negara yang berdaulat, tetap berpijak pada fondasi supremasi konstitusi sebagai bagian utama dari prinsip negara hukum Indonesia. Begitu pula, fungsi pengawasan Pusat atas produk hukum daerah tetap tidak bisa dijadikan dasar legitimasi Pembatalan Perda oleh lembaga eksekutif (Pemerintah).

Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137 PUU-XIII/2015 pada 5 April 2017 yang kemudian diperkuat pula dalam Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 pada 14 Juni 2017, makin mempertegas bahwa pemerintah seharusnya tidak boleh membatalkan Perda selaku produk hukum lembaga legislatif (DPRD). Pembatalan Perda oleh Pemerintah adalah tindakan inkonstitusional yang bukan hanya mengingkari supremasi konstitusi dan prinsip negara hukum tetapi juga merusak

konstruksi proses legislasi Perda di DPRD. Setidaknya terdapat lima alasan MK mencabut wewenang Mendagri dan Gubernur untuk membatalkan Perda sebagai berikut :¹⁶

1. Keberadaan judicial review di dalam suatu negara hukum, merupakan salah satu syarat tegaknya negara hukum itu sendiri, sebagaimana tersurat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Peraturan perundang-undangan hanya layak diuji oleh suatu lembaga yustisi. Dengan bahasa lain, suatu produk hukum hanya absah jika diuji melalui institusi hukum bernama pengadilan (*judicial review*). Itulah nafas utama negara hukum sebagaimana diajarkan pula dalam berbagai teori pemencaran dan pemisahan kekuasaan yang berujung pada pentingnya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Deskripsi pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas merupakan bukti nyata bahwa mekanisme judicial review bahkan sudah diterapkan sebelum dilakukan perubahan UUD 1945.
2. Menurut UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda jelas

disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki di bawah UU. Maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujinya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain.

3. Eksekutif bisa membatalkan Perda, menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 juga menegasikan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU *in casu* Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.
4. Ekses dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.
5. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang

¹⁶Sebagaimana dirangkum oleh detikcom, Selasa 20 April 2017.

mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan sesuai dengan sistem yang dianut dan dikembangkan menurut UUD 1945 yakni "*centralized model of judicial review*", bukan *decentralized model*", seperti ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen.

Dalam konteks pengawasan produk hukum Perda oleh pemerintah pusat dan/atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka kewenangan "*executive preview*" atas rancangan Perda itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintah pusat dan bukan mekanisme "*review*" atas peraturan daerah yang sudah dipromulgasi dan dinyatakan mengikat untuk umum. Oleh sebab itu, tindakan "*executive review*" atas sejumlah Peraturan Daerah (Perda) yang terjadi selama ini sebaiknya beralih kepada tindakan "*executive preview*" atas produk hukum daerah yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norm*) akan tetapi masih berbentuk rancangan Perda.

Pemerintah cukup melakukan evaluasi atau pengkajian *an sich* terhadap tiap rancangan (*legal drafting*) Perda tersebut baik dari aspek materilnya ataupun aspek formilnya untuk

memastikan apakah Rapeda-Raperda itu bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sejumlah batu uji (standar normatif) sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 beserta instrumen hukum pelaksana yang terkait. Jika dianggap bermasalah atau bertentangan dengan sejumlah batu uji sebagaimana konstruksi UU No. 23 Tahun 2014, maka pemerintah cukup menyampaikan hasil evaluasinya tersebut dalam bentuk rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk diperbaikan dan/atau dilakukan sinkronisasi atau harmonisasi kembali sesuai hasil evaluasi oleh pemerintah pusat tersebut.

Dalam perspektif ini, tindakan "*executive preview*" pemerintah dalam hal ini hanya sebatas dalam kerangka evaluatif yang bersifat administratif yang tidak berimplikasi pada pembatalan sebuah Perda. Kompetensi yuridis untuk menilai apakah sebuah produk peraturan daerah (Perda) dianggap bermasalah dan kemudian dibatalkan sejatinya hanya dapat dibuktikan lewat proses peradilan yakni melalui mekanisme "*yudicial review*" oleh lembaga kehakiman atau yudikatif. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari inkonsistensi pemerintah dalam mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebaiknya pemerintah segera mengevaluasi dan menyempurnakan kembali desain

kebijakan otonomi terutama revitalisasi produk-produk hukum yang lebih terstruktur, sistamatis dan saling sinergis berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. MK Penguji Seluruh Peraturan Perundang-Undangan

Konflik dualisme kewenangan pengujian Perda antara pemerintah dengan MA yang terjadi selama ini telah di selesaikan oleh Putusan MK Nomor 137 PUU-XIII/2015 jo Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Akan tetapi, dimasa mendatang sebaiknya, pengujian seluruh peraturan perundang-undangan dijadikan dalam satu kekuasaan lembaga yudikatif yaitu MK sebagai lembaga penjaga konstitusi. Penggunaan standar pengujian dalam perkara "*judicial review*" oleh MK mencakup keseluruhan yakni aspek formil dan materiil dari sebuah UU yang menjadi objek sengketa tersebut. Hal ini tercemin dalam Pasal 1 ayat (1) jo Pasal 4 ayat (30) dan ayat (4) PMK No. 6 tahun 2005. MK dalam melakukan pengujian, tidak hanya menilai materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 akan tetapi menilai pula syarat formil apakah dari segi pembentukannya telah memenuhi standar prosedur yang jelas dan tepat sebagaimana diatur dalam ketentuan yang berlaku.

Kondisi ini berbeda dengan hukum acara yang berlaku di MA, khususnya dalam perkara "*judicial review*". Hukum acara yang berlaku di MA, justru memperlihatkan adanya pengaturan yang inkonstitusional dan dikotomis antar payung hukum yang terkait. Batu uji yang digunakan oleh MA dalam perkara "*judicial review*" secara ekstrinsik telah ditegaskan di dalam Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 jo Pasal 20 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009. Kedua UU menegaskan bahwa, MA berwenang menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah UU dengan alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku". Kedua UU ini juga menegaskan bahwa putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian dalam perkara "*judicial review*", dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.

Dari segi birokrasi peradilan, proses beracara di MK lebih cepat dan tidak perlu mengeluarkan biaya mahal ketimbang yang di MA. Proses peradilan di MK relatif dilakukan dengan cara acara yang sederhana, cepat dan dengan biaya

yang ringan sebagaimana tercermin di dalam PMK No.6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Melalui payung hukum ini, MK menguraikan secara komprehensif terkait mekanisme beracara dalam perkara “*judicial review*” yang dilakukan secara sederhana, cepat, dan bahkan mengratiskan biaya perkara. Di sisi lain, MA justru belum menunjukkan komitmen akan terselenggaranya asas perdilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan. Salah satu indikatornya, bisa terbaca di dalam ketentuan Perma No. 1 Tahun 2011 khusus pada Pasal 2 ayat (4) yang mewajibakan kepada pihak pemohon (*judicial review*) untuk membayar seluruh biaya perkara pada saat mendaftarkan permohonan keberatan dan besarnya akan diatur tersendiri oleh MA¹⁷.

Persidangan jarak jauh dengan penggunaan teknologi video *dan teleconference* sehingga sangat membantu dan mempermudah para pihak yang sedang berperkara di MK. Langkah MK ini setidaknya sangat meringankan beban finansial maupun birokrasi peradilan apalagi bagi para pihak yang terkategori termarginal dan jauh dari akses hukum dan pembangunan serta berada di pelosok daerah-daerah di Indonesia. Kondisi ini

tentu berbeda dengan MA yang jika dilacak di dalam Perma No. 1 Tahun 2011 sebagai hukum acara yang berlaku justru penggunaan internet dan video *dan teleconference* belum terintegrasi sebagai bagian dari hukum acara yang berlaku dalam perkara “*judicial review*” di MA itu sendiri.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Praktek dualisme pengujian Peraturan Daerah (Perda) yang terjadi selama ini antara Pemerintah dan MA sebagai akibat :
 - a. Supremasi konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) dan prinsip negara hukum dilanggar. Pembatalan produk hukum Perda oleh lembaga eksekutif melalui “*executive review*” meskipun dengan dalih melaksanakan fungsi pengawasan Pusat atas produk hukum daerah dan NKRI, tetap dipandang inkonsistensial dan tidak sesuai dengan sistem pengujian norma yang berlaku di Indonesia. Seharusnya, basis pertimbangan yuridis terkait pembentukan UU No. 23 Tahun 2014 tidak hanya berlandaskan pada Pasal 18 ayat (7)

¹⁷Abdul Latif, dkk, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Kreasi Media,

2009), hlm 75, sebagaimana dikutip pula oleh Janpatar Simarmora, *Ibid.*,hlm 114-115.

jo Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 NRI Tahun 1945 akan tetapi pijak utama seharusnya, pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 terkait prinsip utama, Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi konstitusi. Bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berarti bertentangan pula dengan ide konstitutionalisme yang terkandung dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Jika mengacu pada pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka implikasi yuridisnya mengharuskan pembentukan UU No. 23 Tahun 2014 tidak boleh menegasikan instruksi Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 NRI Tahun 1945 yang telah memberikan kewenangan pengujian Perda kepada MA (*judicial review*).
b. Perda tidak dikonstruksi sebagai produk legislatif (DPRD). Selain mereduksi kewenangan lembaga yudikatif (MA) seperti isyarat Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945, pembatalan Perda oleh pemerintah juga merusak konstruksi legislasi daerah yang telah didesain oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) itu sendiri. Lembaga perwakilan rakyat (DPRD

Propinsi/Kabupaten/Kota) bukanlah bagian dari satuan pemerintah pusat (eksekutif). DPRD adalah lembaga legislatif di tingkat daerah. DPRD adalah mitra kerja pemerintah daerah dan bukanlah bagian dari cabang kekuasaan lembaga eksekutif apalagi dianggap sebagai bawahan Gubernur, Bupati atau seorang Walikota.

2. Rekonstruksi sistem pengujian Perda di masa mendatang harus mengarah pada dua arus paradigma yakni penguatan *executive preview* Perda oleh pemerintah dan menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai penguji Perda dan seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

B. Saran

1. Pasca putusan MK Nomor 137 PUU-XIII/2015 Jo Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, DPR harus segera melakukan revisi terbatas (*legislatif review*) terhadap UU No. 23 Tahun 2014 dengan menghapus kewenangan pembatalan Perda oleh pemerintah sebagaimana yang terjadi selama ini.
2. Jika Perda sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan (yudikatif)

- sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan Perda sesuai dengan sistem yang dikembangkan menurut UUD NRI Tahun 1945 yakni "*centralized model of judicial review*", seperti ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen.
3. Dalam konteks pengawasan Pusat atas produk hukum daerah, maka kewenangan "*executive preview*" itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintah, bukan mekanisme "*executive review*" yang berakhir dengan pembatalan Perda.
 4. Idealnya dimasa mendatang, pengujian Perda dan seluruh peraturan perundang-undangan dijadikan dalam satu kekuasaan lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penjaga konstitusi (*the Guardian of the constitution*).

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Ashiddiqie, Jimly..*Perihal Undang-Undang*.Cetakan Pertama. Jakarta: Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
-*Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*.Cetakan Pertama. Jakarta:Konstitusi Press, 2006.

-*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi;Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Edisi Revisi.Jakarta :Konstitusi Press,2006.
-*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*.Jakarta :Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Ahmad, Mashum.*Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*. Yogyakarta : Total Media, 2009.
- Asikin, Zainal dan Amirudin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*.Edisi Revisi.Jakarta : Gramedia, 2008.
- Dimyati, Khudzaifah.*Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan dan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Surakarta : Muhammadiyah University Press, 2004.
- Huda, Ni'matul.*Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*.Yogyakarta : UII Press,2007.
-*Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*.Yogyakarta : FH UII Press, 2007.
-& Nazriyah, R., *Teori & Pengujian Peraturan Perundangan*

- Undangan*.Cetakan Pertama.
Bandung :Nusa Media,2011.
- Handoyo, Cipto B. Hestu.*Hukum Tata Negara Indonesia; Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*.Yogyakarta : Universitas Atmaja Jaya,2009.
- Johan, Bahder. *Metode Penelitian Hukum*.Bandung : Mandar Maju, 2008.
- Kelsen, Hans.*General Theory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg. New York: Russell & Russell, 1973.
-*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*.Cetakan I. Bandung : Nusa Media & Nuansa,2006.
- MD, Mahfud. *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta : Gama Media,1999.
-*Politik Hukum di Indonesia*.Jakarta : LP3ES, 1998.
- Marzuki, Mahmud Peter.*Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, 2011.
- Manan, Bagir.*Teori dan Politik Konstitusi*.Cetakan Kedua.Yogyakarta :UII Press, 2004.
-*Teori dan Politik Konstitusi*.Cetakan Pertama.Yogyakarta :UII Press, 2001.
- Mamudji, Sri dan Soekanto, Soerjono.*Penelitian Hukum Normatif*.Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1995.
-*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta :Raja Grafindo Persada, 2007.
- M. Soemantri, Sri, H.R.*Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung :Alumni, 1987.
-*Hak Uji Material Di Indonesia*. Edisi Kedua.Bandung :Alumni, 1997.
-*Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*.Cetakan VI.Bandung :Citra Adtya Bakti, 1989.
- Na'a, Suprina,IGde Pantja Astawa.*Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung : Alumni, 2008.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda. *Politik Hukum Indonesia*.Jakarta :YLBHI, 1988.
- Prodjodikoro, Wirjono.*Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*.Jakarta : Dian Rakyat, 1989.
- Puspitasari, Sri Hastuti dan Bambang Soetiyoso.*Aspk-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta :UII Press, 2005.
- Poerwadarminto, W.J.S.*Kamus Umum Bahasa Inodonesia*.Jakarta: Balai Pustaka, 1976

- Rahardjo, Satjitpo.*Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antardisiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung : Sinar Baru, 1985.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*. Bandung : Mandar Maju, 1998.
- Sj, Adolf, Heiken.*Kamus Jerman-Indonesia*. Cetakan III.Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Sulaiman, Faisal King. *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*.Cetakan I. Yogyakarta : UII Press, 2013.
- *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, Cetakan I. Yogyakarta : UII Press, 2017.
- *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujianya*, Cetakan I. Yogyakarta : Thafa Media, 2017.
- *Ketika Hukum Tak Lagi Panglima; Sengkarut Problematika Wajah Hukum Indonesia*, Kaukaba Press, Yogyakarta, 2017.
- *Teori dan Hukum Konstitusi*, Nusa Media, Bandung, 2017.
- *Politik Hukum Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.
- Soekanto, Soerjono.*Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta UI-Press, 1984.
- *Pengantar Penelitian Hukum*.Cetakan Keempat.Jakarta : UI-Press, 1986.
- Sukardja, Ahmad.*Piagam Madinah dan UUD 1945, Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*.Jakarta : UI Press, 1985.
- Syahuri, Taufiqurahman.*Hukum Konstitusi-Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*.Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Soeprapto Indrati, Farida Maria.*Ilmu Perundang-undangan 1*.Yogyakarta : Kanisius, 2007.
-, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta : Kanisius, 1998.
- Sj, Adolf, Heiken.*Kamus Jerman-Indonesia*. Cetakan III. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Soebechi, Imam. *Judicial Review Perda dan Pajak Retribusi*.Sinar Grafika. Jakarta : Cetakan Pertama, 2012.
- Thohari A. Ahsin & Imam Syaukani.*Dasar-Dasar Politik Hukum*.Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Winardi. *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan*

- Implementasi Otonomi Daerah.* Malang: Setara Press, 2008.
- Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum.* Cetakan II.Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986.
- Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia**
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan ke II.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan ke III.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan ke IV.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas

- Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri/Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Indonesia. Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Terhadap Pemerintahan Daerah.
- Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2008 tentang Kebijakan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2009.
- Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah.
- Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;
- Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Makalah/Artikel/Naskah Ilmiah/Jurnal/Opini internet**
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun waktu Pelita I-Pelita VI)*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Ashidiqque, Jimly *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Orasi ilmiah yang disampaikan dalam acara wisuda program sarjana hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004.
- Arbain, Asnawi. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Tesis, 2006.
- Manan, Bagir. *Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan pada pertemuan ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen LPND dalam Pembagunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994.
-, *Pemikiran Negara Berkonsitusi di Indonesia*, makalah, 1999.
- Imam Soebechi, Disertasi, *Implementasi Teori Norma Hukum Berjenjang*

*dalam Uji Materiil Perda Pajak
dan Retribusi Daerah di
Mahkamah Agung, Disertasi,
Univesitas Padjajaran, Bandung,
2010.*

Huda, Ni'matul.*Hubungan Pengawasan
Produk Hukum Daerah Antara
Pemerintah dan Pemerintah
Daerah Dalam Negara Kesatuan
Republik Indonesia.*Desertasi,
2009.

Sudjito, *Hukum Progresif Untuk
Mewujudkan Keadilan Substantif
Dalam Bingkai Nilai-Nilai
Pancasila,* makalah disampaikan
dalam Sarasehan Nasional,
*Implementasi Pancasila Dalam
Menegakkan Konstitusionalitas
Indonesia,* kerjasama Mahkamah
Konstitusi dengan UGM
Yogyakarta, 2-3 Mei 2011,
Yogyakarta

Radhie, Teuku
*Mohammada.Pembaharuan dan
Politik Hukum Dalam Rangka
Pembangunan Nasional,* Jurnal
Prisma Nomor 6 Tahun II
Desember 1973.