

**PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG  
NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS  
BUMI DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH*  
*DUSTURIYAH***

**Skripsi**

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-  
syarat Guna Mendapat Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Dalam Ilmu Syariah

Oleh

**ROMY MERGERY PRATAMA  
NPM :1721020293**



**Program Study : Hukum Tata Negara (Siyasah Syariyyah)**

**FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
1445 H/2023 M**

**PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG  
NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS  
BUMI DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH*  
*DUSTURIYAH***

**Skripsi**

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-  
syarat Guna Mendapat Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Dalam Ilmu Syariah



**Oleh :**

**ROMY MERGERY PRATAMA**

**NPM : 1721020293**

**Pembimbing I : Prof. Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag.**

**Pembimbing II : Dani Amran Hakim, S.H., M.H.**

**Program Study: Hukum Tata Negara (Siyasah Syariyyah)**

**FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
1445 H/2023 M**

## ABSTRAK

### **PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS BUMI DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH***

Oleh:  
Romy Mergery Pratama

Pasal 1 point 7 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) menjelaskan mengenai definisi dari “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.” Hal senada pada Pasal 1 point 8 menerangkan mengenai “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi, dibatalkan karena sesuai dengan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah huruf CC Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang menyatakan bahwa kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi terkait sub urusan Energi Terbarukan beralih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana proses pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi? dan Bagaimana pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh SiyasaH dusturiyah?*. Penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*) dan dianalisis secara kualitatif.

Mekanisme pencabutan/pembatalan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah yang bermasalah diatur di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang- undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi, dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Sedangkan produk hukum daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dapat dilakukan *executive review* berupa pembatalan/pencabutan oleh Kementerian Dalam Negeri. Pandangan *fiqh siyasah dusturiyah* terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri Inkonstitusional berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi ini pun telah sejalan dengan Konsepsi *fiqh siyasah dusturiyah*. Perbuatan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda termasuk di dalamnya Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi adalah inkonstitusional atau tidak sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku.

**Kata Kunci:** Pembatalan, Peraturan Daerah dan *Fiqh Siyasah Dusturiyah*

## **ABSTRACT**

### **CANCELLATION OF LAMPUNG PROVINCE REGIONAL REGULATION NUMBER 28 OF 2014 CONCERNING GEOTHERMAL MANAGEMENT IN PERSPECTIVE FIQH SIYASAH DUSTURIYAH**

**By:**

**Romy Mergery Pratama**

Article 1 point 7 of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislative Regulations (hereinafter referred to as the Law on the Formation of Legislative Regulations) explains the definition of "Provincial Regional Regulations are Legislative Regulations formed by the Provincial Regional People's Representative Council with joint approval Governor." The same thing in Article 1 point 8 explains regarding "Regency/City Regional Regulations are Legislation established by the Regency/City Regional People's Representative Council with the joint approval of the Regent/Mayor. Lampung Province Regional Regulation Number 28 of 2014 concerning Geothermal Management, is canceled because it is in accordance with the Attachment to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government letter CC Division of Government Affairs in the Energy and Mineral Resources Sector which states that the authority of the Provincial Government is related to Energy sub-affairs Renewables have shifted to the authority of the Central Government.

The problem in this research is what is the process for canceling Lampung Province Regional Regulation Number 28 of 2014 concerning Geothermal Management? and How is the Lampung Province Regional Regulation Number 28 of 2014 canceled regarding Geothermal Management from the perspective of Fiqh Siyasa dusturiyah? The author used library research methods and analyzed qualitatively.

The mechanism for revoking/cancelling problematic Regional Regulations, Regional Head Regulations and Decisions of Regional Heads is regulated in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislative Regulations and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government as most recently amended by Law - Law Number 9 of 2015 concerning Second Amendment to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. Regional legal

products that conflict with statutory regulations that are hierarchically higher can be submitted for judicial review to the Supreme Court. Meanwhile, regional legal products that conflict with the provisions of higher laws and regulations, the public interest, and/or decency can be subject to executive review in the form of cancellation/revocation by the Ministry of Home Affairs. The view of fiqh siyasah dusturiyah regarding the unconstitutional annulment of Lampung Province Regional Regulation Number 28 of 2014 concerning Geothermal Management carried out by the Minister of Home Affairs based on the Constitutional Court Decision. This Constitutional Court decision is also in line with the concept of siyasah dusturiyah fiqh. The actions of the Minister of Home Affairs to cancel regional regulations including Lampung Province Regional Regulation Number 28 of 2014 concerning Geothermal Management are unconstitutional or not in accordance with applicable legal principles.

Keywords: Cancellation, Regional Regulations and Fiqh Siyasah Dusturiyah



## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Romy Mergery Pratama  
NPM : 1721020293  
Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah Syariyyah)  
Fakultas : Syariah

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS BUMI DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*”** (Studi di Pemerintah Provinsi Lampung) adalah benar-benar merupakan hasil karya penyusun sendiri, bukan duplikasi atau tiruan dari karya orang lain kecuali pada bagian yang telah disebut dalam *footnote* atau daftar rujukan. Apabila dilain waktu terbukti adanya penyimpangan dalam karya ini, maka tanggung jawab sepenuhnya ada pada penyusun.

Dengan surat pernyataan ini saya buat agar dapat dimaklumi.

Bandar Lampung, November 2023

Penulis,



Romy Mergery Pratama





**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN**  
**LAMPUNG**  
**FAKULTAS SYARIAH**

Alamat : Jl. Let. Kol. H. Endro Suratmin Sukarame 1 Bandar Lampung 35131 ☎(0721) 703260

**PERSETUJUAN**

**Judul Skripsi** : **PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS BUMI DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURRIYAH**

**Nama** : **ROMI MERGERY PRATAMA**

**NPM** : **1721020293**

**Program Studi** : **SYARIAH**

**Fakultas** : **SIYASAH SYAR'IYYAH (HUKUM TATA NEGARA)**

**MENYETUJUI**

Untuk dimunaqosyahkan dan dapat dipertahankan dalam Sidang Munaqosyah Fakultas Syariah dan Hukumn Tata Negara UIN Raden Intan Lampung

**Pembimbing I,**

  
**Prof. Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag.**  
**NIP. 19700911997031002**

**Pembimbing II,**

  
**Dani Amran Hakim, S.H., MH.**  
**NIP. 199204202022031002**

**Mengetahui,**  
**Ketua Jurusan**

  
**Frenki, M.Si.**  
**NIP. 198003152009011017**





KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
FAKULTAS SYARIAH

Alamat : Jl. Let. Kol. H. Endro Suratmin Sukarame 1 Bandar Lampung 35131 ☎(0721) 703260

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “**PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS BUMI DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURRIYAH.**” yang disusun oleh **Romi Mergery Pratama : NPM 1721020293** Program Studi **Hukum Tata Negara** telah diujikan pada sidang **Munaqosyah** Fakultas Syariah di Hari/Tanggal: **Senin , 11 September 2023** pukul **08.30-10.30 WIB** bertempat di **Ruang GSG FS LT.1**

TIM PENGUJI

**Ketua Sidang : Dr. Fathul Mu'in S.H.I., M.H.I**

(.....)

**Sekretaris Sidang : Nur Rahmah, S.H.I., M.H**

(.....)

**Penguji I : Dr. Maimun., S.H., M.H.**

(.....)

**Penguji II : Dr. Prof.Dr.Alamsyah, S.Ag., M.Ag**

(.....)

**Penguji III : Dani Amran Hakim, S.H., MH.**

(.....)

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Syariah



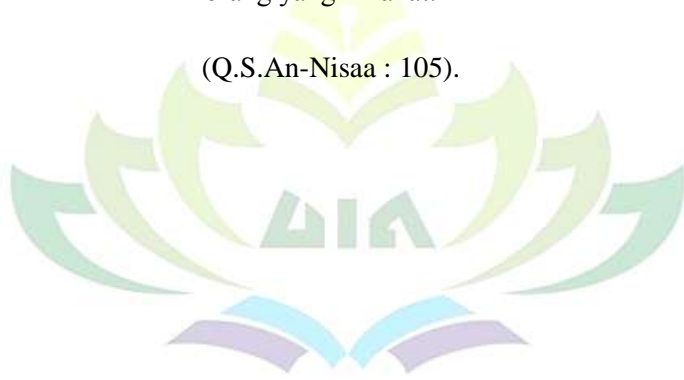
**Dr. Efa Rodiah Nur, M.H./**  
**NIP. 196908081993032002/**

## MOTTO

إِنَّا أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِتَحْكُمَ بَيْنَ النَّاسِ بِمَا أَرَاكَ اللَّهُ وَلَا تَكُنْ  
لِلْخَائِنِينَ خَصِيمًا ۝

Artinya: “Sungguh, Kami telah menurunkan Kitab (AlQur’an) kepadamu (Muhammad) dengan membawa kebenaran, agar engkau mengadili antara manusia dengan apa yang telah diajarkan Allah kepadamu dan janganlah engkau menjadi penentang (orang yang tidak bersalah) dan (membela) orang yang khianat.”

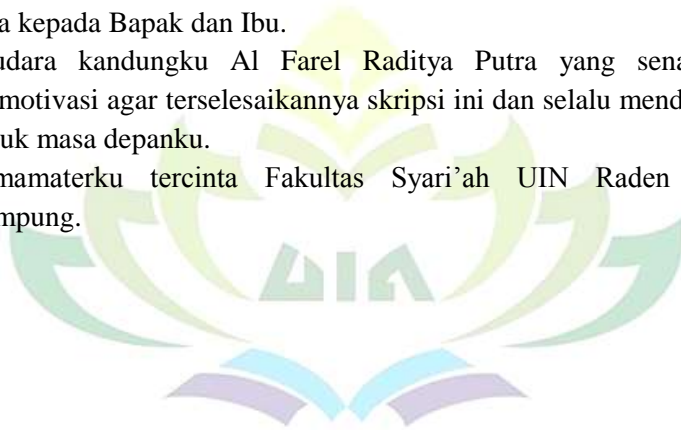
(Q.S.An-Nisaa : 105).



## PERSEMBAHAN

*Alhamdulillahirobbil'alamin.* Dengan menyebut nama Allah SWT dan shalawat serta salam tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Semoga kita mendapat Syafa'atnya di hari akhir. Ucapan terima kasih kepada semua pihak yang sudah memberikan semangat dan kemudahan dalam menyusun skripsi ini.

1. Kedua orang tuaku yaitu Bapak Burhan dan Ibu Romlah, yang telah memberikan doa, semangat, dukungan, nasihat, dan kasih sayang yang diberikan. Semoga Allah selalu memberikan nikmat-Nya kepada Bapak dan Ibu.
2. Saudara kandungku Al Farel Raditya Putra yang senantiasa memotivasi agar terselesaikannya skripsi ini dan selalu mendukung untuk masa depanku.
3. Almamaterku tercinta Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.



## **RIWAYAT HIDUP**

Nama lengkap Romy Mergery Pratama dilahirkan di Bandar Lampung pada Tanggal 9 Maret 1999, anak pertama dari pasangan Bapak Burhan dan Ibu Romlah Pendidikan penulis dimulai dari Sekolah Dasar (SD) Min 1 Teluk Betung Selatan dan lulus pada tahun 2010, Kemudian melanjutkan pendidikan di MtsN 1 Tanjung Karang dan selesai pada tahun 2013, kemudian melanjutkan pendidikan di SMA Perintis 2 Bandar Lampung dan selesai pada tahun 2016. Pada tahun 2017 Penulis melanjutkan pendidikan di Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Intan Lampung Program Strata 1 (S1) Fakultas Syariah Jurusan Siyasah (Hukum Tata Negara).



## KATA PENGANTAR

Puji syukur *Alhamdulillah* yang tidak terkira dipanjatkan kehadirat Allah Swt yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya berupa ilmu pengetahuan, kesehatan dan petunjuk dalam berjuang menempuh ilmu. Shalawat serta salam disampaikan kepada Nabi besar Muhammad SAW, semoga kita mendapatkan syafa'atnya pada hari kiamat nanti.

Skripsi ini berjudul: **“PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS BUMI DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*”** (Studi di Pemerintah Provinsi Lampung). Tersesalkannya skripsi ini tidak lepas dari bantuan, motivasi dan uluran tangan dari berbagai pihak, untuk itu melalui skripsi ini Penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Wan Jamaludin Phd. selaku Rektor UIN Raden Intan Lampung.
2. Bapak Dr. Efa Rodiah Nur, M.H. selaku Dekan Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung
3. Bapak Frenki, M.S.I selaku ketua jurusan Siyasa Siyasa UIN Raden Intan Lampung.
4. Bapak Prof. Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag selaku pembimbing I dan Bapak Dani Amran Hakim, S.H., M.H. selaku pembimbing II, yang telah menyediakan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan dan arahan demi selesainya penulisan skripsi.
5. Seluruh Dosen, Asisten Dosen, Pegawai Fakultas Syari'ah, dan Pegawai Perpustakaan yang telah membantu dan membimbing selama Penulis menuntut ilmu di Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.
6. Kedua orang tuaku, Kakakku tersayang, dan semua keluargaku terimakasih untuk doa, dukungan dan motivasi yang terus menerus agar cepat tersesalkannya skripsi ini.
7. Semua Keluargaku yang telah memberikan motivasi terbesar. Berkat Do'a, dan dukungan semangat dan senyum semangatnya penulis mampu menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

8. Kawan seperjuangan Mahasiswa Jurusan Siyasa angkatan 2017 yang telah berjuang bersama untuk mewujudkan suatu cita-cita yang diinginkan.
9. Sahabat sejatiku Mada Uliana Hutabarat yang selalu memberikan dukungan moril dan juga materil
10. Sahabat seperjuangan selama ada di bangku kuliah yaitu Padly Yunizar, Ahmad Muzakki, Mihrob Alpan Alfarabby, Arini Sari selalu ada untuk penulis baik di saat sulit maupun senang dan senantiasa selalu memberikan motivasi, dan inspirasi kepadaku dalam menyelesaikan skripsi ini
11. Sahabat-sahabatku yang selalu mengulurkan tangan dalam membantu penulisan skripsi, dan selalu memberi support satu sama lain.
12. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu secara langsung atau tidak langsung. Semoga atas bantuan semua pihak Allah Swt berkenan memberikan balasan atas kebaikan mereka.

Bandar Lampung, November 2023

Penulis

Romy Mergery Pratama

1721020293

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>PERSETUJUAN.....</b>	<b>ix</b>
<b>PENGESAHAN .....</b>	<b>x</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>xi</b>
<b>PERSEMBAHAN.....</b>	<b>xii</b>
<b>RIWAYAT HIDUP .....</b>	<b>xiii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xvi</b>

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Penegasan Judul .....	1
B. Latar Belakang Masalah .....	2
C. Fokus dan Sub Fokus Penelitian.....	9
D. Rumusan Masalah .....	10
E. Tujuan Penelitian.....	10
F. Manfaat Penelitian.....	10
1. Secara Teoritis .....	10
2. Secara Praktis.....	10
G. Kajian Penelitian Terdahulu yang Relevan.....	11
H. Metode Penelitian.....	15
1. Jenis dan Sifat Penelitian .....	15
2. Sumber Data .....	16
3. Metode Pengumpulan Data .....	17
4. Metode Analisis Data.....	17
I. Sistematika Pembahasan .....	18

### **BAB II LANDASAN TEORI**

A. Tinjauan <i>Fiqh Siyasah Dusturiyah</i> .....	19
1. Pengertian <i>Fiqh Siyasah Dusturiyah</i> .....	19
2. Dasar Hukum Penetapan <i>Fiqh Siyasah Dusturiyah</i> .....	21
3. Macam-Macam <i>Fiqh Siyasah Dusturiyah</i> .....	22
4. Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyasah Dusturiyah</i> .....	24



B. Tinjauan Peraturan Daerah .....	30
1. Pengertian Peraturan Daerah dan Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah .....	30
2. Kewenangan dan Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	38
C. Pembatalan Peraturan Daerah.....	43
1. Alasan Pembatalan Peraturan Daerah .....	43
2. Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah.....	45
D. Putusan Mahkamah Konsitusi Terkait Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah.....	48

**BAB III PEMBATALAN PERATURAN DAERAH  
PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28 TAHUN 2014  
TENTANG PENGELOLAAN PANAS BUMI**

A. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi.....	55
B. Proses Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi.....	57
C. Alur Pembatalan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	67

**BAB IV PANDANGAN *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*  
TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN  
DAERAH PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28  
TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN  
PANAS BUMI**

A. Pandangan <i>Fiqh SiyasaH dusturiyah</i> Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi.....	77
B. Pembahasan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi.....	78

**BAB V PENUTUP**

A. Simpulan .....	83
B. Rekomendasi .....	74

**DAFTAR RUJUKAN**

**LAMPIRAN**



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Penegasan Judul

Penegasan judul skripsi untuk memudahkan dan menghindari kesalahpahaman dari berbagai interpretasi dalam memahami judul skripsi yang penulis ajukan, maka diperlukan adanya penegasan pengertian istilah yang terdapat pada judul skripsi: **“Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam Perspektif *Fiqh Siyasah Dusturiyah*”**, adalah sebagai berikut:

1. **Pembatalan** merupakan proses, cara, perbuatan membatalkan, arti lainnya dari pembatalan adalah pernyataan batal.<sup>1</sup>
2. **Peraturan Daerah** adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota).<sup>2</sup>
3. **Perspektif** adalah suatu cara pandang terhadap fenomena sosial atau suatu permasalahan.<sup>3</sup>
4. ***Fiqh Siyasah dusturiyah*** adalah Ilmu Tata Negara Islam yang membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam.<sup>4</sup>

Berdasarkan pengertian istilah di atas, dapat disimpulkan bahwa judul ini mengkaji tentang Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.

---

<sup>1</sup> Koentjaraningrat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2012) 114.

<sup>2</sup> Imam Al Mawardi, Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah, *Hukum-Hukum dan Penyelenggaraan Negara Dalam Syari'at Islam* (Jakarta: Darul Falah, 2007), 2.

<sup>3</sup> Wikipedia, “Perspektif,” Wikipedia.org, 2020, <https://id.wikipedia.org/wiki/Perspektif>.

<sup>4</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah “Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam”* (Jakarta: Prenada Media Grup, 2014), 4.

## B. Latar Belakang Masalah

Seperti kita ketahui bahwa negara Indonesia adalah negara yang terdiri dari berbagai macam suku, agama dan adat istiadat yang beraneka ragam dari sabang sampai merauke. Adat istiadat tersebut memiliki bentuk dan keunikan tersendiri di masing-masing tempat yang tersebar di negara Indonesia. Sejak negara ini memproklamkan kemerdekaannya maka, Indonesia terbentuk menjadi negara kesatuan dengan memiliki satu sistem hukum yang berlaku secara Nasional, yang mana sistem hukum itu merupakan salah satu alat pengitegrasi bangsa ini.

Sebagai negara yang menganut desentralisasi, pemerintahan daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah namun disini kewenangan yang tadinya merupakan kewenangan pemerintah daerah berubah menjadi kewenangan pemerintah pusat dan perda yang dicabut tersebut memberikan mashlahat bagi masyarakat daerah. Hal yang terjadi setelah pencabutan perda ini sebaliknya, yaitu muncul masalah baru yang menimbulkan kemudharatan. Peraturan dibuat haruslah memberikan kepastian hukum, keadilan, dan juga kebaikan di dalamnya sebagaimana firman Allah yang berbunyi:

﴿ إِنَّ اللَّهَ بِأُمْرِكُمْ أَنَّ تُوَدُّوا الْأَمْنَتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ۗ وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا ۙ بَصِيرًا ﴾

*“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat (Surah An-Nisa ayat 58)”<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Departemen Agama RI, *Al Quran dan Terjemahan* (Jakarta: Depag RI, 2008), 152.

Menurut ajaran Islam, telah banyak dijelaskan tentang pentingnya masalahnya pemerintahan baik yang menyangkut urusan duniawi maupun urusan ukhrawi, hal ini dikarenakan adanya pendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif, di dalamnya terdapat sistem ketatanegaraan, sistem ekonomi, sistem sosial dan sebagainya, sehingga pemerintahan yang baik akan tercapai dengan tatanan hukum yang baik pula, dengan tercapainya tatanan hukum yang baik tercapailah kemaslahatan sebagai tujuan dibentuknya suatu hukum.<sup>6</sup>

Kemaslahatan yang dimaksudkan dalam konteks siyasah adalah dampak positif yang konkret dari adanya pemerintahan, negara, dan kepemimpinannya bagi segala kepentingan-kepentingan masyarakat. *Fiqh Siyasah dusturiyah* adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagu manusia dan menghidarkannya dari berbagai kemudaratatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.<sup>7</sup>

Kondisi ini menjadi nyata, sejak runtuhnya rezim orde baru dan beralih ke era reformasi. Pada era reformasi titik tolak perubahannya berawal dari adanya perubahan Konstitusi Republik Indonesia yakni dengan amandemen Undang Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) sebanyak 4 (empat) kali. Semangat kemudian Otonomi daerah didukung oleh penyelenggara negara dengan menambah pasal dalam UUD 1945 amandemen sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 Ayat (1) berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota

---

<sup>6</sup> Imam Al Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah, Hukum-Hukum dan Penyelenggaraan Negara Dalam Syari'at Islam* (Jakarta: Darul Falah, 2007), 2.

<sup>7</sup> Jalal Ad-Din, Abdurrahman As-Suyuthi, *Al-Asybah wa An-Nazhair min Qawa'id waFuru' Asy-Syafi'iyah* (Beirut: Dar As-Salam, 1432 H), 320.

itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.”

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sesungguhnya telah dimulai sejak awal kemerdekaan bangsa ini, bahkan pada masa Pemerintahan Kolonial. Hindia Belanda sudah dilakukan. Perlunya sistem otonomi daerah disadari oleh para pendiri Negara Republik Indonesia ketika menyusun UUD 1945, mengingat letak geografis dan kondisi sosiologis masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai pulau dan terdiri dari atas berbagai suku, agama, ras, serta golongan.<sup>8</sup>

Semangat pembangunan daerah juga dapat dilihat dari peraturan ataupun regulasi mengenai “kedaerahan” yang terejawantahkan dalam Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda). Setelah adanya otonomi daerah, daerah-daerah atau perwilayahan sekecil apa pun di negara Indonesia bersemangat membentuk satu regulasi yang mengatur kondisi tersendiri di daerahnya. Begitu pula dengan kondisi daerah-daerah yang mayoritas penduduknya beragama Islam dan taat menjalankan ajaran agamanya sehingga berimbas pada konfigurasi politik di daerah yang juga menjadikan agama Islam sebagai pedoman.

Pembagian wilayah negara menjadi daerah propinsi dan di dalam daerah propinsi terdiri dari daerah Kabupaten/Kota, sekaligus sebagai pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam ketentuan inilah “ruh” dari otonomi daerah berada. Untuk mengatur urusannya pemerintah daerah bersama wakil rakyat lingkup daerah diperkenankan oleh Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) untuk membuat sebuah Perda. Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Jazim Hamidi, dkk., *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah* (Jakarta: PT.Prestasi Pustakaraya, 2011), 7.

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH. FH, 2022), 136.

Sebagaimana diamanatkan UUD 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan Kota, yang masing-masing sebagai daerah otonom. Daerah otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu serta berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan.<sup>10</sup> Sebagai daerah otonomi, daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan, fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintahan Daerah dan DPRD. Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah baik di daerah Provinsi, maupun Kabupaten dan Kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah, sedangkan DPRD, merupakan lembaga legislatif di daerah baik di Provinsi, maupun Kabupaten dan Kota. Kedua-duanya dinyatakan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>11</sup>

Indonesia memasuki era otonomi daerah secara luas sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 sampai dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 sekarang ini. Pada era ini, DPRD dan Pemerintah Daerah diberikan kebebasan mengatur daerahnya dengan membuat peraturan daerah (Perda). Namun sebagaimana jamaknya kebebasan, secara naluri, kebebasan cenderung digunakan seluas-luasnya. Atas dasar latar belakang inilah pembatasan berupa pembatalan Perda menjadi perlu. Tanpa pembatasan, daerah berpotensi membuat Perda yang tidak sejalan dengan kerangka NKRI serta dasar dan arah kebijakan nasional.<sup>12</sup> Sebagai bagian dari pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, Menteri dalam negeri dan Gubernur, dalam posisi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, telah membatalkan lebih dari 3.000 peraturan daerah. Tidak semua jenis produk hukum daerah, peraturan daerah yang dibatalkan tersebut

---

<sup>10</sup> Hendry Maddick dan Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2007), 3.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Purnomo Sucipto, "Ihwal Pembatalan Perda," Setkab.go.id, 2021, <http://setkab.go.id/ihwal-pembatalan-perda/>.



hanya terkait dengan investasi, retribusi, pelayanan birokrasi, dan masalah perizinan.<sup>13</sup>

Pasal 1 point 7 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) menjelaskan mengenai definisi dari “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.” Hal senada pada Pasal 1 point 8 menerangkan mengenai “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.” Dengan demikian apabila melihat dalam definisinya pembentukan Perda membutuhkan satu proses politik yang berada di lingkup lokal atau daerah.

Pengujian peraturannya pun haruslah mengikuti kaidah dalam peraturan perundang-undangan yakni peraturan perundangan yang lebih rendah ke Undang-Undang bersumber pada sistem hierarki peraturan yaitu peraturan yang lebih rendah harus sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”<sup>14</sup>

Berdasarkan Pasal 24 A UUD 1945 setelah perubahan dinyatakan bahwa kewenangan menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung. Kemudian kewenangan tersebut dipertegas kembali di dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

---

<sup>13</sup> Saldi Isra, “Ihwal Pembatalan Perda,” Saldiisra.web.id, 2016. <http://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan>.

<sup>14</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007), 57.

Peraturan Perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa pengujian Peraturan Daerah terhadap Undang-Undang juga berada dibawah kewenangan Mahkamah Agung dan proses pengujian ini dikenal dengan proses *judicial review*.<sup>15</sup>

Setelah melewati proses *judicial review* di Mahkamah Agung maka dapat diketahui apakah Peraturan Daerah tersebut bertentangan atau tidak dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila diputuskan bertentangan, maka Peraturan Daerah tersebut akan dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Pembatalan ini memiliki konsekuensi yuridis yakni Pemerintah Daerah harus mencabut Peraturan Daerah yang bersangkutan karena sudah tidak mempunyai daya laku secara hukum. Namun permasalahannya kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah tersebut dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri tanpa melalui proses *judicial review* di Mahkamah Agung. Seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>16</sup>

Peraturan perundang-undangan mengatur dua mekanisme review atau pengawasan terhadap peraturan daerah, yaitu *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan mengawasi perda yang dimiliki oleh pemerintah (*executive power*), sementara itu *judicial review* merupakan kewenangan mengawasi perda yang dimiliki oleh Mahkamah Agung (*judicative power*). Kedua mekanisme ini dapat berujung pada pembatalan perda. Dalam prakteknya dua mekanisme ini belum dapat berjalan optimal karena dihadapkan pada beberapa permasalahan.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015 memutuskan bahwa Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi tidak dapat dibatalkan oleh Gubernur. Dengan kata lain, putusan MK tersebut telah memutuskan pengawasan dan pembatalan terhadap

---

<sup>15</sup> Charles Simabura, "Konstitusionalitas Pembatalan Peraturan Daerah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri," *Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume IV No. 1 ( 2011): 143, <https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/>.

<sup>16</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

perda kabupaten/kota. Terhadap putusan MK tersebut paling tidak menimbulkan 3 (tiga) pertanyaan. *Pertama* apakah Gubernur dapat menjadi pihak dalam permohonan Hak Uji Materiil sesuai dengan kewenangannya? *Kedua*, putusan tersebut apakah berdampak meningkatnya beban perkara Hak Uji Materiil (HUM) di Mahkamah Agung (MA). *Ketiga*, berapa banyak pasal yang terkena dampak yuridis dari Putusan MK. Pada pokok pertanyaan pertama, kewenangan pembatalan perda kabupaten/kota diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pada Pasal 242 dan 249 mengatur *executive review* secara berjenjang, yaitu Perda kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur. Selain itu, *executive preview* Perda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan, dalam Pasal 251 Ayat (1) s/d (8) diatur pembatalan Perda kabupaten/kota oleh Gubernur (melalui Keputusan Gubernur). Namun dalam putusan MK, hanya memutus bertentangan frasa pada perda kabupaten/kota dan dalam Pasal 251 Ayat (2) dan (4). Frasa perda kabupaten/kota dan/atau dalam Pasal 251 Ayat (3). Serta frasa penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/kota dan/ dan frasa Perda Kabupaten/Kota atau' dalam Pasal 251 Ayat (8).

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi 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, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945. Sehingga hanya Mahkamah Agung yang berwenang dalam membatalkan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal.

Dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (Perma HUM), yang dapat menjadi pemohon dalam persidangan Hak Uji Materiil diantaranya kelompok masyarakat dan orang perseorangan. Namun dalam pasal berikutnya tidak menjelaskan *legal standing* sebagai pemohon dalam persidangan Hak Uji Materiil.

Dalam beberapa putusan-putusan Hak Uji Materiil, MA secara jelas dalam putusan mencantumkan klausul ‘Kedudukan Hukum’ pemohon. Dengan demikian, pemohon mendalilkan kedudukan hukum sebagai orang perseorangan atau kelompok masyarakat. Secara harfiah, makna orang perseorangan diartikan sebagai diri pribadi. Sedangkan kelompok masyarakat merupakan gabungan dari perseorangan/masyarakat/kelompok, yang merasa berlakunya suatu peraturan perundang-undangan (PUU) di bawah Undang-Undang (UU) dianggap melanggar hak yang dilindungi UU. Setelah mendalilkan kedudukan hukum, pemohon menguraikan alasan permohonan Hak Uji Materiil. Dalam tahap ini pemohon mendalilkan pertentangan peraturan yang menjadi objek permohonan.

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi, dibatalkan karena sesuai dengan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah huruf CC Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang menyatakan bahwa kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi terkait sub urusan Energi Terbarukan beralih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul: **Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyash dusturiyah*.**

### **C. Fokus dan Sub Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, fokus penelitian ini adalah pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyash dusturiyah*.

Adapun sub fokus pada penelitian ini adalah proses pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dan pembatalan Peraturan

Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah Dusturiyah*.

#### **D. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan batasan masalah yang ada, permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana proses pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi?
- 2) Bagaimana pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah

- 1) Untuk mengetahui proses pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi.
- 2) Untuk mengetahui pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.

#### **F. Manfaat Penelitian**

##### **1. Secara Teoritis**

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dalam permasalahan yang berkaitan dengan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*. Hal ini dilakukan dengan cara memberi tambahan data empiris yang telah teruji ilmiah mengenai pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.

##### **2. Secara Praktis**

- a. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai informasi bagi masyarakat mengenai prosedur pembatalan

Peraturan Daerah dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.

- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai informasi dan bahan masukan bagi Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.
- c. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan penelitian selanjutnya yang terkait dengan prosedur pembatalan Peraturan Daerah dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.

### **G. Kajian Terdahulu Yang Relevan**

Untuk memperkuat penelitian ini, peneliti akan mengemukakan hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan.

1. Hasil penelitian dari Farhan Bestyardi yang berjudul “Kewenangan Pemerintah Pusat Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah”, dalam skripsi ini menjelaskan bagaimana kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membuat keputusan terhadap pembatalan peraturan daerah di Indonesia dan melihat bagaimana penerapan pasal 145 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah bahwa pembatalan peraturan daerah ditetapkan dengan peraturan presiden. Simpulan dari penelitian ini sendiri adalah penagwasan represif yang dimiliki oleh Mendagri terdapat pada pasal 185 ayat 5, pasal 188, dan pasal 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa pembatalan Perda yang dilakukan oleh Mendagri ini sesuai dengan pasal 145 ayat 7 yang menyebutkan pembatalan Perda itu dilakukan oleh Presiden. Selain itu keputusan/peraturan Menteri yang bersifat teknis dan sektoral tidak bisa membatalkan yang substansi atau materi muatannya penjabaran dari peraturan yang lebih tinggi

dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah demi menjalankan otonomi seluas-luasnya.<sup>17</sup>

2. Penelitian Minolah yang berjudul “Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Di Indonesia” adapun tujuan dari penelitian ini adalah melihat bagaimana Kewenangan pengujian peraturan daerah Provinsi di Indonesia dan Instrumen hukum pembatalan perda Provinsi yang ditetapkan melalui dan jangka waktu pembentukan perda. Simpulan dari penelitian ini adalah Kewenangan pengujian peraturan daerah Provinsi di Indonesia saat ini dilakukan lewat dua model kewenangan, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan *executive review* oleh Pemerintah yaitu Kementrian Dalam Negeri kemudian Ketentuan Pasal 185 UU No. 32/2004 khususnya mengenai: ketentuan waktu 3 (tiga) hari untuk menyampaikan Raperda Provinsi dan Perda Provinsi oleh Pemerintah Daerah; Ketentuan waktu 15 (lima belas) hari untuk mengevaluasi, oleh Mendagri; Ketentuan waktu 7 (tujuh) hari untuk menyempurnakan Perda oleh Kepala Daerah dan DPRD tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya hal ini. berimplikasi terhadap ketentuan batas waktu 30 (tiga puluh) hari untuk menetapkan perda seperti yang diamanatkan oleh ketentuan pasal 144 ayat (3) UU No. 32 /2004 menjadi terabaikan.<sup>18</sup>
3. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Zulpianoor dengan judul Pembatalan Peraturan Daerah Syari’ah Oleh Menteri Dalam Negeri Perspektif Siyasah *Syar’iyyah*, hasil penelitian ini bahwa pembatalan peraturan daerah *syari’ah* oleh Menteri Dalam Negeri. Dilihat dari mekanisme bentuk pengawasan terhadap peraturan daerah yang tertuang dalam ketentuan Undang-Undang Nomor

---

<sup>17</sup> Farhan Bestyardi, *Kewenangan Pemerintah Pusat Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah*, Skripsi Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2014.

<sup>18</sup> Minolah, *Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Di Indonesia*, Syiar Hukum, Vol. XIII. No. 1 Maret 2011.



23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah, yaitu: *Executive Preview*, *Executive Review* (terbatas), pengawasan represif, dan pengawasan preventif. Oleh karenanya keputusan Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda termasuk di dalamnya Perda syariah adalah inkonstitusional atau tidak sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Meskipun adanya aturan yang menaungi kewenangannya yang kemudian oleh Mahkamah Konstitusi dipertegas bahwa kewenangan tersebut adalah inkonstitusional.<sup>19</sup>

4. Penelitian yang dilakukan Hasanah Uswatun tentang Analisis siyasah dusturiyyah terhadap penghapusan kewenangan Menteri dalam negeri dalam pembatalan peraturan daerah provinsi (studi putusan mahkamah konstitusi nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014), Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa kewenangan pembatalan perda provinsi yang dilakukan oleh mendagri bertentangan dengan ketentuan Pasal 24 A Ayat (1) UUD NRI 1945, dimana kewenangan pembatalan perda provinsi pengujiannya hanya oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*. Pembatalan peraturan perundang-undangan jika dikaitkan dengan siyasah dusturiyyah yang dikemukakan oleh Imam al-Mawardi terkait putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang 23 tahun 2014 sesuai dengan doktrin kaidah *fiqh* di mana kewenangan *wazir tanfidzi* dalam hal ini mendagri menurut kaidah ini tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan suatu kasus hukum. Sedangkan yang berwenang dalam membatalkan produk hukum perda provinsi adalah

---

<sup>19</sup> Muhammad Zulpianoor, *Pembatalan Peraturan Daerah Syari'ah Oleh Menteri Dalam Negeri Perspektif Siyasah Syar'iyah*, Jurnal Penelitian Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017, 5.

lembaga *qadaiyyah* (yudikatif) dalam hal ini kewenangannya adalah Mahkamah Agung.<sup>20</sup>

5. Penelitian yang dilakukan oleh Eka NAM Sihombing tentang Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah, hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam negara dengan bentuk kesatuan memang sudah sepatutnya pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi yang lahir di daerah. Implementasi dari pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan pembinaan kepada daerah melalui penguatan *executive preview* atau pengujian terhadap suatu norma hukum sebelum sah mengikat secara umum, hal ini sejalan dengan ruh ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945.<sup>21</sup>
6. Hasil penelitian Ullynta Mona Hutasuhut, tentang Problematika Implementasi Kebijakan Kota Bandar Lampung dalam Mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Umum: Perspektif Siyāsah Dusturiyah, hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah belum bisa membuat kebijakan yang tegas dalam memberikan sanksi, pembinaan kepada masyarakat dan PKL agar terciptanya masalah tanpa merugikan salah satu pihak. Maka efektivitas penerapan Perda Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum yang dibuat dapat terlihat berjalan dengan baik. Perspektif siyāsah dusturiyyāh pemerintah belum bisa membuat kebijakan yang tegas agar terciptanya masalah tanpa merugikan salah satu pihak sebagaimana telah

---

<sup>20</sup> Hasanah Uswatun, *Analisis siyasah dusturiyyah terhadap penghapusan kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan Peraturan Daerah Provinsi: studi putusan Mahkamah Konstitusi nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Undergraduate Thesis, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2014), 45.

<sup>21</sup> Eka NAM Sihombing, Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, 2017, <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/147/pdf>.

dijelaskan pada kaidah *fiqh* bahwa segala urusan umat Islam harus membawa kepada hal hal yang baik.<sup>22</sup>

7. Penelitian Toha Andiko tentang Pemberdayaan *Qawâ'id fiqhiyyah* Dalam Penyelesaian Masalah-Masalah Fikih Siyasah Modern, tulisan ini menjelaskan tentang kedudukan *qawâ'id fiqhiyyah* dalam istinbat hukum Islam yang dapat dijadikan sebagai dalil hukum yang mandiri, perbedaannya dengan *ushûl al-fiqh* dan *fiqh*, dan keistimewaannya. Walaupun *qawâ'id fiqhiyyah* terbentuk secara induktif dari masalah-masalah *fiqh*, namun daya jangkauannya sangat luas yang bisa mencakup masalah-masalah kini dan akan datang yang belum diatur secara rinci dalam Alquran dan hadis. Khusus dalam bidang fikih siyasah, beberapa masalah terkait bidang politik hukum dan kewenangan pemerintah yang selalu menjadi perdebatan, ternyata bisa diselesaikan dengan mudah melalui penggunaan kaedahkaedah fikih yang dibuat oleh para ulama terdahulu.<sup>23</sup>

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis dan Sifat Penelitian

#### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian pustaka (*library research*), penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku, catatan, maupun laporan hasil penelitian terdahulu.<sup>24</sup> Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data yang berkenaan dengan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.

---

<sup>22</sup> Ulynta Mona Hutasukut, Problematika Implementasi Kebijakan Kota Bandar Lampung dalam Mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Umum: Perspektif Siyasah Dusturiyah, *Jurnal As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* (Bandar Lampung: UIN Raden Intan Lampung: 2022), 136.

<sup>23</sup> Toha Andiko, Pemberdayaan *Qawâ'id fiqhiyyah* Dalam Penyelesaian Masalah-Masalah Fikih Siyasah Modern, *Al-'Adalah* Vol. XII, No. 1 Juni 2014, 103.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 9.

### **b. Sifat Penelitian**

Desain penelitian adalah rencana dan struktur penyelidikan yang disusun sedemikian rupa sehingga peneliti akan dapat memperoleh jawaban untuk pertanyaan-pertanyaan penelitinya.<sup>25</sup> Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang menuturkan dan menguraikan data yang telah ada, kemudian memperoleh simpulan.<sup>26</sup>

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.

## **2. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan untuk penelitian ini terdiri dari data sekunder. Data sekunder penelitian ini adalah buku-buku yang berkaitan dengan masalah penelitian, serta buku-buku yang berkaitan dengan penelitian yang didapatkan dari perpustakaan yang ada di sekitar peneliti yang menjadi data sekunder untuk penelitian ini, guna untuk memperoleh data mengenai pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dalam perspektif *Fiqh Siyasah dusturiyah*.

Bahan hukum yang digunakan adalah

- a. Bahan hukum primer yang terdiri dari al-Quran, hadist dan peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku, jurnal dan laporan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier yang terdiri dari ensklopedia, kamus, majalah dan koran.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, 104.

<sup>26</sup> Abdul Khadir Muhammad, *Hukum dan Politik Hukum*, (Bandung: Citra Ditya Bakti, 2014), 126.

### 3. Metode Pengolahan Data

Setelah data terkumpul, tahap selanjutnya adalah mengelolah data tersebut dengan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

a. *Editing*

*Editing* adalah pengecekan terhadap data-data atau bahan-bahan yang telah diperoleh untuk mengetahui catatan itu cukup baik dan dapat segera dipersiapkan untuk kepentingan berikutnya.

b. *Organizing*

*Organizing* adalah suatu proses sistematis dalam pengumpulan, pencatatan, penyajian fakta untuk tujuan penelitian

c. *Sistematizing* atau sistematisasi

*Sistematizing* atau sistematisasi yaitu “menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah”, yang dimaksud dalam hal ini yaitu : mengelompokkan data secara sistematis data yang sudah diedit dan diberi tanda itu menurut klasifikasi dan urutan masalah.<sup>27</sup>

### 4. Metode Analisis Data

Untuk menganalisa data dilakukan secara kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang dapat diamati. Dalam metode berfikir deduktif yaitu berfikir dengan berangkat dari fakta-fakta atau peristiwa-peristiwa konkrit dari fakta-fakta atau peristiwa-peristiwa yang khusus itu ditarik generalisasi yang mempunyai sifat umum. Di dalam analisa data penulis akan mengolah data-data yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan.

---

<sup>27</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2013), 29.

## **I. Sistematika Pembahasan**

Pada penelitian disusun sistematika penelitian sebagai berikut:

**BAB I. PENDAHULUAN**, pada bab ini terdiri dari penegasan judul, latar belakang masalah, Fokus dan Sub Fokus Penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian terdahulu yang relevan, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

**BAB II LANDASAN TEORI**, pada bab ini terdiri dari Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah*, Tinjauan Peraturan Daerah, Alasan Pembatalan Peraturan Daerah dan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah.

**BAB III PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS BUMI**, pada bab ini terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi dan proses pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi.

**BAB IV. PANDANGAN *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH* TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS BUMI**, bab ini terdiri dari pandangan *Fiqh Siyasah dusturiyah* terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Panas Bumi dan Pembahasan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Panas Bumi.

**BAB V. PENUTUP**, bab ini terdiri simpulan hasil pembahasan dan rekomendasi untuk perbaikan yang ada.

## BAB II LANDASAN TEORI

### A. Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah*

#### 1. Pengertian *Fiqh Siyasah Dusturiyah*

Islam sebagaimana dikenal, mulai dari Madinah merupakan negara dan sebagai negara tentunya harus mempunyai lembaga hukum, untuk mengatur hidup kemasyarakatan warganya. Hukum yang dipakai dalam Islam berdasar pada wahyu, dan kalau diperhatikan sejarah turunnya wahyu, akan kelihatan bahwa ayat-ayat yang mengandung soal-soal hidup kemasyarakatan memang diturunkan di Madinah. Ayat-ayat yang mengandung dasar hukum, baik ibadah maupun hidup kemasyarakatan, disebut ayat *ahkam*. Agama Islam, tidak hanya masalah Ubudiyah dan Ilahiyah saja yang dibahas. Akan tetapi tentang kemaslahatn umat juga dibahas dan diatur dalam Islam, dalam kajian ini salah satunya adalah Politik Islam yang dalam bahasa agamanya disebut *fiqh siyasah*.<sup>28</sup>

*Fiqh siyasah* dalam konteks terjemahan diartikan sebagai materi yang membahas mengenai ketatanegaraan Islam (Politik Islam). Secara bahasa *fiqh* adalah mengetahui hukum-hukum Islam yang bersifat amali melalui dalil-dalil yang terperinci. Sedangkan Siyasah adalah pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijaksanaan, pengurusan, dan pengawasan.<sup>29</sup>

Rasulullah berada dalam alam kesatuan, berusaha membuat dasar pembentukan masyarakat dan menimbulkan daya gerak yang mempengaruhi kehidupan politik. Ibnu khaldn sebagaimana yang dikutip M. Tahir Azhary, menemukan satu tipologi Negara dengan tolak ukur kekuasaan. Ia membagi Negara menjadi dua kelompok yaitu:

---

<sup>28</sup> Selfi Merliani, "Pandangan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Strategi Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung Dalam Menertibkan Parkir Liar (Studi di Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung)", *Jurnal*, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2020, 7.

<sup>29</sup> Arifah Fadhilah, "Implementasi Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Menurut Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi di Dinas Perumahan dan Permukiman Kota Bandar Lampung)" *Jurnal*, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2019, 29.

- a. Negara dengan ciri kekuasaan alamiah (*al-mulk at-taba'i*)
- b. Negara dengan ciri kekuasaan politik (*al-mulk as-siyasi*).<sup>30</sup>

Tipe Negara yang pertama ditandai oleh kekuasaan yang sewenang-wenang (dipotisme) dan cenderung kepada hukum rimba. Di sini keunggulan dan kekuatan sangat berperan. Kecuali itu prinsip keadilan diabaikan. Tipe Negara yang kedua dibagi menjadi tiga macam yaitu *pertama*, Negara hukum atau nomokrasi Islam (*as-siyasah ad-diniyyah*), karakteristik *as-siyasah ad-diniyyah* ialah kecuali al-Quran dan Sunnah, akal manusia sama-sama berperan dan berfungsi dalam kehidupan Negara. *Kedua*, Negara hukum sekuler (*as-siyasah al-'aqliyyah*), tipe ini hanya berdasarkan pada hukum sebagai hasil rasio manusia tanpa mengindahkan hukum yang bersumber dari wahyu. *Ketiga*, Negara ala "republik" plato (*as-siyasah al-madaniyyah*), merupakan suatu Negara yang diperintah oleh segelintir golongan elit atas sebagian golongan budak yang tidak mempunyai hak pilih.

*Fiqh siyasah* adalah ilmu tata negara Islam yang membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam,<sup>31</sup> guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalaninya.

*Fiqh siyasah* merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siyasah*. Secara etomologi, *fiqh* merupakan bentuk masdhar dari tashrifan kata *faqih*-*yafqahu*-*fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. Sedangkan secara terminologi, *fiqh* lebih populer

---

<sup>30</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum "suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, (Bogor. Kencana, 2003), Cet. Ke-1, h, 13.

<sup>31</sup> Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), 17.



didefinisikan sebagai ilmu hukum-hukum *syara'* yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-dalilnya yang rinci.<sup>32</sup>

## 2. Dasar Hukum Penetapan *Fiqh Siyasah Dusturiyah*

Pra pembahasan kedudukan *fiqh siyasah dusturiyah* di dalam hukum Islam, perlulah untuk diketahui dulu sistematika hukum Islam secara umum. Dengan diketahui sistematika hukum Islam, maka dapatlah difahami kedudukan *fiqh siyasah dusturiyah* di dalam sistematika hukum Islam. Menurut Dr. Wahbah al-Zuhaylî, salah satu dari keistimewaan hukum Islam dibandingkan dengan hukum-hukum lainnya, adalah bahwa hukum Islam ini selalu diperkaitkan/dihubungkan dengan tiga perkara penting bagi manusia. Pertama, Hubungan manusia dengan Tuhannya; Kedua, Hubungan manusia dengan dirinya sendiri; Ketiga, Hubungan manusia dengan masyarakat sosialnya.<sup>33</sup>

Agar dapat memenuhi peruntukan tersebut, maka hukum Islam atau yang juga disebut fiqh yang mana dalam hal ini berhubungan dengan apa yang keluar dari seorang mukalaf, dari segi ucapan, pekerjaan, itu meliputi dua perkara pokok:

- a. *Fiqh 'Ibâdah* (Hukum Ibadat): hukum-hukum yang mengatur segala persoalan yang berpautan dengan urusan akhirat. Bagian dari Fiqh 'Ibâdah adalah bersuci, solat, puasa, haji, zakat, nazar, sumpah, dan sebagainya dari perkara-perkara yang bertujuan mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhannya. Malah al-Quran membicarakan masalah ini melebihi 140 ayat.
- b. *Fiqh Mu'âmalât* (Hukum Muamalah): hukum-hukum yang mengatur hubungan antara sesama manusia dalam masalah-masalah keduniaan secara umum. Bagian dari ini adalah segala jenis akad, akibat, jinayah, ganti-rugi, dan lain-lain yang berhubungan antara manusia dengan manusia yang lain, sama ada secara privat maupun publik.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> M Ibnu Syarif, Mujar dan Zada, Khamami, *fiqh siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. (Jakarta: Erlangga, 2008), 31.

<sup>33</sup> Wahbah al-Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh* vol. 1 (Damaskus: Dâr al-Fikr, 2004), 33.

<sup>34</sup> Abû Hâmid Muhammad bin Muhammad al-Ghazâlî, *al-'Iqtishâd fî al-'I'tiqâd*, (Jeddah: Dâr alMinhâj, 2008), 291.

### 3. Macam-Macam *Fiqh Siyasah dusturiyah*

*Fiqh siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, *dalildalil kulliy*, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil *ijtihad* para ulama, meskipun tidak seluruhnya. *Fiqh siyasah dusturiyah* dapat terbagi kepada:

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoaln rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadlailiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.<sup>35</sup>

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil *ijtihad* ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), 47.

<sup>36</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), 177.

Apabila dilihat dari sisi lain *fiqh siyasah dusturiyah* dapat dibagi kepada:

- a. Bidang *siyasah tasyri''iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al ''aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan nonmuslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undangundang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai''ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadha''iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.<sup>37</sup>

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.<sup>38</sup>

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri''iyyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur''an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara unttuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari''ah* dan kehendak *syar''i* (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al ''aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis *syura* (parlemen).

<sup>37</sup> Farid Abdul Khalid, *Fiqh Politik Islam*, ( Jakarta: Kencana, 2005), 82..

<sup>38</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), 67.

Kedua, tugas melaksanakan Undang-Undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan Menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, *wilayah al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).

#### **4. Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah Dusturiyah***

*Dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luar dan kompleks. Sekalipun demikian secara umum, disiplin ini meliputi konsep *imamah, khilafah, imarah, mamlakah*, berikut hak dan kewajibannya;

- a. Kajian tentang rakyat, kedudukan, hak, dan kewajibannya;
- b. Kajian tentang *bai'ah* dari zaman ke zaman;
- c. Kajian tentang *Waliyul Ahdi*;
- d. Kajian tentang perwakilan atau wakalah;

- e. Kajian tentang ahl al-halli wa al-aqd;
- f. Kajian tentang *wuzarah*, sistem pemerintahan presidential dan parlementer;
- g. Kajian tentang pemelihan umum.

Keseluruhan persoalan tersebut, dan *fiqh dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok:

- a. Dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-quran maupun Hadist, *maqasidu syariah*, dan mangat ajarat Islam di dalam mengatur masyarakat, tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat.
- b. Aturan-aturan yang dapat berubah karena situasi dan kondisi, termasuk di dalam hasil istihat para ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>39</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan jika *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hukum yang mengatur hubungan antara warga Negara dengan lembaga Negara yang satu dengan warga Negara yang lain dalam batas-batas administrasi suatu Negara. Di dalamnya mencakup pengangkatan imam, hukum pengangkatan imam, syarat ahlu ahlwalahli, syarat imam pemberhentian imam, persoalan bai'ah persoalan hujaroh (kementrian).

Sumber-Sumber *Fiqh Dusturiyah*:

- a. Al-qur'an, yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan masyarakat.
- b. Al-hadits, terutama hadits-hadit yang berhubungan dengan imamah dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasul SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab.
- c. Kebijakan-kebijakan Khulafau Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan, meskipun mereka mempunyai perbedaan di dalam gaya pemerinyahannya sesuai dengan pembawaan sifat dan wataknya masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu reorientasi.
- d. Ijtihad ulama di dalam mencapai kemaslahatan umat, misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik.

---

<sup>39</sup> H.A. Djazuli, *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h 47-48.

- e. Adat kebiasaan suatu bangsa, yang tidak beretentangan dengan prinsip-prinsip al-qur'an dan hadits. Ada kemungkinan adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang disebut konversi<sup>40</sup>

Kata-kata imam di dalam Al-Quran, baik dalam bentuk *mufrad*/tunggal maupun dalam bentuk jamak atau yang *diidhafah*-kan tidak kurang dari 12 kali disebutkan. Pada umumnya telah disebutkan kata imam menunjukkan kepada bimbingan kepada kebaikan, meskipun kadang-kadang dipakai untuk seseorang pemimpin satu kaum dalam arti yang tidak baik.

يُرْضُونَكَ ۖ ذِمَّةٌ ۖ وَلَا إِلَّا فِيكُمْ يَرْقُبُونَ ۖ لَا عَلَيْكُمْ يَظْهَرُونَ ۖ وَإِنْ كَيْفَ  
فَسِئُونَ وَأَكْثَرُهُمْ قُلُوبُهُمْ وَتَأْتِي بِأَفْوَاهِهِمْ

*Bagaimana bisa (ada perjanjian dari sisi Allah dan Rasul-Nya dengan orang-orang musyrikin), padahal jika mereka memperoleh kemenangan terhadap kamu, mereka tidak memelihara hubungan kekerabatan terhadap kamu dan tidak (pula mengindahkan) perjanjian. Mereka menyenangkan hatimu dengan mulutnya, sedang hatinya menolak. Dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik (tidak menepati perjanjian) (QS: At-Taubah Ayat: 8).*

Selain itu imamah bisa di artikan gelar yang diberikan seseorang yang memegang kepemimpinan masyarakat dalam suatu gerakan sosial, atau suatu ideologi politik atau pula suatu aliran pemikiran, keilmuan, juga keagamaan. Otoritas imamah juga memiliki dua sisi yang menyatu: pertama bersifat *syar'i* dan kedua bersifat *siyasi*. Al-Marwadi menyebut dua hak imam, yaitu hak untuk ditaati dan hak untuk dibantu. Akan tetapi, apabila kita mempelajari sejarah, ternyata ada hak lain bagi imam, yaitu hak untuk mendapat dari harta baitul Mal untuk keperluan hidupnya dan keluarganya secara patut, sesuai dengan kedudukannya sebagai imam.<sup>41</sup>

Hak yang ke tiga ini pada masa abu bakar, diceritakan bahwa setelah 6 bulan diangkat jadi khalifah, Abu bakar masih pergi ke pasar untuk berdagang dan dari hasil dagangannya itulah beliau memberi nafkah keluarganya. Kemudian para sahabat bermusyawarah, karena

<sup>40</sup> Muchtar Affandi, "ilmu-ilmu kenegaraan", (Bandung: Alumni, 2014), 157.

<sup>41</sup> Al Mawardi, "Al-Ahkam al-Sulthaniyah wa al-Wilayah al-Diniyah", Musthafa al-'Arabi al-Halabi, Mesir, 15-16.

tidak mungkin seorang khalifah dengan tugas yang banyak dan berat masih harus berdagang untuk memenuhi nafkah keluarganya. Maka akhirnya diberi gaji 6.000 dirham setahun,<sup>42</sup> dan menurut yang lain digaji 2.000 sampai 2.500 dirham.<sup>43</sup>

Bagaimanapun perbedaan-perbedaan di dalam jumlah yang diberikan kepada Abu Bakar satu hal adalah pasti bahwa kaum muslimin pada waktu itu telah meletakkan satu prinsip penggajian (memberikan gaji) kepada khalifah. Hak-hak imam ini erat sekali kaitannya dengan kewajiban rakyat. Hak untuk di taati dan untuk dibantu misalnya adalah kewajiban rakyat untuk mentaati dan membantu, seperti tersurat di dalam al-qur'an.

Islam sebagai agama amal adalah sangat wajar apabila meletakkan *focus of interestnya* pada kewajiban. Hak itu sendiri datang apabila kewajiban telah dilaksanakan secara baik. Bahwa kebahagiaan hidup di akhirat akan diperoleh apabila kewajiban-kewajiban sebagai manifestasi dari ketaqwaan telah dilaksanakan dengan baik waktu hidup di dunia. Ternyata tidak ada kesepakatan di antara para ulama terutama dalam perinciannya sebagai contoh akan dikemukakan, kewajiban imam menurut al-Mawardi antara lain:

- a. Memelihara agama, dasar-dasarnya yang telah ditetapkan dan apa-apa yang telah disepakati oleh umat salaf.
- b. Mentafidzkan hukum-hukum diantara orang-orang yang bersengketa, dan menyelesaikan perselisihan sehingga keadilan terlaksana secara umum.
- c. Memelihara dan menjaga keamanan agar manusia dapat dengan tenang dan tenteram berusaha mencari kehidupan, serta dapat bepergian dengan aman, tanpa ada gangguan terhadap jiwanya atau hartanya.
- d. Menegakkan hukum-hukum Allah, agar orang tidak berani melanggar hukum dan memelihara hak-hak hamba dari kebinasaan dan kerusakan.

---

<sup>42</sup> Abdul Qadir Audah, "Al Islam Wa Audlo'una Asiyasiyah Darul Qitab Al Arabi" Al Qahirah, 1951, 189.

<sup>43</sup> Yusuf Musa, "Nidham al-Hukmi fi al-Islam", Darul Kitabil Arabi, al-Qahirah, 1963, 12.



- e. Menjaga tapal batas dengan kekuatan yang cukup, agar musuh tidak berani menerang dan menumpahkan darah muslim atau non muslim yang mengadakan perjanjian damai dengan muslim.
- f. Memerangi orang yang menentang Islam setelah dilakukan dakwah dengan baik-baik tetapi mereka tidak mau masuk Islam dan tidak pula jadi kafir dzimi.
- g. Memungut upah dan shadaqah sesuai dengan ketentuan syara' atas dasar nash atau ijtihad tanpa ragu-ragu.
- h. Menetapkan kadar-kadar tertentu pemberian untuk orang-orang yang berhak menerimanya dari baitul mal dengan wajar serta membayarkannya pada waktunya.
- i. Menggunakan orang-orang yang dapat dipercaya dan jujur di dalam menyelesaikan tugas-tugas serta menyerahkan pengurusan kekayaan negara kepada mereka. Akan pekerjaan dapat dilaksanakan oleh orang-orang yang ahli, dan harta negara di urus oleh orang yang jujur.
- j. Melaksanakan sendiri tugas-tugasnya yang langsung di dalam membina umat dan menjaga agama.<sup>44</sup>

Yusuf Musa menambahkan kewajiban lain, yaitu: Menyebarkan ilmu dan pengetahuan, karena kemajuan umat sangat tergantung pada ilmu-ilmu agama dan ilmu-ilmu keduniawian.<sup>45</sup> Yang penting ulil amri harus menjaga dan melindungi hak-hak rakyat dan mewujudkan hak asasi manusia, seperti hak milik, hak hidup, hak mengemukakan pendapat dengan baik dan benar, hak mendapatkan penghasilan yang layak hak beragama dan lain-lain.

Di dunia Islam sekarang ini, kriteria kepala negara (presiden) juga sangat beragam. Di Pakistan, misalnya, seseorang dapat dipilih menjadi presiden dengan syarat: Muslim dengan sekurang-kurangnya 45 tahun (Pasal 41 ayat 2 konstitusi Pakistan). Di Mauritina presiden pun harus seorang muslim (Pasal 23 konstitusi Republik Meurintina 1991).

Saudi Arabia, Pakistan Brunei Darussalam, Libya, Irak (konstitusi 1990) maurintinia dan malaysia menyebut Islam sebagai agama resmi negara, sedangkan indonesia mengatakan dalam Pasal 29 UUD 1945

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, 17.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 141.



(yang tidak diamandemen). Pada ayat 1, pasal tersebut, negara berdasar ketuhanan Yang Maha Esa, dan pada Pasal 2, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agaman dan kepercayaannya itu.

*Bai'at (mubayah'ah)*, pengakuan mematuhi dan menaati imam yang dilakukan oleh *ahal al-hall wa al-aqd* dan dilaksanakan sesudah permusyawaratan.<sup>46</sup> *Bai'at pertaa* terhadap khalifah terjadi di Tsaqiefah Bani Sa'idah yang diceritakan oleh Ibnu Qutaibah Adainuri sebagai berikut: Kemudian Abu Bakar menghadap kepada orang-orang Ansor memuji Allah dan mengajak mereka untuk bersatu serta melarang berpecah belah selanjutnya Abu Bakar berkata, "Saya nasihatkan kepadamu untuk membai'at salah seorang diantara dua orang ini, yaitu Abi Ubaidah bin Jaroh atau Umar.

Disamping itu kata-kata *Bai'at* ternyata tidak selamanya sama. Oleh karna itu, lafal *Bai'at* dapat dibuat sesuai kebutuhan dan lingkungan asal tidak bertentangan dengan semangat dan prinsip-prinsip Qur'an dan sunnah Rasulullah.

Menurut Al Mawardi arti Wuzarah menurut bahasa adalah kebebanaan dari kata *Al wizru* yang memikul beban kepala negara dan selanjutnya diambil dari kata *Al wazar* yang artinya tempat kembali/lari, karena kepala negara selalu kembali pemikiran/pendapat dan pertolongan *wazirnya*.<sup>47</sup> *Wizarah* bukanlah sesuatu yang baru dan terdapat pada pemerintahan Islam saja. *Wizarah* telah ada sejak zaman Pra-Islam. *Wizarah* ini telah dikenal jauh pada masa Mesir kuno, bani Israil dan Persia Kuno. Dalam sejarah Islam, pengertian *wazir* sebagai pembantu dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad SAW. Pada masa Umar, dinasti Bani Umaiyah dan Bani Abbas memiliki perbedaan peran dalam *wazir*. Pada masa bani abbas kata *wazir* ini mulai dipakai untuk lembaga Kementerian negara.

*Wazir* pertama yang diangkat oleh Abu al-'abbas al-saffah pada masa ini adalah Abu Salamah al-Khallal. Kepadanya khalifah melimpahkan sebagian tugas-tugas kenegaraan. Dia menjalankan

---

<sup>46</sup> T.M. Hasbi Siddiqy, "Asas-asas Hukum Tata Negara Menurut Syariat Islam" Matahari Masa Yogya, 1969, 66.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 23.

tugas-tugasnya atas nama khalifah. Berdasarkan perbedaan peran dalam hal *wazir* maka Al-mawardi membagi Kementerian ini menjadi dua bentuk, yaitu *wazir al-tafwidh* dan *wazir al-tanfudz*. *Wazir al-tafwidh* adalah Menteri yang memiliki kekuasaan yang luas dalam memutuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan politik negara. Di sini ia berperan sebagai perdana Menteri. *Wazir tanfudz* hanyalah pelaksana kebijaksanaan negara yang diputuskan oleh kepala negara atau *wazir tafwidz*. Kekuasaannya jauh lebih kecil dari *wazir tafwidh*.

## **B. Tinjauan Peraturan Daerah**

### **1. Pengertian Peraturan Daerah dan Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.<sup>48</sup>

Selain pengertian di atas terdapat pengertian lain dari Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi yang selanjutnya disebut Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.<sup>49</sup>

Salah satu bentuk Undang-Undang atau "*statue*" yang dikenal dalam literatur adalah "*local satue*" atau "*local wet*", yaitu Undang-Undang yang bersifat lokal. Dalam literatur dikenal pula adanya istilah "*local constitution*" atau "*local grondwet*". Dilingkungan negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Jerman, dikenal dengan adanya pengertian mengenai Konstitusi Federal atau *Federal Constitution* dan Konstitusi Negara-Negara Bagian atau *State Constitution*. Seperti Amerika Serikat misalnya, setiap negara bagian memiliki naskah Undang-Undang dasar sendiri-sendiri, di samping Konstitusi Federal yang mereka miliki yaitu *Constitution of The United States of America*.

---

<sup>48</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan* Cet. Ke-7. (Yogyakarta:Kanisius, 2007), 202.

<sup>49</sup> Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pembuatan Produk Hukum Daerah, Pasal 1 Ayat 8.

Dalam lingkungan negara-negara yang susunannya berbentuk negara kesatuan (*unitary state* atau *eenheidsstaat*), konstitusi atau Undang-Undang dasar hanya dikenal di tingkat pusat saja. Sedangkan di daerah-daerah bagian, di provinsi-provinsi (*prefecture*) tidak ada konstitusi tersendiri. Namun demikian, dalam literatur seperti pandangan Wolhoff, di daerah-daerah di lingkungan negara-negara kesatuan, juga terdapat konstitusi tersendiri pula. Menurutnya, secara teoritis yang berfungsi sebagai konstitusi untuk daerah-daerah bagian dalam negara kesatuan itu adalah Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah di negara-negara yang susunannya berbentuk negara kesatuan disusun sedemikian rupa sehingga berfungsi sebagai pedoman yang bersifat konstitutif seperti Undang-Undang dasar bagi daerah-daerah provinsi atau prefektur itu masing-masing.

Berkaitan dengan pengertian "*local constitution*" atau "*locale grondwet*" tersebut di atas, maka peraturan daerah juga dapat dilihat sebagai bentuk Undang-Undang yang bersifat lokal meskipun menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan daerah itu adalah bentuk peraturan perundang-perundangan di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pusat Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Akan tetapi dari segi isinya maupun mekanisme pembentukannya, peraturan daerah itu mirip dengan Undang-Undang. Pertama, seperti Undang-Undang maka organ negara yang terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah itu adalah lembaga legislatif dan eksekutif secara bersama-sama. Jika Undang-Undang dibentuk oleh lembaga legislatif pusat dengan persetujuan bersama dengan presiden selaku kepala pemerintahan eksekutif, maka peraturan daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintahan daerah setempat. Dengan kata lain, sama dengan Undang-Undang, peraturan daerah juga merupakan produk legislatif yang melibatkan peran para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat. Perda bisa mengatur masalah administrasi, lingkungan hidup, ketertiban, pendidikan, sosial, dan lain-lain. Perda pada dasarnya dibuat untuk kepentingan masyarakat karena merupakan produk yang dibuat oleh para wakil rakyat sebagai penyalur

aspirasi masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.<sup>50</sup>

Sebagai produk dari para wakil rakyat bersama dengan bersama dengan pemerintah, maka peraturan daerah dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*executive acts*). Perbedaan antara peraturan daerah itu dengan Undang-Undang hanya dari lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Undang-Undang berlaku secara nasional, sedangkan peraturan daerah hanya berlaku di dalam pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah daerah provinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah itu tidak ubahnya adalah “*local law*” atau “*locale wet*”, yaitu Undang-Undang yang bersifat local (*local legislation*).<sup>51</sup>

Jadi peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan.

Keberadaan Peraturan Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan nampak dalam Pasal 7 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut, menetapkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan dengan urutan sebagai berikut:

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

Dilihat dari susunan di atas, maka Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan terendah dalam sistem peraturan

---

<sup>50</sup> Iwan Sulistiyo dkk, Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal, *Jurnal Daulat Hukum* Vol. 1. No. 1 Maret 2018, 197-198.

<sup>51</sup> Jimly Assididqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), 63-64.

perundang-undangan. Selanjutnya, Pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan daerah meliputi peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa/peraturan setingkat. Ketentuan lain yang berkaitan dengan hirarki peraturan perundang-undangan adalah ketentuan Pasal 7 ayat (4) yang menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan.<sup>52</sup>

Peraturan Daerah dibentuk dan memiliki kekuatan hukum tentu saja mempunyai fungsi, seperti yang diketahui sebuah peraturan tidak akan serta merta dibentuk. Fungsi Peraturan Daerah secara normatif menurut Pasal 136 ayat (2)- ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai instrumen hukum penyelenggaraan otonomi daerah dan merupakan instrumen hukum untuk menjabarkan lebih lanjut Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, peraturan daerah merupakan instrumen yuridis di daerah kota/kabupaten ataupun Provinsi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat otonom.

Sistem pemerintahan daerah begitu dekat hubungannya dengan otonomi daerah di Indonesia. Jika sebelumnya para era orde baru semua sistem pemerintahan bersifat terpusat atau sentralisasi maka setelah diterapkannya otonomi daerah diharapkan daerah bisa mengatur kehidupan pemerintahan daerah sendiri dengan cara mengoptimalkan potensi daerah yang ada. Meskipun beberapa hal tetap harus diatur oleh pemerintah pusat.

Sistem pemerintahan daerah juga sebetulnya merupakan salah satu wujud penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Sebab pada umumnya tidak mungkin pemerintah pusat mengurus semua permasalahan negara yang begitu kompleks. Menurut Pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan

---

<sup>52</sup> Maria Farida Dkk, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan*, (Jakarta: Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, 2008) h.50.

DPRD. Dalam hal ini pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur-unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, daerah harus mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yakni salah satunya mengenai pembentukan peraturan daerah sebagai landasan hukum di daerah yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum.<sup>53</sup>

Fungsi tersebut berbeda-beda dari satu daerah ke daerah lain, tergantung pada luasnya urusan yang akan diatur serta sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerahnya. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perdapun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pada hubungan antara pemerintahan pusat dengan daerah.

Peraturan daerah juga merupakan instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Dengan demikian peraturan daerah merupakan landasan bertindak dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk melakukan pengendalian masyarakat dan kebijakan pemerintah, sebagai dasar hukum melakukan fungsi pengawasan dan untuk menegakan hukum.

Selanjutnya, peraturan daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, perda tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan.

---

<sup>53</sup> Muhammad Asrianto Zainal, Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara, *Al Izzah* Vol 13, Nomor 2 November, 2018, 211.

Secara khusus Peraturan daerah berfungsi untuk memajukan, menggerakkan, membantu dan mengusahakan pembangunan ekonomi dan sosial dalam kawasan wilayah tersebut seperti melalui pembangunan tempat tinggal, pertanian, perindustrian serta perdagangan. Peraturan daerah juga berfungsi menyeleraskan aktivitas di dalam kawasan wilayah daerah yang bersangkutan.

Pelaksanaan otonomi daerah telah membuat seluruh pemerintah daerah bergiat membenahi daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah mencoba membenahi berbagai sektor, membangun berbagai dasar hukum sebagai pengatur aktivitas di daerah, termasuk di dalamnya perda. Beberapa daerah jumlah perda yang diundangkan dijadikan salah satu indikator kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Banyak daerah memberlakukan peraturan daerah dengan baik, artinya peraturan daerah tersebut dapat membantu kelancaran pelayanan umum atau melayani hak masyarakatnya, serta sejalan dengan peraturan hukum di tingkat yang lebih tinggi. Pemda dapat memaksimalkan peraturan daerah dalam pembangunan daerahnya demi melayani kesejahteraan masyarakat.

Mengenai muatan yang terdapat di dalam peraturan daerah dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diatur tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengandung asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; Bhineka Tunggal Ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Namun dapat pula berisi asas lain seperti dalam hukum pidana maupun hukum perdata sesuai dengan bidang hukum perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam Pasal 12 diatur mengenai materi muatan perda. Materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam penyusunan raperda akan melihat faktor objek atau masalah yang akan diatur, daerah hukumnya, objek permasalahan serta asas dalam

pembentukan perda sebagaimana tercantum dalam Pasal 137 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Rancangan perda dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepala Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota). Raperda disiapkan oleh kepala daerah disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sedangkan raperda yang disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah

Pembahasan raperda di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khusus menangani legislasi dan dalam rapat paripurna. Kemudian raperda yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Peraturan daerah. Dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak raperda tersebut disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota maka raperda tersebut sah menjadi perda dan wajib diundangkan.

Salah satu acuan dari materi muatan peraturan daerah adalah ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah tersebut dirumuskan bahwa urusan pemerintahan daerah terdisi dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 adalah yang terkait dengan pelayanan dasar yang meliputi:

- a) Pendidikan;
- b) Kesehatan;
- c) Lingkungan Hidup;



- d) Pekerjaan Umum;
- e) Penataan Ruang;
- f) Perencanaan Pembangunan;
- g) Perumahan;
- h) Kepemudaan dan Olahraga;
- i) Penanaman Modal;
- j) Koperasi Usaha Kecil dan Menengah;
- k) Kependudukan dan Catatan Sipil;
- l) Ketenagakerjaan;
- m) Ketahanan Pangan;
- n) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
- o) Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
- p) Perhubungan;
- q) Komunikasi dan Informatika;
- r) Pertanahan;
- s) Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri;
- t) Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian;
- u) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
- v) Sosial;
- w) Kebudayaan;
- x) Statistik;
- y) Kearsipan;
- z) Perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan meliputi:

- a) Kelautan Dan Perikanan;
- b) Pertanian;
- c) Kehutanan;
- d) Energi Dan Sumber Daya Mineral;
- e) Pariwisata;
- f) Industri;
- g) Perdagangan;

h) Ketransmigrasian.

Dari aspek kesesuaian jenis peraturan perundang-undangan dan materi muatannya, maka urusan-urusan wajib dan pilihan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah 38 Tahun 2008 merupakan dasar penentuan materi muatan suatu peraturan daerah.

## **2. Kewenangan dan Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norms*) berupa peraturan yang bersifat tertulis (*statutory form*), pada umumnya didasarkan atas beberapa hal. Pertama, pembentukannya diperintahkan oleh Undang-Undang dasar. Kedua, pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum.<sup>54</sup>

Adapun proses pembentukan daerah terutama berkenaan dengan Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten, dan Peraturan Daerah Kota mirip dengan dengan pembentukan Undang-Undang di tingkat pusat. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang selanjutnya berubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undngan menentukan bahwa rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Dalam Pasal 28 ditentukan bahwa rancangan Peraturan Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau aat kelengkapan perwakilan daerah yang khusus menangani bidang legislasi.

Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh dewan perwakilan rakyat daerah disampaikan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kepada Gubernur atau

---

<sup>54</sup> Jimly Assididqie, *Perihal Undang-Undang...*h.179.

Bupati/Walikota. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah itu dilaksanakan oleh sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah.

Sementara itu, penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Apabila dalam satu masa sidan, Gubernur atau Bupati/Walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah, mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Pembahasan rancangan peraturan daerah di dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dimaksud dilakukan dalam rapat komisis/panitia/aat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama dewan perwakilan rakyat daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama dewan perwakilan rakyat daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Mengenai penetapan peraturan daerah tersebut, ditentukan pula pada Pasal 42 bahwa rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Penyampaian rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan peraturan daerah dimaksud oleh Pasal 42, menurut ketentuan Pasal 43, ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan Gubernur

atau Bupati/Walikota. Dalam hal rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu paling lambat tiga puluh hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) maka kalimat pengesahannya berbunyi: peraturan daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir peraturan daerah sebelum pengundangan naskah peraturan daerah kedalam lembaran daerah.

Peraturan daerah, baik peraturan daerah provinsi provinsi, kabupaten, maupun peraturan daerah kota diundangkan dalam lembaran daerah, sedangkan peraturan Gubernur dan peraturan bupati/Walikota atau peraturan lain di bawahnya dimuat di dalam berita daerah. Pengundangan peraturan daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dan berita daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Selanjutnya, setelah diundangkan sebagaimana mestinya, peraturan daerah tersebut wajib disebarluaskan. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diUndang-Undangkan dalam lembaran daerah dan peraturan dibawahnya yang telah diundangkan dalam berita daerah. Untuk itu kepala pemerintah daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota harus melaksanakan kewajibannya dengan sungguh-sungguh dengan menyelenggarakan berbagai program peyeberluasaan informasi dan pengetahuan hukum dalam lingkup wilayah tanggung jawabnya masing-masing.

Bahkan penyebarluasan informasi dan pengetahuan hukum itu sendiri harus pula dimaknai sebagai tanggung jawab yang menyangkut tuntutan kebutuhan akan pendidikan, kemasyarakatan, dan pembudayaan hukum dalam arti yang lebih luas dan menyeluruh di setiap daerah, sehingga upaya mewujudkan cita negara hukum, dimana sistem hukum dan konstitusi yang menjadi landasan bekerjanya sistem bernegara dalam bejalang dengan sebaik-baiknya dimana hukum dan keadilan benar-benar terwujud sebagaimana mestinya.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid*, 191-193.

Berbicara tentang pembentukan peraturan daerah maka kita kan berbicara tentang kedudukan peraturan daerah. Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan), dan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak menetapkan Peraturan Daerah di dalamnya, namun sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 eksistensi Peraturan Daerah telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan daerah selalu diakui keberadaannya di dalam Sistem Hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut :

- a. Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah.
- b. Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat.
- c. Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.
- d. A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa dalam tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak dibawah peraturan perundangundangan di tingkat Pusat (dalam hal ini kedudukannya di bawah Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen).

Dari keempat pendapat tersebut terlihat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah di tingkat daerah, untuk melaksanakan otonomi daerah, dan penyelenggaraan otonomi daerah tentunya tidak

akan berdiri sendiri tanpa adanya Pemerintahan di Tingkat Pusat. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keaneka-ragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung-jawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta poensi dan keanekaragaman antar daerah.<sup>56</sup>

Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang dijalankan.<sup>57</sup>

Peraturan daerah dalam hirarkhi hukum positif Indonesia merupakan bentuk peraturan yang paling rendah tingkatannya. Peraturan daerah merupakan produk hukum badan legislatif daerah bersama Pemerintah daerah dan merupakan implementasi politik legislasi dan asas legalitas dalam negara hukum sesuai konsep sistem hukum Eropa kontinental dan *Anglo saxon-the rule of law*.

Sistem hukum Eropa kontinental atau dikenal dengan *Civil Law* system didasarkan atas hukum Romawi mempunyai tiga karakteristik, yaitu adanya kodifikasi, hakim tidak terikat kepada preseden sehingga Undang-Undang menjadi sumber hukum yang terutama, dan sistem peradilan bersifat inquisitorial. Bentuk-bentuk sumber hukum dalam arti formal dalam sistem hukum *civil law* berupa peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, dan yurisprudensi.

---

<sup>56</sup> Maria Farida Dkk, *Laporan Kompendium Bidang Hukum...* h.52-53.

<sup>57</sup> Fauzi Iswahyudi, Keikutsertaan Perancang Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *De Lega Lata*, Vol I, Nomor 1, Januari – Juni 2016, 100.

Sistem hukum eropa kontinental merupakan suatu sistem hukum dengan ciri-ciri adanya berbagai ketentuan-ketentuan hukum dikodifikasi (dihimpun) secara sistematis yang akan ditafsirkan lebih lanjut oleh hakim dalam penerapannya. Sistem hukum *anglo saxon* atau dikenal dengan *common law system* ialah suatu sitem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya. Sistem Hukum *Anglo Saxon* cenderung lebih mengutamakan hukum kebiasaan, hukum yang berjalan dinamis sejalan dengan dinamika masyarakat, Sumber hukum dalam sistem hukum ini ialah putusan hakim/pengadilan. Dalam sistem hukum ini peranan yang diberikan kepada seorang hakim sangat luas.<sup>58</sup>

### **C. Pembatalan Peraturan Daerah**

#### **1. Alasan Pembatalan Peraturan Daerah**

Mekanisme pencabutan/pembatalan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah yang bermaslah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa dalam suatu peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, yang pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Jenis dan hirarki peraturan Undang-Undang di bawah Undang-Undang yaitu:

- 1) Peraturan Pemerintah,
- 2) Peraturan Presiden,
- 3) Peraturan Daerah Provinsi,
- 4) Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Produk hukum daerah selain peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota mencakup juga peraturan yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, Gubernur, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaen/kota, Bupati/Walikota, dan kepala desa atau yang setingkat. Selain diatur dalam Undang-Undang yang berkaitan diatas, mekanisme pencabutan peraturan daerah, peraturan

---

<sup>58</sup> Fajar Nurhardianto, Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia, *Jurnal Tapis*, Vol.11, No.1 Januari-Juni 2015, 43-44.

kepala daerah, dan keputusan kepala daerah yang bermasalah diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemeritahan daerah sebagaimana telah diubah terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dilarangg bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepentingan umum, dan/atau kesusilaan yang dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum meliputi:

- a) Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat,
- b) Terganggunya akses terhadap pelayanan publik,
- c) Terganggunya kenyamanan dan ketertiban umum,
- d) Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan/atau
- e) Diskriminasi terhadap suku, agama, kepercayaan, ras, golongan, dan gender.

Peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/kesusilaan, Menteri membatalkan peraturan daerah kabupaten/atau kota dan/atau peraturan Bupati/Walikota.

Pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan Gubernur ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Walikota ditetapkan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Paling lama 7 hari setelah putusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan peraturan daerah tersebut yang selanjutnya dewan perwakilan rakyat daerah bersama kepala daerah mencabut peraturan daerah yang



dimaksud. Paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan peraturan kepala daerah dan selanjutnya kepala daerah mencabut peraturan kepala daerah daerah tersebut.

Mekanisme pencabutan/pembatalan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah yang bermasalah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah. Direktur Jendral Otonomi daerah atas nama Menteri dalam negeri membentuk tim pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan Gubernur yang anggotanya terdiri atas komponen lingkup kementerian dalam negeri dan Kementerian terkait sesuai kebutuhan. Tim pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan Gubernur ditetapkan dengan keputusan Menteri dalam negeri. Tim tersebut di atas mempunyai tugas melakukan kajian terhadap peraturan daerah provinsi dan peraturan Gubernur yang dituangkan dalam berita acara.<sup>76</sup> Kajian dilakukan paling lama 30 hari sejak diterima oleh tim. Dalam kajian itu di periksa bertentangan atau tidaknya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan yang dapat menjadi alasan pembatalan peraturan daerah yang bersangkutan.

## **2. Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah**

Pasal 251 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan, dalam hal Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota. Ayat (4) Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Ayat (6) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), Kepala Daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan

selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud.<sup>59</sup>

Pembatalan yang dilakukan oleh Gubernur melalui mekanisme eksekutif *review* mengakibatkan posisi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dipandang sebagai produk regulatif. Artinya Peraturan Daerah hanya sebagai salah satu bagian produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang tidak jauh berbeda dengan Peraturan-Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dalam kapasitas sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat dan bukan sebagai Pemerintah Daerah yang bersifat otonom. Pengaturan kewenangan Gubernur dalam hal membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya diatur di dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah lebih membawa semangat konsentrasi. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota hanya boleh dibatalkan melalui Peraturan Presiden. Artinya, kewenangan membatalkan Perda yang telah diberikan Pemerintah Pusat kepada wakilnya ditingkatan Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur, namun Gubernur sendiri tidak memiliki kewenangan membatalkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Gubernur.<sup>60</sup>

Akan tetapi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah masih mengakomodir semangat desentralisasi, dimana Peraturan Daerah tetap dipandang sebagai salah satu Peraturan Perundang-undangan yang masuk dalam hirarki. Artinya meskipun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota telah dibatalkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden, apabila Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum dapat menerima Pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah masih dapat melakukan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Terbuka peluang substansi Peraturan Daerah yang dibuat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk kembali diuji oleh Mahkamah Agung apakah

---

<sup>59</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017), 152.

<sup>60</sup> Hamzah Halim dkk, *Cara Praktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah ( Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Disertai Manual)*, (Jakarta: Prenada Media Group, cetakan ke - 1, 2009), 139.

telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut merupakan pengaturan yang khusus mengenai kebutuhan daerah tersebut.<sup>61</sup>

Kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang diatur di dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah bentuk dari dekonsentrasi. Artinya, kewenangan pembatalan Peraturan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat telah diberikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah. Namun dalam hal pembatalan yang dilakukan oleh Gubernur sampai Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri dapat menimbulkan dampak sentralisasi pembuatan produk hukum. Artinya nasib Peraturan Daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat serta tidak memberikan kesempatan kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota untuk menguji Peraturan Daerahnya kepada lembaga diluar lembaga politik (pemerintah).

Konsekuensi dari pengaturan tersebut akan memunculkan ketidakpuasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ketika Peraturan Daerah yang telah dibuat harus dibatalkan oleh Gubernur dan ketika Pemerintah Daerah harus mengajukan keberatan atas keputusan pembatalan Gubernur ke Menteri Dalam Negeri. Sebagaimana dalam Pasal 251 Ayat (8) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan: “Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan Peraturan Perundang-undangan, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Walikota diterima”

Apabila Menteri Dalam Negeri berpendapat sama dengan Gubernur, maka keputusan Menteri menjadi final dan banding atas pembatalan Peraturan Daerah tersebut. Padahal menurut Jimly Assidhiqie, sangatlah penting ketika suatu produk Peraturan Perundang-undangan yang dibuat secara bersama antara unsur

---

<sup>61</sup> *Ibid*, 140.

eksekutif dan unsur legislatif menjadi kewenangan yudikatif untuk melakukan pengujian. Prinsip ketidakterlibatan ini akan mengurangi kesewenang-wenangan Pemerintah dalam menguji suatu Perda. Sehingga pertimbangan dalam pengujian tersebut didasarkan atas nilai-nilai keadilan, kebenaran dan kemanfaatan.<sup>62</sup>

Keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dapat memunculkan permasalahan baru ketika Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima. Permasalahan tersebut dapat berupa pengujian terhadap keputusan pembatalan Menteri Dalam Negeri dan kewenangan lembaga yang dapat menguji keputusan pembatalan tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan politik hukum yang terkandung di dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah. Adapun pelaksanaan secara konsisten kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur sebelumnya di dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berujung pada perubahan atau pembaharuan dari pada kewenangan Gubernur itu sendiri. Perubahan tersebut telah diatur di dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota seperti yang telah diuraikan diatas, merupakan politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu. Meskipun lahirnya politik hukum yang baru ini akibat dari adanya perkembangan situasi dalam suatu periode, namun pembentukan politik hukum tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang sekaligus berlaku secara permanen sebagai politik hukum bagi pembentukan politik hukum Peraturan Perundang-undangan dibawahnya.

---

<sup>62</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 49.

#### **D. Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah**

Pengawasan terhadap peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah ini lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia khususnya mengenai peraturan yang dibuat daerah. Namun dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada tanggal 5 April 2017, melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau gubernur.

Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini tidak bulat, karena diwarnai dengan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari empat hakim konstitusi yang menolak mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan peraturan daerah. Alasannya, dalam otonomi daerah, tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah berakhir di presiden. Selanjutnya, melengkapi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016 menyatakan pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.

Putusan tersebut tidak serta merta menyelesaikan persoalan terkait dengan kewenangan pemerintah dalam produk hukum daerah, hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku bagi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, sedangkan peraturan kepala daerah (peraturan gubernur dan peraturan Bupati/Walikota), gubernur maupun Menteri Dalam Negeri masih berwenang membatalkannya. Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam pertimbangannya bahwa: “...oleh karena peraturan kepala

daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, akan tetapi oleh karena dibentuk oleh kepala daerah sebagai satuan *bestuur* yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan kepala daerah.

Pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan peraturan kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan bagian dari mekanisme pengajuan keberatan pembatalan peraturan kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari presiden atau menteri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan dalam lingkungan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah.”

Berdasarkan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa frase “peraturan daerah kabupaten/ kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian baik Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur tidak lagi berwenang membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota.

Pembatalan peraturan daerah harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Setelah Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi pada Tanggal 14 Juni 2017 juga mengeluarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Para pemohon dalam perkara ini kembali mempermasalahkan konstitusionalitas dari ketentuan mengenai pembatalan peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota yang diatur di dalam Pasal 251 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 ini sekaligus melengkapi Putusan Nomor 137/PUUXIII/2015, sehingga pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota. Sekilas, putusan ini telah mengembalikan ruh kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung sebagaimana dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945. Akan tetapi apabila ditelaah secara mendalam, maka putusan ini justru tidak sepenuhnya mengembalikan kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung.

Hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku terhadap peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, sedangkan terhadap peraturan kepala daerah (peraturan gubernur serta peraturan Bupati/Walikota) masih tetap dapat dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun gubernur secara berjenjang. Dan bahkan antara pertimbangan dengan putusan dapat dikatakan inkonsisten. Dalam pertimbangan Putusan Nomor 137/PUUXIII/2015 dinyatakan: "... bahwa pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota melalui keputusan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Pemerintah Daerah, menurut Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2) tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan maupun Keputusan Menteri sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan keputusan Gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Dengan kata lain, menurut Mahkamah Konstitusi terjadi kekeliruan di mana peraturan daerah kabupaten/kota sebagai produk hukum yang berbentuk pengaturan (*regeling*) dapat dibatalkan dengan keputusan Gubernur sebagai bentuk produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*) ..."

"... bahwa oleh karena peraturan kepala daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat

(2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, akan tetapi oleh karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagai satuan *bestuur* dalam rangka mengimplementasikan peraturan daerah dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah, sehingga dalam Negara Kesatuan pemerintah pusat sebagai satuan *bestuur* yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan kepala daerah. Pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan peraturan kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari Presiden atau Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan dalam lingkungan *bestuur* oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah ...”

Lebih lanjut dalam Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 dengan mendasarkan pada pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota melalui *executive review* adalah bertentangan dengan UUD NRI 1945. Oleh karena dalam Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai pembatalan peraturan daerah provinsi juga melalui *executive review* maka pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 berlaku pula pada Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, sehingga Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang frasa “peraturan daerah provinsi dan” bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, tidak menyatakan bahwa frase “... dan peraturan gubernur ...” dan frase “... peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak memiliki kekuatan mengikat. Selain itu Mahkamah Konstitusi seharusnya juga memutus bahwa frase “... dan peraturan Gubernur” dan “... dan peraturan Bupati/Walikota” sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan (2), serta frase “penyelenggara



pemerintahan daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur” dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Walikota” sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan (8) Undang-Undang Pemerintah Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Peraturan Bupati/Walikota merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang memuat norma hukum mengikat secara umum dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, selain itu secara hierarki kedudukan peraturan Bupati/Walikota berada di bawah undang-undang sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi: “Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Sehingga, sudah seharusnya pembatalan peraturan gubernur maupun peraturan Bupati/Walikota dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Dalam negara dengan bentuk kesatuan memang sudah sepatutnya pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi (termasuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) yang lahir di daerah. Implementasi dari pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan pembinaan kepada daerah melalui penguatan *executive preview* atau pengujian terhadap suatu norma hukum sebelum sah mengikat secara umum.

Mengingat proses pembentukan suatu produk hukum daerah membutuhkan waktu, biaya, dan tenaga yang tidak sedikit. Sehingga

jauh lebih efektif dan efisien apabila pengujian dilakukan oleh pemerintah pada saat sebelum produk hukum daerah tersebut diundangkan. Hal ini sejalan dengan ruh ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945 yang sama sekali tidak memberikan delegasi kewenangan pengujian terhadap peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah kepada lembaga eksekutif.

## DAFTAR RUJUKAN

- Abdul Khadir Muhammad, *Hukum dan Politik Hukum*, (Bandung: Citra Ditya Bakti, 2014).
- Abdul Qadir Audah, “*Al Islam Wa Audlo’una Asiyasiyah Darul Qitab Al Arabi*” Al Qhahirah, 1951.
- Al Mawardi, “*Al-Ahkam al-Sulthaniyah wa al-Wilayah al-Dinniyyah*”, Musthafa al-‘Arabi al-Halabi, Mesir.
- Arifah Fadhilah, “Implementasi Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Menurut Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi di Dinas Perumahan dan Permukiman Kota Bandar Lampung” *Jurnal, Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung*, 2019, 29.
- Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH. FH, 2022).
- Charles Simabura, “Konstitusionalitas Pembatalan Peraturan Daerah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri,” *Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume IV No. 1 (2011): 143, <https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/>.
- Departemen Agama RI, *Al Quran dan Terjemahan* (Jakarta: Depag RI, 2008).
- Eka NAM Sihombing, Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, 2017, <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/147/pdf>.
- Fajar Nurhardianto, Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia, *Jurnal Tapis*, Vol.11, No.1 Januari-Juni 2015.

Farhan Bestyardi, *Kewenangan Pemerintah Pusat Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah*, Skripsi Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2014.

Farid Abdul Khalid, *Fiqh Politik Islam*, ( Jakarta: Kencana, 2005).

Fauzi Iswahyudi, Keikutsertaan Perancang Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *De Lega Lata*, Vol I, Nomor 1, Januari – Juni 2016.

H.A. Djazuli, *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003).

Hamzah Halim dkk, *Cara Praktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Disertai Manual)*, (Jakarta: Prenada Media Group, cetakan ke - 1, 2009).

Hasanah Uswatun, *Analisis siyasah dusturiyyah terhadap penghapusan kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan Peraturan Daerah Provinsi: studi putusan Mahkamah Konstitusi nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Undergraduate Thesis, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2014).

Hendry Maddick dan Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2007).

Imam Al Mawardi, Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah, *Hukum-Hukum dan Penyelenggaraan Negara Dalam Syari'at Islam* (Jakarta: Darul Falah, 2007).

Iwan Sulistiyo dkk, Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal, *Jurnal Daulat Hukum* Vol. 1. No. 1 Maret 2018.

Jalal Ad-Din, Abdurrahman As-Suyuthi, *Al-Asybah wa An-Nazhair min Qawa'id wa Furu' Asy-Syafi'iyyah* (Beirut: Dar As-Salam, 1432 H).

Jazim Hamidi, dkk., *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah* (Jakarta: PT. Prestasi Pustakaraya, 2011).

Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014).

Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008).

Khelda Ayunita, Abdul Razak dan Aminuddin Ilmar, *Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah dalam Perspektif Judicial review dan Executive Review*, Jurnal Hukum Tata Negara Fakultas Hukum (Makassar: Universitas Hasanuddin: 2012).

Koentjaraningrat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2012).

M Ibnu Syarif, Mujar dan Zada, Khamami, *fiqh siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*.(Jakarta: Erlangga, 2008).

Maria Farida Dkk, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan*, (Jakarta: Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, 2008).

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Cet. Ke-7*. (Jogjakarta:Kanisius, 2007).

Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007).

Minolah, *Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Di Indonesia*, Syiar Hukum, Vol. XIII. No. 1 Maret 2011.

Muchtar Affandi, "*ilmu-ilmu kenegaraan*", (Bandung: Alumni, 2014).

Muhammad Asrianto Zainal, Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara, *Al Izzah* Vol 13, Nomor 2 November, 2018.

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah "Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam"* (Jakarta: Prenada Media Grup, 2014).

Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014).

Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum "suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, (Bogor. Kencana, 2003), Cet. Ke-1.

Muhammad Zulpianoor, *Pembatalan Peraturan Daerah Syari'ah Oleh Menteri Dalam Negeri Perspektif Siyasah Syar'iyah*, Jurnal Penelitian Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017.

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pembuatan Produk Hukum Daerah, Pasal 1 Ayat 8.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Purnomo Sucipto, "Ihwal Pembatalan Perda," Setkab.go.id, 2021, <http://setkab.go.id/ihwal-pembatalan-perda/>.

Saldi Isra, "Ihwal Pembatalan Perda," Saldiisra.web.id, 2016. <http://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan>.

Selfi Merliani, "Pandangan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Strategi Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung Dalam Menertibkan Parkir Liar (Studi di Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung)", Jurnal, Fakultas Syari'Ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2020, 7.

Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2013).

Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002).

T.M. Hasbi Siddiqy, "Asas-asas Hukum Tata Negara Menurut Syariat Islam" Matahari Masa Yogya, 1969.

Toha Andiko, PEMBERDAYAAN *Qawâ'id Fiqhiyyah* Dalam Penyelesaian Masalah-Masalah Fikih Siyasah Modern, *Al-'Adalah* Vol. XII, No. 1 Juni 2014.

Ullynta Mona Hutasuhut, Problematika Implementasi Kebijakan Kota Bandar Lampung dalam Mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Umum: Perspektif Siyasah Dusturiyah, *Jurnal As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* (Bandar Lampung: UIN Raden Intan Lampung: 2022).

Wikipedia, "Perspektif," Wikipedia.org, 2020, <https://id.wikipedia.org/wiki/Perspektif>.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017).

Yusuf Musa, "*Nidham al-Hukmi fi al-Islam*", Darul Kitabil Arabi, al-Qhahirah, 1963.



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN LAMPUNG  
PUSAT PERPUSTAKAAN**

Jl. Letkol H. Endro Suratminto, Sekeloa I, Bandar Lampung 35133  
Telp.(0722) 700887-74531 Fax. 700422 Website: [www.uinradenintan.ac.id](http://www.uinradenintan.ac.id)

**SURAT KETERANGAN**

Nomor: B- 0893 / Un.16 / P1 /KT/VI/ 2023

**Assalamu'alaikum Wr.Wb.**

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Dr. Ahmad Zarkasi, M. Sos. I  
NIP : 197308291998031003  
Jabatan : Kepala Pusat Perpustakaan UIN Raden Intan Lampung  
Menerangkan bahwa artikel ilmiah dengan judul

**PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG  
NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS  
BUMI DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH**

karya

NAMA	NPM	FAK/PRODI
Romy Mergery Pratama	1721020293	F5/HTN

Bebas plagiasi sesuai dengan tingkat kemiripan sebesar 12%. Dan dinyatakan lulus dengan bukti terlampir.

Demikian Keterangan ini kami buat, untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

**Wassalamu'alaikum Wr.Wb.**

Bandar Lampung, 22 Juni 2023  
Kepala Pusat Perpustakaan

**Dr. Ahmad Zarkasi, M. Sos. I**  
NIP. 197308291998031003

Ket:

1. Surat Keterangan Cek Turnitin ini Legal & Sah, dengan Stempel Asli Pusat Perpustakaan.
2. Surat Keterangan ini Dapat Digunakan Untuk Repository
3. Lampirkan Surat Keterangan Lulus Turnitin & Rincian Hasil Cek Turnitin ini di Bagian Lampiran Skripsi Untuk Salah Satu Syarat Penyelesaian di Pusat Perpustakaan



---

PEMBATALAN PERATURAN  
DAERAH PROVINSI LAMPUNG  
NOMOR 28 TAHUN 2014  
TENTANG PENGELOLAAN  
PANAS BUMI DALAM  
PERSPEKTIF FIQH SIYASAH  
DUSTURIYAH

*by Romy Mergery Pratama*

---

**Submission date:** 22-jun-2023 01:58PM (UTC+0700)

**Submission ID:** 2120754129

**File name:** Skripsi\_rimi\_mq.docx (48.55K)

**Word count:** 4205

**Character count:** 27793

PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG  
NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN PANAS  
BUMI DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH

ORIGINALITY REPORT

12%	9%	3%	9%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to UIN Raden Intan Lampung Student Paper	9%
2	layanan.hukum.uns.ac.id Internet Source	1%
3	mpr.go.id Internet Source	<1%
4	es.slideshare.net Internet Source	<1%
5	media.neliti.com Internet Source	<1%
6	repo.unand.ac.id Internet Source	<1%
7	text-id.123dok.com Internet Source	<1%
8	docobook.com Internet Source	<1%

pemeriksaanpajak.com

9	Internet Source	<1 %
10	repository.uinsu.ac.id Internet Source	<1 %
11	repository.radenintan.ac.id Internet Source	<1 %
12	repository.ub.ac.id Internet Source	<1 %
13	Eka N.A.M Sihombing, "MENYOAL KETENTUAN USUL PINDAH PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN NIAS BARAT (Questioning of Civil Servants Shift Appeal Provisions in Neighbourhood of Local Government of Nias Barat Regency)", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2016 Publication	<1 %
14	digilib.uin-suka.ac.id Internet Source	<1 %

Exclude quotes

Exclude bibliography

Exclude matches  5 words