

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Kewenangan Pengawasan**

##### **1. Kewenangan Pengawasan Produk Hukum Daerah oleh Mahkamah Agung (*Judicial Control*)**

###### a. *Judicial review* produk hukum daerah sebagai kontrol norma

Kontrol normatif secara teoretis dapat dilakukan melalui beberapa cara, tergantung dengan subyek mana yang melakukan, dan dapat dilakukan oleh beberapa lembaga, yakni lembaga pembuat produk hukum (Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah) atau lembaga lain diluar lembaga pembuat produk hukum tersebut. Jika produk hukum tersebut dibentuk oleh legislatif maka, yang melakukan pengujian atau *review* adalah lembaga legislatif (*legislative review*). Apabila produk hukum tersebut dibentuk oleh eksekutif maka yang melakukan *review* adalah lembaga eksekutif yang dikenal dengan istilah *executive review*.

Kontrol normatif erat kaitannya dengan konsep Negara hukum, karena prinsip Negara hukum yaitu meletakkan hukum sebagai dasar utama dalam kehidupan berbangsa, bernegara, disamping prinsip Negara hukum untuk meniadakan absolutisme kekuasaan atau adanya pembatasan kekuasaan. Pemaknaan ini memberikan pemahaman bahwa setiap potensi konflik apapun dapat diselesaikan melalui mekanisme

hukum (Zainal A. Hoesein, 2013:69). Perspektif ini dapat memposisikan kontrol normatif sebagai bagian penting dalam konsep Negara hukum, hal dimaksud agar setiap norma hukum yang dibentuk tidak bertentangan atau bertambrakan dengan norma hukum yang lebih tinggi.

Pemaknaan kontrol normatif, merupakan suatu mekanisme penyalaras norma hukum oleh lembaga Negara, karena adanya desakan masyarakat terhadap berbagai macam produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga Negara yang diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum. Konsep penyalaras norma hukum dimaksud agar setiap norma hukum yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga terkait dapat saling melengkapi dan saling menambahkan secara hirarki. Kontrol normatif sesungguhnya sebagai penyeimbang dan koreksi terhadap norma-norma hukum yang dibentuk agar tidak saling bertentangan norma hukum lain berdasarkan hirarki. Sehubungan dengan pemahaman demikian maka, terdapat relevansi positif *control normatif* dengan Negara hukum, sehingga prinsip-prinsip Negara hukum benar-benar menjadi acuan untuk dijabarkan dalam berbagai bentuk produk-produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga Negara.

Produk hukum yang memuat jenis-jenis norma hukum yang dapat dikontrol dalam praktek perumusan perundang-undangan maupun dalam konteks penegakan hukum oleh aparat hukum beserta lembaga pelaku kekuasaan kehakiman, menurut Jimly Asshiddiqie, dikenal ada 3 (tiga)

macam norma hukum yang dapat diuji atau yang disebut dengan *norm control mechanism*. Ketiganya merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan yang bersifat; *pertama*, keputusan normatif yang berisikan pengaturan (*regeling*), *kedua*, keputusan normatif yang berisikan penetapan administrasi, (*beschikking*), dan *ketiga* keputusan normatif yang berisikan penghakiman (*judgement*), (Jimly Asshiddiqie, 2006:1).

Ketiga norma hukum tersebut, dapat diuji kebenaran melalui mekanisme peradilan (*judicial*) atau juga melalui mekanisme *non-judicial*. Jika mekanisme pengujian dilakukan melalui lembaga peradilan, maka proses tersebut dapat dikatakan *judicial review*. Akan tetapi pengujian dilakukan oleh lembaga pengujian lain maka istilah tergantung lembaga mana yang diberi kewenangan untuk mengujinya. Model pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan maupun lembaga lain, tetapi mempunyai tujuan yaitu mengontrol norma-norma hukum yang dibentuk agar tidak bertentangan secara hirarki.

#### b. *Judicial Review* Perspektif Mahkamah Agung

Mahkamah Agung merupakan salah satu lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji peraturan perundangan-undangan di bawah undang-undangan terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945). Jimly Asshiddiqie, berpendapat bahwa upaya

pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dapat dikatakan sebagai upaya pengujian legalitas (*legal review*). Oleh karena itu pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*), (Jimly Asshiddiqie, 2005: 98).

Kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga pelaku kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, kewenangan demikian ini kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Bila ditinjau dari jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji terhadap:

1. Peraturan Pemerintah.
2. Peraturan Presiden
3. Peraturan Daerah Provinsi, dan
4. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah merupakan produk hukum daerah diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

Tahun 1945 (Pasal 18 ayat (6) dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah merupakan jenis dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang merupakan obyek judicial review. Oleh karena itu Mahkamah Agung berwenang untuk menguji produk hukum daerah terhadap Undang-Undang. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 24A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Selanjutnya Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan: “Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”. Pasal 11 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004, menyatakan bahwa: pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan selain diatur dalam undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman, juga diatur Pasal 31 dan 31A Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah berubah dua kali terakhir dengan Undang-

Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Ketentuan Pasal 31 berbunyi “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”, Pasal 31A Berbunyi “Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan atas alasan bertentangan dengan peraturan-undangan yang lebih tinggi”.

Peraturan perundangan-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada Pasal 31A ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung tidak mempunyai kekuatan mengikat. Pelaksanaan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 1999, tentang Hak Uji Materiil yang dinyatakan tidak berlaku dan digantikan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004, tentang Hak Uji Materiil.

Kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian Peraturan Daerah lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. Dalam keadaan demikian, maka Mahkamah Agung adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk hukum di bawah undang-undang, termasuk Peraturan Daerah dan Peraturan kepala Daerah. Mahkamah Agung dalam menjalankan kewenangan pengujian materil bersifat pasif, artinya Mahkamah Agung

sifatnya menunggu permohonan keberatan yang diajukan oleh para pihak yang hak-haknya dirugikan dengan diberlakukan peraturan-peraturan di bawah undang-undang.

## **2. Tinjauan Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah**

Pembatalan produk hukum daerah merupakan bentuk pengawasan terhadap produk hukum daerah yang dihasilkan oleh Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pengawasan produk hukum daerah yang berujung pada pembatalan, merupakan bentuk kontrol terhadap produk hukum yang dihasilkan oleh daerah-daerah agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mekanisme pembatalan produk hukum daerah tersebut dilakukan melalui berbagai macam undang-undang antara lain sebagai berikut:

- a) Pembatalan produk hukum daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Era reformasi yang bergulir pada tahun 1998 lalu, merupakan suatu fase yang menandai pergantian sistem penyelenggaraan pemerintahan secara nasional yang juga berdampak pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Tuntutan reformasi yang bergitu daras datang dari segala penjuru tanah air, khususnya dari daerah-daerah yang menginginkan adanya reformasi di segala bidang. Daerah-daerah

menginginkan adanya pelaksanaan otonomi daerah yang riil yang lebih substasial yang berangkat dari kondisi daerah yang ada, daerah yang selama ini pandang sebagai bawahan Pemerintahan Pusat, yang dianggap terlalu mendikte, oleh karena itu sudah waktunya daerah diberi kemandirian dan tanggungjawab yang lebih luas terhadap penyelenggaraan kedaerahannya.

Berdasarkan tuntutan yang terus mengalir, maka perubahan terhadap sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak dapat dihindarkan lagi. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan mampu menjawab sebagian tuntutan dari daerah, undang-undang tersebut diestimasihkan sebagai produk hukum daerah yang paling reformis, hal demikian dikarenakan bahwa produk hukum tersebut dibuat atas dasar harmonisasi hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dianggap sebagai pendulum atau perantaraan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah. Konstruksi antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah dapat disederhanakan bahwa Pusat adalah Pusatnya Daerah dan daerah adalah daerahnya pusat (Suriansyah Murhani, 2008:37).

Perjalanan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata meletakkan otoritas Negara kepada Pemerintah Pusat, sehingga pendulum otonomi daerah bergeser kearah

Pemerintah Pusat. Ditinjau pada pembagian kekuasaan, daerah diberi kewenangan untuk mengelolah sumber daya, mengembangkan kreatifitas dan potensi yang ada daerah, asalkan tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang dimanifestasikan dengan pengaturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Berkaitan dengan kebijakan Pemerintahan Daerah agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini, Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap produk-produk hukum daerah.

Konstruksi pengawasan ini, sebagaimana dikemukakan sebagai dasar hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah didalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam konsep Negara Kesatuan, masih dibutuhkan pengawasan dari Pemerintah Pusat, khususnya untuk pengawasan preventif dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengawasan preventif substansinya merupakan pengawasan yang meletakkan otonomi daerah sebagai bagian dari administrasi pemerintahan yang dilaksanakan dengan tujuan untuk memperkuat Negara Kesatuan Kepublik Indonseia.

Pengawasan preventif tersebut merupakan konstruksi yuridis sebagaimana disebutkan dalam pasal 114 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa Pemerintah Pusat melalui Menteri

Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah. Produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah yang kemudian dibatalkan oleh Pemerintah Pusat melalui Kemendagri dapat dipandang sebagai bentuk Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat. Pengawasan preventif dimanifestasikan pada asas hukum bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kondisi ini, yang menyebabkan pengawasan preventif dapat dilakukan pada setiap saat meskipun produk hukum daerah tersebut sudah berlaku dan bahkan secara yuridis sudah ditetapkan.

Pengawasan preventif juga menjadi satu sistem sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang merupakan penerapan pengawasan represif terhadap semua produk hukum daerah, khususnya Peraturan Daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang relevan. Secara yuridis, ketentuan dalam Pasal 112 sampai dengan ketentuan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, merupakan bentuk pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menjelaskan bahwa pembinaan lebih ditekankan pada upaya memfasilitasi penyelenggaraan daerah dalam rangka pemberdayaan daerah otonom.

Pengawasan represif lebih memberikan penekanan pada kebebasan daerah otonom dalam mengambil kebijakan serta memberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. berdasarkan pemahaman demikian maka, Peraturan Daerah yang daerah otonom, tidak memerlukan pengesahan oleh pejabat yang berwenang. Mekanisme pengawasan represif yang digambarkan dalam Pasal 112 dan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dapat ditelaah lebih lanjut, maka pengawasan represif dapat digambarkan sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah Pusat selambat-lambatnya 15 hari setelah ditetapkan.
- 2) Pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 3) Keputusan pembatalan diberitahukan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah yang bersangkutan beserta alasan-alasannya; dan

4) Dalam waktu selambat-lambatnya keputusan pembatalan disampaikan, pemerintahan Daerah membatalkan pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut.

5) Apabila Pemerintahan Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut, maka Pemerintahan dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah sebelumnya mengajukan kepada Pemerintah Pusat.

6) Pengajuan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir. Pengawasan represif merupakan bagian dari hubungan antara pusat dan daerah, yang dalam rangka pengawasan terhadap produk hukum daerah pasca ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan sebagai keputusan Kepala Daerah.

b) Pembatalan produk hukum daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mewujudkan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), perlu sebuah komitmen yang kuat dari unsur-unsur Negara. Undang-Undang merupakan kerangka yang sangat dibutuhkan dalam mengawasi pelaksanaan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tentang pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang sebelumnya diatur dalam Pasal 112 sampai Pasal 144

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut yang pada intinya mengemukakan bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah Pusat selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan.

Ketentuan dan model pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah menunjukan bahwa model pengawasan preventif terhadap produk hukum daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah masih dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tidak secara *rigid* menganut pola pengawasan pada produk hukum daerah yang menekankan pada pengesahan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Mencermati ketentuan Pengawasan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, lebih menekan pada bentuk pengawasan represif. Secara substansial pengawasan produk hukum daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak jauh berbeda dengan ketentuan mengenai pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (Suriansyah Murhani, 2008: 48).

Ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang tidak mengatur tentang pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah (menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Keputusan Kepala Daerah diganti dengan Peraturan Kepala Daerah). Ni'matul Huda mengemukakan bahwa, pengawasan atas

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat meliputi:

- a) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan
- b) Pengawasan terhadap produk hukum daerah dalam hal ini Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawasan internal pemerintah yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Ni'matul Huda, 2007:118).

Pasa 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa, Peraturan Daerah disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Peraturan Daerah ditetapkan. Peraturan Daerah dimaksud apabila dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima. Sejak Peraturan Daerah di terima dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut dan selanjutnya DPRD dan Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah telah dibatalkan oleh Pemerintah.

Demikian bila Pemerintahan Daerah (provinsi/kabupaten/kota) tidak dapat menerima putusan tersebut dengan alasan yang dapat

dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan, maka kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dapat diterima oleh Mahkamah Agung dan mengabulkan secara keseluruhan atau sebagian, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan bahwa Peraturan Presiden tidak dapat berlaku lagi atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah tersebut tetap berlaku.

Ketentuan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, merupakan koreksi terhadap pengaturan dalam Pasal 114 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa apabila Pemerintah Daerah keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah dapat diajukan kepada Mahkamah Agung, tetapi terlebih dahulu mengajukan kepada Pemerintah (Presiden), sedangkan keberatan dari Bupati atau Wali Kota disampaikan kepada Menteri. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai bentuk upaya hukum terakhir. Ni'matul Huda, mengatakan bahwa upaya hukum terakhir yang diajukan kepada Mahkamah Agung agak kurang tepat, karena proses hanya perpanjang birokrasi serta menguras biaya terlalu tinggi (Ni'matul Huda, 2008:119).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mengevaluasi rancangan peraturan

daerah dan peraturan kepala daerah yang berkaitan dengan APBD. Pasal 185 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengatakan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan gubernur sebelum ditetapkan oleh gubernur disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah yang dilakukan oleh Kemendagri disampaikan kepada daerah dalam waktu paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah diterima.

#### **B. Tinjauan Kewenangan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Amanat tersebut mengandung pengertian bahwa dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) segala kewenangan pemerintahan diletakkan pada satu pemerintahan dan di pusatkan pada organ-organ Pemerintah.

Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, menyatakan bahwa Negara kesatuan dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip Negara kesatuan yang

menjadi dasar pembentukan dan susunan pemerintahan daerah, yang mengindikasikan pula bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah didasarkan pada sistem desentralisasi, sehingga satuan-satuan pemerintahan di daerah yang dibentuk dan disusun sebagai daerah otonom memperoleh kewenangan menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan penyerahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat.

Penyerahan kewenangan kepada daerah yang berdasarkan urusan-urusan yang menjadi dasar otonomi daerah, juga menyangkut kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, termasuk pengaturan dan pembentukan produk hukum tingkat daerah. Berkaitan dengan itu menurut Kranenburg, mengatakan bahwa kewenangan membentuk produk hukum dari satuan-satuan pemerintahan tersebut, memperoleh kewenangan berdasarkan penentuan dari Pemerintah Pusat melalui undang-undang (Kranenburg, 1981: 97).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan undang-undang yang dibentuk untuk mengatur tentang tugas dan wewenang serta susun Pemerintahan Daerah, baik daerah tingkat Provinsi maupun daerah Kabupaten dan Kota, yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang yang mengatur lebih lanjut amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Reoublik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 di atas semakin jelas menekankan pada sistem otonomi daerah semenjak dilakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sistem desentralisasi, Dasril Radjab, mengemukakan bahwa dengan sistem desentralisasi (otonomi), maka wilayah Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom. Daerah otonom masing-masing memiliki otonomi daerah, yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah-daerah otonom berwenang mengatur dan mengurus kehidupan sendiri sebagai bagian yang organis dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, daerah otonom itu bersifat *zelfstansing* (mandiri), tetapi tidak *onfhankelijk* (bebas).

Pemberian otonomi seluas-luanya kepada daerah-daerah bukan berarti daerah-daerah tersebut bebas melaksanakan kewenangannya, pengawasan/pengontrolan tetap dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Bagir Manan, mengatakan bahwa pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari otonomi daerah. Antara kebebasan dan kemandirian otonomi daerah disuatu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (*desentralisasi*). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap

kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Beliau juga mengatakan bahwa tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan. Pengawasan dimaksud termasuk pengawasan oleh pemerintah terhadap produk hukum daerah (Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah).

Bagir Manan, juga berpendapat bahwa prinsip pengawasan yang terkandung dalam negara kesatuan yaitu Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Pemerintah Pusat bertanggungjawab untuk menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (*equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*uniformitas*). Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum (Bagir Manan, 1974: 34-37).

Prayudi Atmosudirjo (1995:84), berpendapat bahwa pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintah. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan di mana letak ketidak tepatan atau kekeliruan dan apakah sebab-sebabnya. Pengawasan juga memiliki sifat-sifatnya antara lain sebagai berikut: 1) Pengawasan politik, jika dilihat atau ukuran atau sasaran adalah efektifitas

dan/atau legitimasi, 2) hukum (yuridis) apabila yang menjadi tujuan atau sasaran adalah efisiensi dan teknologi, 3) moral dan susila apabila yang menjadi sasaran atau tujuan adalah keadaan atau kondisi moralitas (Atmosudirdjo, 1995:84).

### **1. Pengawasan Preventif**

Pengawasan preventif merupakan pengawasan terhadap produk hukum oleh Pemerintah. Pengawasan preventif mencakup pengawasan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang ada di daerah, pengawasan dimaksud berupa pemberian persetujuan (*approval*) atau pembatalan/penangguhan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) dan rancangan peraturan kepala daerah (Raperkada) yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pihak eksekutif (Kepala Daerah) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) sebelum diberlakukan atau ditetapkan dan diundangkan secara resmi oleh Kepala Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

Pengawasan preventif pada level Provinsi dan pada level Kabupaten dan Kota, dilakukan untuk mengevaluasi Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (PAPBD) Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Renperda tentang Tata Ruang. Pengawasan tersebut dilakukan berdasarkan masing-masing tingkatan, Raperda Provinsi dilakukan oleh

Menteri Dalam Negeri (Kemendagri), sedangkan Raperda Kabupaten dan Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

King Faisal Sulaiman, mengemukakan bahwa alasan mendasar Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Raperda sebelum Raperda tersebut ditetapkan menjadi Peraturan Daerah khususnya Raperda tentang APBD, perubahan APBD, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Raperda tentang tata ruang daerah antara lain:

- a) Pemerintah berusaha agar Raperda tidak mengabaikan kepentingan umum;
- b) Menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- c) Mengharmosasikan dan menyesuaikan dengan peraturan daerah lainnya.

King Faisal Sulaiman, juga pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap rancangan peraturan daerah hanya terbatas pada konsep yang bersifat *evaluative administrative*. Sasarannya pengawasan preventif karena banyak unit-unit Pemerintahan Daerah yang tidak menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) untuk dievaluasi sebelum memperoleh pengesahan (King Faisal Sulaiman, 2014:107,108 dan 109).

## 2. Pengawasan Represif

Pengawasan represif merupakan pengawasan produk hukum daerah oleh pemerintah yang berwujud pada penundaan (*sciorsing*) atau pembatalan (*vernietinging*) terhadap setiap produk hukum daerah yang telah diundangkan atau ditetapkan. Pengawasan represif mencakup seluruh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, baik Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. King Faisal Sulaiman (King Faisal Sulaiman,2014:97), mengemukakan bahwa, sasaran pengawasan represif termasuk Raperda-Raperda yang sebelumnya dinilai bermasalah ketika Pemerintah melakukan pengawasan preventif.

Pengawasan preventif, sebagai bentuk pengendalian kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintahan Daerah, Enny Nurbaningsih, sebagaimana dikutip oleh King Faisal Sulaiman, mengemukakan bahwa pemberian otonomi dan kewenangan kepada daerah merupakan suatu pengakuan dan kepercayaan Pemerintah Pusat kepada Daerah. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah dikawatirkan akan berdampak pada pemisahan (*separation*) diri dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengawasan represif dikehendaki sebagai bentuk pengendalian normative oleh Pemerintah Pusat terhadap daerah (King Faisal Sulaiman, 2014:109,110).

Ni'matul Huda, mengemukakan bahwa pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun dalam tugas pembantuan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan maupun penangguhan (*sciorsing*) terhadap produk-produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau perundang-undang yang lebih tinggi (Ni'matul Huda, 2010:70).

### **3. Pengawasan Umum**

Pengawasan umum yang dimaksud dalam konteks ini yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah yang berdasarkan program-program yang sudah direncanakan oleh Pemerintahan Pusat melalui rencana strategi nasional. Pengawasan umum dimaksudkan agar Pemerintah Pusat dapat memperoleh target secara nasional terhadap pencapaian program nasional melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP).

Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa pengawasan umum dimaksudkan untuk mengukur tingkat pencapaian program nasional yang dilaksanakan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) (Ni'matul Huda, 2010:42).

### **C. Landasan Teori**

Penelitian ini secara khusus menggunakan tiga landasan teori, yaitu teori negara hukum, teori pengawasan dan teori desentralisasi. Teori Negara

hukum oleh peneliti sebagai *grand theory*, karena dalam Negara yang berdasarkan atas hukum, pada prinsipnya hukum menjadi instrumen terpenting dalam bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Teori Negara hukum erat kaitan dengan teori pengawasan, sebab dalam Negara kesatuan, pengawasan pusat terhadap daerah merupakan hal penting dalam Negara kesatuan yang berdasarkan atas hukum. Dalam Negara kesatuan, pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan daerah menjadi prinsip penting yang tidak dapat dipisahkan.

Prinsip pemberian wewenang kepada daerah dalam Negara kesatuan perlu pengawasan yang berdasarkan konstitusi. Desentralisasi yang merupakan pemberian wewenang kepada daerah seluas-luanya, perlu pengawasan secara ketat agar tidak terjadi kebablasan. Teori pengawasan sebagai *applied theory*, peneliti melalui teori ini akan mengkaji, prinsip-prinsip yang menjadi dasar dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan daerah melalui produk-produk hukumnya.

### **1. Teori Negara Hukum**

Negara Hukum merupakan suatu sistem yang diatur berdasarkan hukum dan konstitusi dimana setiap organ pemerintah atau lembaga-lembaga Negara tunduk dan taat pada hukum. Konsep Negara Hukum mengindikasikan perlakuan sama atas dihadapan hukum dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Prinsip demikian dikehendaki agar setiap organ pemerintah tidak bertindak

sewenang-wenang atas organ pemerintahan lain dan rakyat diberi kewenang berdasarkan porsinya berdasarkan konstitusi. Negara Hukum ini muncul sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak bertindak otoriter dan sewenang-wenang.

Konsep *rule of law* juga dikenal konsep *rechtstaat*, kedua konsep tersebut pada prinsipnya sama yaitu, membatasi, mengakui dan mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan hukum dan konstitusi. Lita Tyesta ALW, menyatakan bahwa konsep *rechtsstaat* lahir dari sistem hukum Eropa Kontinental yang lebih menonjolkan pembatasan fungsi kekuasaan eksekutif dan pejabat administrasi negara agar tidak melanggar hak-hak konstitusional baik secara substansi maupun prosedural (Tyesta, 2012:9).

Konsep Negara hukum Indonesia, menurut Jimly Assididqie sebagaimana dikutip oleh Lita Tyesta bahwa, konsepsi negara hukum menganut beberapa prinsip pokok yang merupakan pilar utama sebagai penyangga utama tegaknya Negara demokrasi, yang dapat disebut sebagai Negara hukum (*The Rule of Law*), ataupun *Rechtsstaat*). Prinsip-prinsip pokok tersebut yaitu: Supremasi hukum (*Supremacy of Law*), Persamaan dalam Hukum (*Equality Before the Law*), Asas legalitas (*Due Process of Law*), Pembatasan Kekuasaan, Organ-organ Independen, Peradilan yang tidak memihak, Peradilan tata usaha Negara, Peradilan tata negara (*Constitutioanl Court*), Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), Demokrasi

(*Democratische Rechtsstaat*), mewujudkan kesejahteraan, transparansi, dan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Konsep *Rechtsstaat*, yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh A. Ahsin Thohari, mengandung unsur-unsur; pengakuan hak asasi manusia (*grondrechten*), pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*), pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*), peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*). Sedangkan unsur-unsur yang terdapat dalam konsep *Rule of Law* antara lain; supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan depan hukum (*equality before the law*), konstitusi yang berdasarkan atas hak-hak asasi manusia (*constitution based on human rights*), (A. Ahsin Thohari, 2004:49).

Konsep Negara Hukum yang diamanatkan dalam konstitusi Indonesia yang dituangkan dalam beberapa ketentuan antara lain: *pertama*, Adanya penegasan bahwa Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Indonesia adalah Negara Hukum; *kedua*, adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang tegas antara lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi), yang diatur dalam Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B dan Pasal 24C; *ketiga*, adanya Jaminan Hak Asasi Manusia (HAM), yang diatur dalam Pasal 28 A sampai 28 J; keempat, adanya prinsip jaminan peradilan yang

bebas dan tidak memihak, yang diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

## 2. Teori Pengawasan

Konsep pengawasan pada prinsipnya untuk menunjukkan fungsi manajemen dalam pengontrolan. Secara terminologis, istilah pengawasan sering disebut dengan istilah *controlling*, *evaluating*. Pengawasan pada dasarnya pengawasan atau kontrol diarahkan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan dari tujuan yang ingin dicapai. Pengawasan dalam sebuah institusi pemerintah yakni untuk menilai dan memperbaiki kinerja sebuah institusi tersebut. Lembaga-lembaga Negara atau institusi negara mutlak bahkan rutin adanya system pengawasan. Pengawasan sebagaimana dimaksud merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan penyelenggaraan Negara maupun pemerintah. Prayudi, mengemukakan bahwa pengawasan suatu proses kegiatan untuk membandingkan dengan apa yang dilaksanakan, diselenggarakan terhadap apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil dari pengawasan dapat mengetahui penyelewengan atau penyimpangan dalam suatu institusi. Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses kegiatan berlangsung maupun setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan atau sasaran yang dicapai. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen

bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam penyelenggaraan administrasi maupun kebijakan di lembaga/institusi termasuk lembaga pemerintah.

Prayudi, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, menyatakan bahwa pengawasan dapat bersifat: (1) politik, bila yang menjadi sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimasi, (2) yuridis/hukum bilamana yang menjadi ukuran merupakan penegakan hukum (3) ekonomi, bilamana yang menjadi ukuran adalah efektifitas dan (4) moral dan susila, bilamana yang menjadi sasaran ukuran adalah keadaan moralitas (Huda, 2010:49). Fungsi pengawasan dilaksanakan, agar memperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Pengawasan dimaksud memiliki fungsi untuk mengendalikan atau mengontrol sekaligus mengevaluasi segala bentuk kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Pengertian pengawasan menurut Syafie (1998:60), yang dikutip dari beberapa ahli, antara lain:

1. Lyndal F. Urwick, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.
2. Sondang Siagian, mengatakan bahwa pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua kegiatan dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditemukan sebelumnya.

3. George R Terry, pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.
4. David Granick, pengawasan pada dasarnya memiliki tiga fase yaitu fase legislatif, fase administratif, dan fase dukungan.

Pengawasan dalam penyelenggaraan Negara/pemerintah, Bagir Manan mengemukakan bahwa pengawasan atau control mengandung dimensi pengendalian dan juga pembatasan. Pengawasan dimaksud mengandung pembatasan-pembatasan antara kewenangan-kewenangan pejabat dan juga lembaga/institusi yang berwenang mengawasi.

Konsep pengawasan menunjukkan adanya *checks and balances* untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam organ-organ Negara/pemerintah sehingga hak-haknya dapat terjamin. Kelly (2011) menyebutkan pula bahwa diantara ketiga lembaga negara yang memiliki kekuasaan yang berbeda harus ada saling mengawasi (*check and balances*), sehingga tidak ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dari pada lembaga yang lain.

Ni'matul Huda, mengemukakan dua jenis pengawasan baku terhadap suatu pemerintahan yang otonom yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*) (Ni'matul Huda, 2010:57). Beliau juga mengatakan bahwa, kedua jenis pengawasan tersebut berkaitan dengan produk hukum dari suatu organ Negara/pemerintah terhadap organ pemerintah di bawahnya.

### 3. Teori Desentralisasi

Istilah desentralisasi secara etimologi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” yang berarti lepas dan “*conterum*” yang berarti lepas dari pusat. Berdasarkan istilah tersebut, dapat dipahami bahwa desentralisasi dapat diartikan melepaskan dari pusat (Bagir Manan, 1993:3). Konsep desentralisasi merupakan pembagian atau penyerahan kekuasaan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan di daerah. Toeri ini berkaitan dengan konsep otonomi daerah yang merupakan pendelegasian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom. Konsep desentralisasi hadir untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerah secara leluasa dalam rangka untuk mensejahterakan masyarakat daerahnya. Penyelenggaraan Negara sebelumnya, tersentralisasi pada pemerintahan pusat, hal demikian yang menyebabkan terjadi kesewenang-wenangan oleh pemerintah pusat terhadap daerah. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa desentralisasi kewenangan dari pusat kedaerah merupakan jaminan agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya (Jimly Asshiddiqie, 2006:278). Beliau juga mengatakan bahwa system sentralisasi yang berlaku sebelumnya sangat dirasakan oleh daerah bahwa ada ketidakadilan secara struktural antara pusat dan daerah.

Henry Maddick, berpendapat sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi, yaitu

pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang khusus maupun residual yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah (Ni'matul Huda, 2010:31). Pemahaman yang berbeda disampaikan oleh Rondinelli (1963:21), beliau mengemukakan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan kepemerintahan kepada unit-unit pemerintahan yang ada di daerah. Rondinelli, mengemukakan empat jenis desentralisasi yaitu *deconcentration*, *delegation*, *devolution* dan *privatization*. Sistem desentralisasi merupakan landasan pembentukan daerah otonom.

#### **D. Batasan Konsep**

Pembahasan penelitian ini dibatasi sampai pada permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah. Peneliti ingin mengkaji secara konstitusional fokus pada persoalan bagaimana pelaksanaan kewenangan untuk membatalkan produk hukum daerah, dan apa konsekuensi dan juga kendala-kendalanya serta upaya dalam pelaksanaan kewenangan pengawasan produk hukum daerah oleh Pemerintah. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa batasan konsep dalam penelitian ini sebagai berikut;

##### **1. Kewenangan**

Kewenangan berasal dari kata dasar yaitu *wenang* atau *wewenang* yang diistilakan dengan bahasa Belanda yaitu "*Bevoegheid*" yang berarti berkuasaan, dalam konsep ini istilah kewenangan (*wewenang*) merupakan suatu hak dan kewajiban yang diberikan oleh suatu peraturan

perundang-undangan tertentu untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya (KBBI).

## 2. Pembatalan

Pembatalan berasal dari kata dasar yaitu “batal” yang kemudian ditambah dengan awalan “pe” dan akhiran “an” menjadi pembatalan, dengan demikian kata pembatalan dalam konsep ini yaitu suatu tindakan atau pernyataan batal.

## 3. Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah merupakan peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah yang meliputi daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan Peraturan Kepala Daerah dibentuk oleh Gubernur, Bupati/Walikota yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## 4. Pemerintah

Pemerintah yang dimaksud dalam konsep ini adalah Pemerintah Pusat (eksekutif) yang memiliki kewenangan atau kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang salah satu kewenangan dalam rangka pengawasan dan pembinaan yaitu dengan membatalkan produk hukum daerah (ketentuan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

## 5. Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perspektif yaitu sudut pandang, sedangkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia merupakan suatu peraturan dasar (konstitusi tertulis), prespektif Undang-Undang Dasar Negara RI. Tahun 1945 merupakan sudut pandang yang konstitusional atau suatu tindakan atau perbuatan yang berdasarkan sudut pandang aturan-aturan dasar yang berlaku (KBBI).

