

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum yang mempunyai prinsip negara harus tunduk pada hukum, pemerintah, menghormati hak-hak individu, peradilan yang bebas dan tidak memihak, perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan pada undang-undang yang pada zaman sekarang mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut undang-undang dasar dan dapat pula tidak tertulis. Oleh karena itu undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktik penyelenggaraan negara, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnalisme*) suatu negara.¹

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 diamanatkan bahwa presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Setiap kementerian negara dipimpin oleh menteri dalam menjalankan urusan penyelenggaraan urusannya guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Kementerian negara yang selanjutnya disebut kementerian adalah perangkat pemerintahan yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.² Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam

¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) cet-3, hlm 29

² Lihat UU No 39 Tahun 2008 pasal 1 tentang Kementerian Negara

menjalankan pemerintahan negara.³ Kementerian menyelenggarakan fungsi (1) perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan bidangnya, (2) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya, (3) pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya dan (4) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai daerah.

Kedudukan Kementerian Dalam Negeri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Kementerian Dalam Negeri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan fungsi: perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perubahan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional. Melalui penerapan bab pemerintahan daerah diharapkan lebih mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Semua ketentuan itu dirumuskan tetap, dalam rangka menjamin dan memperkuat NKRI, sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman.⁴

Dalam ketentuan pasal 18 ditegaskan bahwa pemerintahan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi

³ *Ibid.*

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jendral MPR RI (2015) bab pemerintahan daerah, hlm 120.

daerah dan tugas pembantuan. Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk penetapan peraturan daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintahan pusat.⁵

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintah gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk mengurus rumah tangganya.⁶

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi, kabupaten, dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman.⁷ Hubungan antara kementerian dan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sesuai peraturan perundang-undangan.⁸

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, yaitu kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota) dan DPRD serta birokrasi setempat yang terpisah dari lembaga-lembaga pemerintahan tersebut dan birokrasi pemerintah. Lembaga

⁵ *Ibid*, hlm 123.

⁶ *Ibid*, hlm 250.

⁷ Lihat UUD Pasal 18 (A).

⁸ Lihat UU No 39 Tahun 2008 pasal 28.

pemerintah tersebut direkrut secara demokratis dan berfungsi menurut mekanisme demokrasi pula.⁹ Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan.¹⁰

Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Daerah membentuk perda. perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Perda harus memuat materi muatan: *pertama*, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; *kedua*, penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu materi muatan perda juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum yang dimaksud adalah dimaksud meliputi: a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.¹¹

Peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh menteri dan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan

⁹ HAW Widjaja, *Otonomi daerah dan daerah otonom*, cet-7 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014) hlm 20.

¹⁰ HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008) hlm, 37.

¹¹ Lihat Undang-Undang no 23 tahun 2014.

umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri.

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan membatalkan peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya, kepentingan umum dan kesusilaan.

Pada tanggal 6 Februari 2016 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Instruksi Menteri Nomor 582/476/SJ tentang “Pencabutan/perubahan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah yang menghambat birokrasi dan perijinan investasi”. Keputusan tersebut atas perintah Presiden Joko Widodo, tanggal 21 Juni 2016 kemendagri secara resmi mengumumkan perda-perda yang di revisi yaitu revisi/pembatalan terhadap 3.143 perda meliputi 1765 perda/perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Mendagri, 111 peraturan/putusan Mendagri yang dicabut/direvisi oleh Mendagri dan 1267 perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut oleh/direvisi oleh gubernur.

Pembatalan peraturan daerah secara sepihak oleh Mendagri telah menuai polemik di pemerintahan daerah. Mereka (pemerintah daerah) berpendapat bahwa peraturan daerah yang telah disahkan dan dibuat dengan cara yang benar untuk kepentingan rakyat, tidak dapat dibatalkan begitu saja dan seandainya dibatalkan harus melalui prosedur hukum yang sesuai dengan hierarki pembentukan perundang-undangan UU No 12/2011.

Pembatalan peraturan daerah merupakan bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah ada dua macam yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. *Pertama*, pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan pada kegiatan sebelum kegiatan tersebut dilaksanakan

(evaluasi raperda), *kedua*, pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan tersebut dilaksanakan (pembatalan perda). Menurut peneliti apabila pemerintah ingin membatalkan atau merevisi sebuah peraturan mengapa tidak pada saat peraturan tersebut masih berupa rancangan peraturan daerah (pengawasan preventif) bukan pada saat peraturan daerah tersebut telah disahkan (pengawasan represif), sehingga dapat meminimalisir pembatalan dikemudian hari yang dilakukan secara sepihak.

Dalam TAP MPR No 111/MPR/2000, Peraturan Menteri ini tidak dianggap penting dan karena itu tidak dicantumkan dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Setelah keputusan presiden, urutan selanjutnya adalah peraturan daerah (perda). Dengan demikian kedudukan perda lebih tinggi dan tidak dapat dibatalkan oleh menteri.¹²

Menurut Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) menyatakan “jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. UUD Republik Indonesia tahun 1945; b. Ketetapan MPR; c. Undang-undang/Perpu; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Perda Provinsi; g. Perda Kabupaten/kota”. Peraturan daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki dibawah undang-undang. Suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan dan tingkatannya berada dibawah undang-undang maka sebagaimana ditentukan oleh pasal 24A ayat (1) UUD 1945, maka pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan lembaga lain. Demikian pula penegasan pasal 9 ayat (2) UU 12/2011 “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”.¹³

¹² Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) cet-3, hlm 286.

¹³ Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Atas dasar diatas Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) pada tahun akhir 2015 mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi, di dalam petitumnya pemohon meminta agar peraturan terkait pembatalan perda yang diatur dalam Pasal 251 UU No 23 Tahun 2014 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Karena telah mencederai prinsip otonomi daerah yang jelas-jelas tertera dalam pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi: *“pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”*.

Amar putusan Mahkamah Konstitusi No 137 PUU/XIII-2015 tentang kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan peraturan daerah yang dikeluarkan pada bulan april 2017 menyatakan *“mengabulkan permohonan Pemohon sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa ‘..pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat’ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”*¹⁴

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul **“Kewenangan Menteri Dalam Negeri Dalam Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 137 PUU/XIII-2015 Menurut Tinjauan Siyasah Dusturiyah. “**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Menteri Dalam Negeri pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU/XIII-2015?

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU/XIII-2015.

2. Apa Dasar Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Membatalkan Kewenangan Menteri Dalam Negeri?
3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap kewenangan Menteri Dalam Negeri pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU/XIII-2015?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis Kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan peraturan daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU/XIII-2015.
2. Untuk menganalisis dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam membatalkan Kewenangan Menteri Dalam Negeri.
3. Untuk menganalisis Tinjauan siyasah dusturiyah terhadap kewenangan Menteri Dalam Negeri pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU/XIII-2015.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan yaitu sebagai berikut:

1. Secara teoritis

penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pemikiran dan wawasan keilmuan khususnya bagi pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara (*Siyasah*) dan secara umum bagi pengembangan keilmuan tentang hukum mengenai kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan peraturan daerah pasca putusan mahkamah konstitusi no 137/PUU/XIII-2015 menurut tinjauan *siyasah dusturiyah*.

2. Secara praktis

penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi riil baik untuk praktisi hukum, civitas academica UIN SGD Bandung ataupun masyarakat umum.

E. Kerangka Pemikiran

Tidak ada suatu ketentuan dalam UUD 1945 yang menyebutkan suatu badan sebagai kumpulan menteri-menteri, Pasal 17 UUD 1945 hanya mengenai menteri-menteri dengan tiada kualifikasi lebih lanjut. Dewan menteri atau kabinet adalah suatu alat pemerintahan yang timbulnya berdasarkan konvensi ketatanegaraan. Meskipun demikian menurut *Ismayl Suny*, meskipun kabinet adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang sesungguhnya, menteri-menteri itu tidak mempunyai kedudukan hukum sebagai anggota kabinet dan dalam teori hukum (*legal theory*) mereka hanyalah “*servant of the crown*”, kepada siapa kekuasaan eksekutif dibebankan”¹⁵

Dalam konteks sistem pemerintahan presidensial, menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden karena itu ia bertanggungjawab kepada presiden. Namun demikian menteri-menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa, tetapi ia berkedudukan sebagai pemimpin departemen. Dalam hal demikian, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya.¹⁶

Kewenangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Sumber kewenangan dalam pemerintahan terbagi atas tiga bagian yaitu atribusi, delegasi dan mandat.¹⁷ *Pertama*, atribusi (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah bentuk kewenangan yang didasarkan atau diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. *Kedua*, delegasi yaitu pelimpahan atau penyerahan kewenangan dari badan/lembaga pejabat tata usaha negara lain dengan tanggung jawab beralih pada penerima delegasi. *Ketiga*, mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu

¹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Negara Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011 hlm 209.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ridwan HR *Hukum Administrasi negara*. (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008) hlm 104.

bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat.¹⁸

Kewenangan Menteri Dalam Negeri (Kemendagri) dalam pembatalan peraturan daerah termasuk pada kewenangan yang bersumber dari delegasi. Presiden menyerahkan wewenang kepada mendagri, dengan penyerahan ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari pemberi delegasi (presiden) kepada yang menerima delegasi (mendagri).

Dalam UU Pemerintahan Daerah No 23/2014 kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan peraturan daerah merupakan suatu bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Pengawasan represif berupa pembatalan peraturan yang dilakukan telah mencederai semangat otonomi daerah yang tercantum dalam UUD 1945.

Namun sebaliknya menurut Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) menyatakan “jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. UUD Republik Indonesia tahun 1945; b. Ketetapan MPR; c. Undang-undang/Perpu; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Perda Provinsi; g. Perda Kabupaten/kota”, perda jelas disebut salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki dibawah UU. Maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan lembaga lainnya.¹⁹

Mahkamah Konstitusi akhirnya mengeluarkan putusan bahwa menteri dalam negeri tidak lagi berwenang terhadap pembatalan peraturan daerah (kabupaten/kota). Pembatalan perda harus

¹⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Negara Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011) hlm 248.

¹⁹ Lihat Undang-Undang Dasar 1945 bab IX tentang kekuasaan kehakiman.

dilakukan melalui uji materi di Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan, karena suatu produk hukum hanya absah apabila diuji melalui institusi hukum bernama pengadilan sebagaimana diajarkan dalam berbagai teori pemisahan kekuasaan yang menitikberatkan arti pentingnya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).²⁰

Islam adalah agama yang sempurna yang ajarannya mencakup seluruh aspek kehidupan manusia, mengatur hal-hal kecil sampai kepada hal-hal besar, karena Islam memiliki sumber hukum dari Allah Yang Maha Mengetahui, yaitu Al-Quran. Hukum yang ada dalam Al-Qur'an selalu teraplikasi dalam segala sikap dan perbuatan Rasul yang disebut dengan Hadist atau Sunnah. Jika kedua sumber hukum Islam tersebut tidak mencakup suatu masalah furu'iyah, maka ra'yu atau ijtihad menjadi sumber hukum setelah Al-Qur'an dan al-Sunnah.²¹

Dalam pembagian dalil syar'i, di sini dipilih pengelompokan dalil syar'i menjadi dalil *nash* dan dalil *ghairu nash* ijtihadi. Dalil *nash* adalah dalil syar'i yang bersumber dari teks. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah syar'i Al-Qur'an dan Sunnah. Sedangkan dalil *ghairu nash* adalah dalil yang tidak bersumber dari nash teks Al-Qur'an maupun Sunnah. Karena bukan bersumber dari teks, ia disebut juga sebagai dalil ijtihad sebab merujuk pada hasil ijtihad (pemikiran) manusia. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah *ijma'*, *qiyas*, *istishab*, *maslahah al-mursalah*, *'urf*, *istishab*, syari'at umat sebelum Islam dan madzhab sahabat.²²

Fiqh siyasah mempunyai dua kategori sumber hukum, yaitu sumber hukum vertikal dan sumber hukum horizontal. Sumber hukum vertikal adalah Al-Qur'an dan Hadist sebagai sumber hukum Islam pada umumnya dan Fiqh siyasah pada khususnya. Sumber hukum horizontal adalah sumber yang berasal dari manusia dan lingkungannya, antara lain pendapat ahli, cendekiawan,

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No 137 PUU/XIII-2015.

²¹ Hasbiyallah, *Ilmu Ushul Fiqh*, (Bandung: Cv Insan Mandiri) hlm 11

²² Suyatno, *Dasar-Dasar Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh*, (Jakarta: AR-Ruzz Media, 2011), cet-1, hlm 81

ulama, dan *zu'ama*, sumber berupa sejarah kehidupan manusia, peraturan-peraturan yang dibuat penguasa, serta pengalaman-pengalaman dan hukum adat (*al-urf* wa *al-'adat*).²³

Fiqh siyasah diartikan sebagai ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Jelasnya siyasah dalam arti populernya ilmu tata negara dalam ilmu agama yang dikategorikan ke dalam pranata sosial Islam.²⁴

Sistem ketatanegaraan Islam memiliki asas operasional yang terdiri atas lima hal, yaitu asas persamaan (*al-musawah*), asas keadilan (*al-'adalah*), asas musyawarah (*al-syura*), asas kebebasan (*al-huriyah*) dan asas tanggung jawab (*al-mas'uliyah al-ammah*).²⁵

Dalam bukunya *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah* karya Imam Al-Mawardi bahwa menteri merupakan salah satu penyelenggaraan negara dalam syariat Islam sebagai pembantu khalifah. Hanya sebatas mendeskripsikan tentang kementerian, menteri terbagi dalam dua bagian yaitu menteri *tafwidh* menteri dengan mandat penuh dan menteri *tanfidzi* menteri pelaksana. Pengangkatan menteri harus dengan otoritas atau kewenangan penuh dan mandat atau kepercayaan khalifah kepada menteri yang dipilihnya.. kemudian dikatakan pula bahwa menteri pelaksana dalam menjalankan tugasnya harus dengan amanat, jujur, tawadhu, pintar bergaul, membuat laporan kepada imam, dan cerdas.²⁶

Dalam Islam tiada teks Al-Qur'an dan Hadits maupun praktek politik Nabi dan generasi pertama umat Islam yang menetapkan model baku kewenangan pemimpin dalam pembatalan

²³ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Prefektif fiqh siyasah*, cet-2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) hlm 240

²⁴ I Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, Yogyakarta: Penerbit Ombak (anggota IKAPI) 2014, hlm 29

²⁵ Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010) hlm 31.

²⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkām As-Sulthaniyah Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, (penerjemah:Fadli Bahri), Bekasi: Pt Darul Falah, 2016 hlm 39.

peraturan daerah. Persoalan umat yang tidak dijelaskan dalam sumber hukum Islam tersebut maka sepenuhnya ditetapkan oleh ijtihad manusia agar tetap sesuai dengan perkembangan masyarakat. *Fiqh siyasah* hanya menggariskan prinsip bahwa ijtihad hukum harus mengabdikan kepada kemaslahatan rakyat dan menjamin hak asasi manusia. Dalam kaidah *fiqh siyasah* dikatakan bahwa dalam menetapkan kebijakan hukum kepala negara terhadap rakyat harus berdasar pada kemaslahatan. “Tindakan atau kebijaksanaan kepala negara terhadap rakyatnya tergantung kepada kemaslahatan.”²⁷

Di dalam siyasah, lembaga-lembaga kekuasaan negara disebutkan bahwa ada sejak pemerintahan Islam dulu, tiga kekuasaan yang sering disebut trias politika telah lama dikenal yaitu *al-sulthah al-tanfidiyyah* yang berwenang menjalankan pemerintahan (eksekutif), *al-sulthah al-tasyriyyah* yang berwenang membentuk undang-undang (legislatif), dan *al-sulthah al-qadhā’iyyah* yang berkuasa mengadili setiap segketa (yudikatif). Di dalam sejarah Islam, khalifah adalah pemimpin negara sekaligus pemimpin agama. Kekuasaan khalifah yang mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Di setiap periode kekuasaan, khalifah ada yang berkuasa absolut, ada juga yang mulai membagi-bagi kekuasaan, meskipun pucuk pimpinannya masih dipegang oleh khalifah.²⁸

Dalam konsep *fiqh siyasah* menempatkan hasil temuan manusia dalam bidang hukum kedudukan yang tinggi dan sangat bernilai, setiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan ajaran agama, wajib dipatuhi sepenuh hati. Kewajiban ini diperintahkan oleh Allah dalam firman-Nya yang berbunyi sebagai berikut:²⁹

²⁷ Munaj Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008) hlm 12.

²⁸ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Prefektif fiqh siyasah*, cet-2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) hlm, 126.

²⁹ Mujab Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Ibid*, hlm 12.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا [٤:٥٩]

Artinya:

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (QS. An-Nisa: 59)³⁰

Ayat tersebut memerintahkan manusia yang beriman untuk taat kepada Allah, Rasul, dan *ulil amry* dengan cara mengikuti Al-Qur'an, memegang Sunnah Nabi dan apa yang mereka (*ulil amry*) perintahkan kepada kalian dalam rangka taat kepada Allah, bukan maksiat kepada-Nya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa peraturan/hukum yang dibuat oleh pemimpin (*ulil amry*) tidak boleh bertentangan dengan Al-Quran dan Hadist. Sumber hukum ada tiga yaitu Al-Qur'an, Sunah dan ijtihad, ijtihad tidak boleh bertentangan dengan dengan Hadist dan Al-Qur'an dalam arti hukum yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan hukum diatasnya. Dalam Al-Quran jelas tertera bahwa kita wajib mentaati Allah, Rasullullah, dan ulil amry atau pemimpin kita, ini dibahas di ayat Al-Quran di atas:³¹

Al-Qur'an menetapkan bahwa ketaatan tidak boleh hanya kepada Allah dan wajib mengikuti undang-undang-Nya. Ketaatan Allah merupakan ketaatan pokok, kemudian ketaatan kepada rasul-Nya dan akhirnya ketaatan kepada *Ulil Amri* di antara orang-orang beriman, selama *Ulil Amri* tidak memerintahkan maksiat kepada Allah.³²

Makna *Uli al-amr* menurut ahli tafsir Islam sangat beragam. Dirujuk dari kitab tafsir at-
Thabari, sebuah kitab klasik yang ditulis oleh ulama besar Abu Jafar Muhammad bin Jarir at-

³⁰ Departemen Agama Republik Indonesia, Al-Q'uran dan terjemahnya. Surabaya: Karya Agung, 2006 hlm 69.

³¹ Deliar Noer, *Sistem Politik Islam Abul A'la Al-Maududi*, (Jakarta: Mizan, 1990) hlm 201.

³² Jubir Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (siyasah dusturiyah)*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2012, hal 30.

Thabari dan banyak dirujuk oleh para mufasir berikutnya, menyebutkan para ahli ta'wil berbeda pandangan mengenai *Ulil Amri*. Satu kelompok ulama menyebutkan bahwa yang dimaksud *Ulil Amri* adalah umara sedangkan kelompok yang kedua menyebutkan bahwa *ulil amri* itu adalah *ahlu al-ilmi wal fiqh* (mereka yang memiliki ilmu dan pengetahuan fiqh) dan sebagian lain menyebutkan bahwa sahabat Rasulullah yang disebut *Ulil Amri*. Sedangkan Imam al-Mawardi dalam kitab tafsirnya ada empat pendapat penafsiran, dua diantaranya yaitu *pertama*, menurut Ibn Abbas as-Sadi, Abu Hurairah serta Ibn Zaid makna *Uli al-amr* bermakna umara (pemimpin yang konotasinya adalah pemimpin masalah keduniaan) dan *kedua*, menurut Jabir bin Abdullah, al-Hasan, Atha dan Abi al-Aliyah makna *ulil amri* adalah ulama dan fuqaha.³³

Menurut Abdul Wahab Khallaf bahwa “otoritas pemerintah untuk membuat kebijakan yang dikehendaki kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu yang mengaturnya.”³⁴

Dalam *siyāsah dustūriyah* yang merupakan *fiqh dustūriyah* yang membahas hubungan pemimpin dan rakyatnya dibatasi hanya membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan prinsip-prinsip syariat Islam. Sebab tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi hak-hak asasi manusia. Jika peraturan perundang-undangan tersebut tidak sejalan dengan syariat Islam dalam arti telah merugikan hak-hak rakyat. Maka dalam hal ini yang berwenang untuk mengutus masalah ini adalah lembaga yudikatif atau dalam *siyāsah* dikenal dengan sebutan *sulthah al-qadāiyah* yang dipegang oleh hakim atau *qhādi*, terdiri dari tiga lembaga peradilan yakni disebut dengan *wilāyah al-qada*, *wilāyah al-hisbah* dan *wilayah al-mazālim*. Ketiga lembaga peradilan tersebut

³³ www.nadirhosen.net diakses hari jumat tanggal 2 februari 2018 pukul 22.00.

³⁴ Mujab Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyāsah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008) hal 12.

mempunyai kewenangan berbeda dalam memutuskan suatu perkara. Dan yang berwenang memutuskan dalam masalah ini yakni mengenai perkara yang terjadi antara rakyat dan negara adalah *wilayah al-mazalim*.³⁵

Kewenangan menteri dalam negeri dalam pembatalan peraturan daerah telah mengambil hak-hak pemerintahan daerah tentang otonomi daerah dan kekuasaan kehakiman Mahkamah Agung yang tercantum dalam UUD 1945 sebagai sumber hukum negara Indonesia, sehingga Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri tidak lagi berwenang dalam melakukan pembatalan peraturan. Dalam Islam pun bahwa sebuah ijtihad yang diambil tidak boleh bertentangan dengan sumber hukum di atasnya yaitu al-Quran dan hadits.

Dalam Al-Quran dikatakan bahwa para penyelenggara negara baik eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam mengeluarkan kebijakan harus menegakan hukum dengan adil karena bagaimanapun setiap manusia mempunyai hak-hak yang sama di mata hukum. Seperti yang tertera dalam Al-Qur'an:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا [٤:٥٨]

*“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” (Q.S. An-Nisa: 58).*³⁶

F. Langkah-Langkah Penelitian

³⁵ Ahmad Suhada ,204310156, *Pencalonan Mantan Narapidana Sebagai Calon Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 Tinjauan Siyasa Dusturiyah*”, Bandung: 2011, hal 3.

³⁶ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Q’uran dan terjemahnya*. Surabaya: Karya Agung, 2006 hal 69.

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan dan menjelaskan fakta dan informasi yang ditemukan yang kemudian dianalisis menggunakan perspektif siyasah dusturiyah. Fakta yang dijadikan objek dalam penelitian ini adalah kewenangan Kemendagri dalam pembatalan peraturan daerah.

2. Jenis Informasi

Bahan informasi yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat *autoritative* (mempunyai otoritas) yang terdiri dari perundang-undangan dan putusan-putusan. Adapun peraturan perundang-undangan yang dijadikan sumber hukum primer dalam penelitian ini adalah:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah.
 - 3) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan
 - 4) Perpres Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri
 - 5) Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan
 - 6) Keputusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU/XIII-2015
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum sekunder, antara lain dari buku, surat kabar, artikel, makalah, dokumen-dokumen lainnya. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya adalah:

- 1) Fiqih Siyasah karya Munaj Ibnu Syarif dan Khamami Zada
 - 2) Al-Ahkām Al-Sulthāniyāh, Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam, Karya Imam Al-Mawardi
 - 3) Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia Karya Jimly Assidique
 - 4) Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah) Karya Jubair Situmorang
 - 5) Otonomi Daerah dan Desentralisasi karya Utang Rosidin
 - 6) Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Prespektif Fiqh Siyasah Karya Ahmad Sukadja
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan informasi tentang sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder seperti KBBI, kamus Hukum, Ensiklopedia, blog, dan lainnya..

3. Teknik Penelusuran Informasi

Dalam penelitian ini, teknik penelusuran informasi yang dilakukan dengan dua metode yaitu;

1. Studi kepustakaan yaitu teknik penelusuran informasi dengan cara menelusuri dan menelaah semua bahan-bahan pustaka yang tersedia di perpustakaan dan tempat lain yang relevan dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.
2. Dokumentasi yaitu selain dengan studi kepustakaan untuk mendapatkan informasi dari buku-buku, teknik penelusuran informasi dalam penelitian ini juga menggunakan dokumen-dokumen negara seperti Peraturan Daerah, Peraturan Presiden dan Putusan Mahkamah Konstitusi

4. Analisis Hasil Penelitian

Pada dasarnya analisis data merupakan penguraian informasi melalui beberapa tahapan. Adapun tahapan-tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Penelusuran Informasi berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier
- b. Membaca semua informasi literatur
- c. Mengklasifikasikan informasi literatur
- d. Menafsirkan informasi literatur
- e. Menarik kesimpulan hasil penelitian



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG