

# PELAKSANAAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

Dr. Zainab Ompu Jainah, S.H., M.H.  
Prof. Dr. Lintje Anna Marpaung, S.H., M.H.  
Risti Dwi Ramasari, S.H., M.H.  
Intan Nurina Seftiniara, S.H., M.H.

PELAKSANAAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

©: Zainab Ompu Jainah, S.H., M.H., Prof. Dr. Lintje Anna Marpaung, S.H., M.H.,  
Risti Dwi Ramasari, S.H., M.H., Intan Nurina Seftiniara, S.H., M.H.



**PELAKSANAAN  
PEMBATALAN  
PERATURAN DAERAH  
DI INDONESIA**

Hak cipta pada penulis  
Hak penerbitan pada penerbit  
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun  
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

**Kutipan Pasal 72 :**

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

# **PELAKSANAAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA**

**Dr. Zainab Ompu Jainah, S.H., M.H.  
Prof. Dr. Lintje Anna Marpaung, S.H., M.H.  
Risti Dwi Ramasari, S.H, M.H.  
Intan Nurina Seftiniara, S.H., M.H.**



Perpustakaan Nasional RI:  
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

## **PELAKSANAAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA**

### **Penulis:**

Dr.Zainab Ompu Jainah,S.H.,M.H.  
Prof.Dr.Lintje Anna Marpaung,S.H.,M.H.  
Risti Dwi Ramasari,S.H,M.H.  
Intan Nurina Seftiniara,S.H.,M.H.

### **Editor:**

DR.ERNA DEWI,S.H,M.H.

### **Desain Cover & Layout**

Team Aura Creative

Penerbit  
**Universitas Bandar Lampung  
(UBL) Press**  
Jl. Zainal Abidin Pagar Alam No.26, Labuhan  
Ratu, Kedaton, Kota Bandar Lampung, Lam-  
pung 35142

xii + 264 hal : 15,5 x 23 cm  
Cetakan, November 2021

**ISBN: 978-623-97918-5-8**



## KATA PENGANTAR

---

Segala puji syukur bagi Allah swt, yang Maha Pencipta, yang Maha Pemberi Rahmat, yang telah memberikan kekuatan bagi penulis untuk menerbitkan buku ini. Mudah-mudahan buku ini bisa bermanfaat bagi semua pihak, khususnya di kalangan hukum Indonesia.

Buku ini mengemukakan mengenai pelaksanaan prosedur pembatalan peraturan daerah. Tanpa bermaksud menggurui, buku merupakan bagian dari hasil penelitian penulis mengenai pelaksanaan pembatalan peraturan daerah provinsi lampung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Yang pada aturannya terdapat beberapa pasal yang dirubah, yaitu Pasal 1, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 58, Pasal 71A, Pasal 85, Pasal 90, Pasal 95A, Pasal 95B dan Pasal 99A.

Di beberapa kesempatan, penulis telah berusaha mendiskusikan persoalan ini dengan teman-teman akademisi dari berbagai Perguruan Tinggi. Untuk itu penulis mengucapkan penghargaan yang sebesar-besarnya untuk para akademisi yang masih konsisten dalam hal ilmu hukum tata negara khususnya pada prosedur pembentukan dan pembatalan peraturan daerah.

Penulis menghaturkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu dan menjadi inspirasi buku ini, terutama untuk isteri dan anak-anak tercinta.

Demikian yang bisa penulis sampaikan sebagai pengantar membaca buku ini.

Bandar Lampung, Agustus 2021

Penulis



# GLOSSARY

---

- Absolut : Mutlak, tidak terbatas, tanpa syarat
- Birokrasi : Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh Pegawai Pemerintah yang berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan
- Desentralisasi : Sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah
- Dekonsentrasi : Pelimpahan wewenang dari pemerintah, kepala wilayah, instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat daerah
- Hierarki : Urutan tingkatan atau jenjang jabatan
- Legislasi : Pembuatan Undang-Undang
- Otonomi : Pemerintahan sendiri

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
GLOSSARY.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR BAGAN.....	xii

<b>I. PEMERINTAH DAERAH.....</b>	<b>1</b>
A. Pemerintahan Daerah .....	1
1. Latar Belakang Pemerintahan Daerah .....	1
2. Pengertian, Fungsi dan Asas Pemerintahan Daerah ...	4
3. Urgensi Otonomi Daerah.....	11
4. Landasaan Hukum Otonomi Daerah .....	17
B. Pembentukan Daerah, Kawasan Khusus Dan Perbatasan Negara .....	21
1. Pembentukan Daerah .....	21
2. Kawasan Khusus.....	30
3. Perbatasan Negara .....	31
C. Urusan Pemerintahan.....	32
1. Pembagian Urusan Pemerintahan.....	32
2. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah .....	34
D. Penyelenggara Pemerintahan Daerah.....	38
1. Definisi dan Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	38

2. Kedudukan, Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Penyelenggara Pemerintah Daerah .....	40
<b>II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM NEGARA HUKUM.....</b>	<b>61</b>
A. Pengertian Dan Prinsip Negara Hukum .....	61
B. Urgensi Hukum Pembentukan Peraturan Perundang- Undang-an.....	69
C. Hakekat Perundang-Undang-an Dan Pembentukannya...	
D. Teori Dan Asas Hukum Pembentukan Peraturan Perundang- Undang-an.....	100
1. Teori Hukum Pembentukan Perundang-Undang-an ...	103
2. Asas Hukum Pembentukan Perundang-Undang-an.....	109
E. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang – Undang-an.....	113
1. Urgensi Partisipasi Masyarakat .....	115
2. Tahap-Tahap Partisipasi Masyarakat .....	118
3. Pengawasan Masyarakat dalam Pelaksanaan Undang- Undang.....	119
<b>III. HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA .....</b>	<b>123</b>
A. Pendahuluan .....	123
B. Sejarah Hierarki Perundang-Undang-an Indonesia.....	126
C. Hierarki Perundang-Undang-an di Indonesia.....	134
1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	134
2. Ketetapan MPR.....	142
3. Peraturan Perundang-Undang-an.....	149
4. Peraturan Pemerintah .....	151
5. Peraturan Presiden.....	158
6. Peraturan Daerah .....	167
<b>IV. LEGISLASI PERATURAN DAERAH .....</b>	<b>172</b>
A. Syarat Pembentukan Peraturan Daerah .....	172
B. Penyusunan Peraturan Daerah .....	181
1. Metode Penyusunan Peraturan Daerah.....	181
2. Proses Penyusunan Peraturan Daerah .....	193

C. Legislasi Peraturan Daerah.....	201
D. Fungsi Penjelasan dalam Peraturan Daerah.....	211
E. Aksesibilitas Publik dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah .....	213
<b>V. PEMBATALAN PERATURAN DAERAH .....</b>	<b>216</b>
A. Pendahuluan .....	216
B. Tinjauan umum konsep pengujian dan pembatalan peraturan Daerah .....	221
C. Legal historis pengaturan kewenangan pengujian dan pembatalan peraturan daerah dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan.....	228
D. Implikasi Hukum Putusan Mahkamah konstitusi terhadap pengawasan peraturan daerah .....	239
E. Mekanisme pembatalan peraturan daerah .....	243
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>246</b>
<b>TENTANG PENULIS .....</b>	<b>259</b>

# DAFTAR TABEL

---

Tabel 1. Unsur Forum Koordinasi Pemimpin Daerah .....

Tabel 2. Syarat Administratif Daerah.....

# DAFTAR BAGAN

---

Bagan 1. Urusan Pemerintahan Daerah .....



# BAB I

## PEMERINTAH DAERAH

---

### A. PEMERINTAHAN DAERAH

#### 1. Latar Belakang Pemerintahan Daerah

Negara merupakan sebuah organisasi yang berasal dari produk politik, yang didalamnya terdiri dari policy, strategi, langkah, kiat, dan kebijakan dalam mencapai suatu tujuan.<sup>1</sup> Terdapat berbagai macam jenis kegiatan pada sistem politik suatu negara. Demikian juga perihal penyelenggaraan pemerintahan suatu negara dari pusat hingga daerah dengan strategi-strategi khusus yang dipegang oleh para pemegang kekuasaan dalam mengambil suatu keputusan.

Negara Indonesia adalah negara berbentuk kesatuan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang tercantum dalam Alinea Ke-4 Preambule UUD 1945 dan di jelaskan lagi pada batang tubuh UUD 1945, yaitu Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 37 ayat (5). Negara Indonesia merupakan negara yang berbentuk pulau-pulau dengan dibatasi dengan lautan dan Undang-Undang mengatur hak dan batasnya, seperti yang diatur dalam Pasal 25A UUD 1945.<sup>2</sup>

Indonesia merupakan negara yang terkenal dengan sebutan Negara Seribu Pulau, karena terdiri dari kurang lebih 17.508 Pulau dan teritorir Negara Indonesia lebih kurang 250 *zelfbeturende lanschappen* yaitu daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat, contohnya adalah Nagari di Minangkabau, Huta di Tapanuli,

---

<sup>1</sup> Lintje Anna Marpaung. 2020. *Politik Pemerintahan Daerah*. Bandar Lampung. Pusaka Media. Hlm.1

<sup>2</sup> *Ibid.*

Kampong di Aceh, sedangkan daerah istimewa yaitu daerah yang berbentuk kerajaan atau kesultanan seperti daerah-daerah di Pulau Jawa.<sup>3</sup>

Adanya berbagai pulau ini juga menjadikan Indonesia terdiri dari beraneka ragam budaya. Begitu juga dengan daerah istimewa yang mempunyai berbagai jenis hak dan wewenang terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan. Sehingga, Pemerintahan Indonesia ini terdiri dari Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Dasar Pendirian Pemerintahan Daerah yaitu Pasal 18 dan Pasal 25A UUD 1945. Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Indonesia terdiri dari daerah Provinsi yang melingkupi Kabupaten dan Kota. Sedangkan Pasal 25A menjelaskan bahwa pembagian daerah di Negara Indonesia dibagi sesuai pada tingkatannya, yaitu Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan pada landasan hukum tersebut, maka dapat ditegaskan bahwa pemerintahan daerah merupakan pemerintah otonom yang dapat menjalankan tugas dan wewenangnya seluas-luasnya sesuai dengan ketentuan undang-undang, pemerintah daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya dalam menjalankan sistem pemerintahan otonomi dan tugas pembantuannya. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.<sup>4</sup>

Pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang mengaturnya dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam hal hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras.

---

<sup>3</sup> Moh.Yamin. 1995. *Naskah Persiapan UUD1945*. Jakarta. Jajasan Prapanca. Hlm.301.

<sup>4</sup> Lintje Anna Marpaung. 2020. *Op.Cit*.

Tugas dan wewenang yang dijalankan oleh pemerintah dijalankan oleh para pemangku jabatan atau biasa disebut dengan istilah pejabat (*aambtsdrager*). Pemangku jabatan yang menjalankan tugas dan fungsinya pada sistem pemerintahan, disebut juga pemerintah. Di Indonesia sendiri, dalam jabatan pemerintahan terbagi menjadi tiga bidang, yaitu legislatif, yudikatif, dan eksekutif.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut dalam arti statis. Selain itu juga, pemerintahan dapat juga dapat diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain sebagainya. Pemerintahan di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu, dan lain sebagainya.<sup>5</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Pemerintahan dalam pengertian dan ketentuan diatas, bermakna sebagai aktivitas yang ada pada lingkungan pemerintahan dan/atau jabatan seperti Pemerintahan Daerah dan DPRD. Sedangkan Pemerintah Pusat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan di daerah otonom.

---

<sup>5</sup> Ismail Suny. 1986. *Pergeseran Kekuasaan*. Jakarta. Aksara Baru. Hlm.84-85

Penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu :

- a. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara;
- b. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom;
- c. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain-lain.<sup>6</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara pemerintah daerah atau eksekutif adalah Gubernur, Bupati dan Walikota serta perangkat daerahnya. Sedangkan DPRD atau Legislatif adalah DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota.

## **2. Pengertian, Fungsi dan Asas Pemerintahan Daerah**

Pemerintah daerah di Negara Indonesia di atur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan di tahun 2015 diperbaharui dalam Undang-Undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang tersebut, Pemerintah Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPR sesuai pada asas otonomi dan juga tugas pembantuan sesuai pada prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI pada UUD 1945.

Pemerintah daerah di pimpin oleh seorang kepala daerah yang berfungsi sebagai penyelenggara sistem pemerintahan daerah sesuai wewenang dan kewajibannya dalam daerah otonom. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo.

---

<sup>6</sup> Moh. Yamin. *Op.Cit.* hlm.310.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sehingga, jika dilihat dalam tatanan Negara Indonesia yang berpusat pada Pemerintah Pusat lalu turun pada Pemerintah Provinsi, maka setiap daerah dalam Provinsi itu dibagi lagi menjadi pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang setiap otonomi daerahnya dipimpin oleh Pemimpin Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya.<sup>7</sup>

Dalam pembagian tugas dan wewenang, pemerintah daerah dengan menggunakan kekuasaan dan wewenangnya menjalankan sistem pemerintahannya dan mengesahkan peraturan daerah dengan tetap mengacu pada pemerintah pusat. Pemerintah juga mempunyai forum sendiri dalam menjalankan wewenangnya, yang dikenal dengan sebutan FOKORPIMDA yaitu Forum Koordinasi Pimpinan Daerah yang terdiri dari Pejabat berwenang pada suatu otonomi daerah tersebut, seperti Gubernur beserta Jajarannya, Walikota beserta jajarannya, dan juga Bupati beserta jajarannya. Hal ini dapat dilihat dalam tabel Pemerintah Daerah di bawah ini :<sup>8</sup>

Tabel 1. Unsur Forum Koordinasi Pemimpin Daerah

Lembaga	Ketua Unsur Kepala Daerah	Anggota			
		Unsur DPRD	Unsur Kepolisian	Unsur Kejaksaan	Unsur TNI
Forkopimda Provinsi	Gubernur	Ketua DPRD Provinsi	Kepala Kepolisian Daerah	a. Kepala Kejaksaan Tinggi b. Ketua Pengadilan Tinggi c. Ketua Pengadilan Tinggi Agama d. Ketua Pengadilan Tinggi Tata	Panglima Komando Daerah Militer

<sup>7</sup> Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintah Daerah : Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm.2

<sup>8</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Forum\\_koordinasi\\_pimpinan\\_daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Forum_koordinasi_pimpinan_daerah) diakses pada Hari Rabu, Tanggal 9 Desember 2020. Pukul 11.00 WIB.

				Usaha Negara	
Fokorpimda Kabupaten	Bupati	Ketua DPRD Kabupaten	Kepala Kepolisian Resor	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kepala Kejaksaan negeri</li> <li>b. Ketua Pengadilan Negeri</li> <li>c. Ketua Pengadilan Agama</li> <li>d. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara</li> <li>e. Ketua Pengadilan Militer</li> </ul>	Komandan Distrik Militer
Fokorpimda Kota	Wali Kota	Ketua DPRD Kota	Kepala Kepolisian Resor Kota/ Kepala Kepolisian Resor Kota Besar	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kepala Kejaksaan Negeri</li> <li>b. Ketua Pengadilan Negeri</li> <li>c. Ketua Pengadilan Agama</li> <li>d. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara</li> <li>e. Ketua Pengadilan Militer</li> </ul>	Komandan Resor Militer/ Komandan Distrik Militer
Fokorpimcam	Camat	-	Kepala Kepolisian Sektor/ Kepala Kepolisian Sektor Kota	-	Komandan Rayon Militer

Merujuk pada tabel diatas, maka dapat dilihat bahwa pemerintah daerah merupakan penyelenggara pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati/Walikota dan perangkat daerah lainnya yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang dilakukan secara demokratis dengan memegang teguh prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Tujuan adanya otonomi daerah salah satunya adalah agar setiap daerah di Indonesia dapat memberikan langkah cepat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tujuan tersebut dapat ditempuh dengan memberikan pelayanan kemasyarakatan dengan efektif dan efisien, dengan didukung juga oleh peran serta dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Selain itu juga, perlu adanya peningkatan daya saing antar daerah, tetapi tetap dengan berprinsip pada demokrasi, pemerataan daerah, keadilan serta meningkatkan kearifan lokal daerah tersebut.

Prinsip yang dipegang dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat berkaitan dengan keuangan, pelayanan, pemanfaatan sumber daya alam yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan tetap memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dan dilakukan secara adil dan selaras. Sehingga, Negara tetap dalam marwahnya dan mengakui serta menghormati hak dan kewenangan setiap otonom daerah, baik secara hukum positif dan juga hukum adat serta hak-hak tradisionalnya.

Tabel 1 tersebut diatas telah diketahui bahwa Pemerintah Daerah dalam menjalankan otonominya juga membagi kembali dirinya menjadi tingkat kota/kabupaten. Ketentuan Pemerintah Daerah ini dijelaskan dalam Pasal 18 UUD 1945, yang diantaranya adalah :

- a. NKRI membagi daerah Provinsi dengan tingkatan Kabupaten dan Kota yang diatur dalam undang-undang;
- b. Pemerintah daerah baik di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota mengatur sendiri urusan penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap menganut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- c. Pemilihan Kepala Daerah dan DPRD dilakukan secara langsung, umum, dan demokratis;

- d. Pemerintah Daerah berhak untuk menjalankan otonomi seluasnya, kecuali apabila telah ditentukan oleh undang-undang;
- e. Pemerintah Daerah berhak untuk memberikan penetapan atas peraturan daerah dan peraturan lainnya dalam pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan;
- f. Tata cara penyelenggaraan, susunan dan hal-hal yang berkaitan lainnya dengan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 ini akan mengupas lebih dalam tentang fungsi Pemerintah Daerah dalam membangun daerahnya demi kesejahteraan masyarakat.. Pembangunan dilakukan secara berkesinambungan dengan tetap berpedoman pada undang-undang, sehingga para pemimpin daerah beserta jajarannya tidak tumpang tindih dalam menjalankan tugasnya.

Untuk dapat mendukung penyelenggaraan negara dalam pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintah daerah, maka, sesuai dengan undang-undang yang berlaku, Pemerintah Daerah tetap menjalankan penyelenggaraan negara sesuai dengan asas-asas yang berkaitan dengan wewenang otonomi daerah. Asas-asas itu diantaranya adalah :

- a. Asas sentralisasi, yaitu kewenangan penyelenggaraan negara berada di pemerintah pusat;
- b. Asas desentralisasi, yaitu kewenangan pemerintah pusat dalam menyelenggaraan negara dilimpahkan kepada pemerintah daerah;
- c. Asas dekonsentrasi, yaitu kewenangan pemerintah pusat dalam menyelenggaraan negara dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi dan/atau instansi perangkat daerah pemerintah daerah;
- d. Asas tugas pembantuan, yaitu pemerintah daerah sebagai penyelenggara negara melimpahkan wewenang dan tugasnya kepada penyelenggara negara ditingkat bawahnya. Contohnya adalah Gubernur yang menugaskan walikota dan/atau bupati, atau turun ke bawah seterusnya.

Fungsi pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah terbagi menjadi empat jenis fungsi, yaitu *pertama* absolut, *kedua* wajib, *ketiga* pilihan, dan *keempat* umum, yang akan dijelaskan satu persatu di bawah ini :<sup>9</sup>

**a. Absolut**

Fungsi ini memberikan kewenangan pada pemerintah pusat melalui asas sentralisasi. Meskipun begitu, pemerintah pusat tetap dapat memberikan wewenangnya pada pemerintah daerah. Fungsi absolut ini contohnya adalah wewenang di bidang pertahanan, keamanan, politik luar negeri, kebijakan moneter, dan fiskal nasional, serta agama.

**b. Wajib**

Fungsi pemerintahan wajib merupakan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan berdasar pada asas desentralisasi atau dekonsentrasi. Pemerintah daerah diberikan kewajiban dalam menyelenggarakan negara dibidang pelayanan dasar masyarakat, sehingga tidak terjadinya kemajemukan dan multikultural di daerah otonom. Fungsi ini diantaranya adalah pelayanan kesehatan, pendidikan, sosial, pekerjaan umm, perencanaan ruang, pemukiman, tenaga kerja, pangan, pertanahan, pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, lingkungan hidup, administrasi pencatatan sipil, pengendalian penduduk, komunikasi dan informasi, perhubungan, investasi, koperasi dan UMKM, kebudayaan, dan olahraga.

**c. Pilihan**

Fungsi pemerintahan pilihan tetap berdasarkan asas desentralisasi atau dekonsentrasi yang berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam dan manusia, serta globalisasi yang khas pada suatu daerah, seperti pariwisata, kelautan dan perikanan, kehutanan, pertanian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, perindustrian, dan transmigrasi.

---

<sup>9</sup> Ani Sri Rahayu. *Op.Cit.* hlm. 8-11

#### **d. Umum**

Pada fungsi pemerintahan umum ini, maka pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota dalam pelaksanaan di daerah otonom. Pada pelaksanaannya, Bupati dan/atau Walikota bertanggungjawab dengan menyampaikan pertanggungjawabannya kepada Gubernur, lalu Gubernur bertanggungjawab kepada presiden melalui menteri yang berwenang.

Contoh fungsi umum ini seperti penanganan konflik sosial, koordinasi pemerintah pusat dan daerah, pembinaan persatuan kesatuan masyarakat, dan lain sebagainya yang dapat dilaksanakan oleh kepala daerah beserta DPRD. Urusan-urusan yang direncanakan ini dikodifikasikan menjadi peraturan daerah, lalu disebarluaskan pada masyarakat agar masyarakat tahu dan paham aturan yang berlaku di daerah tempat ia tinggal. Dalam pelaksanaan pembuatan aturan daerah, pemerintah daerah mempunyai hak dalam mempergunakan APBD dan pinjaman dari pemerintah pusat dan/atau daerah lainnya, selain itu juga dikarenakan Pemerintah Daerah dapat mengeluarkan obligasi maka dapat menggunakan biaya yang berasal dari lembaga keuangan dan masyarakat.

Dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan, maka bisa di katakan bahwa pemerintah daerah adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat, hal ini disebabkan karena pemerintah daerah dapat menjangkau permasalahan kesejahteraan masyarakat hingga ke akarnya. Sehingga Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus selalu saling koordinasi dan menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Hal yang paling penting dalam urusan penyelenggaraan ini adalah bahwa Pemerintah Daerah tetap wajib dan terus mendukung program pemerintah pusat dan mampu untuk menjadi penengah antara masyarakat dan pemerintah pusat, sehingga hak dan kewajiban masyarakat sampai pada pemerintah pusat. Apabila dapat dilakukan dengan baik dan sesuai dengan prosedurnya maka akan

tercipta komunikasi yang baik sehingga pembangunan daerah dapat dilaksanakan.

### 3. Urgensi Otonomi Daerah

Otonomi daerah berasal dari kata otonom dan daerah. Otonom sendiri berasal dari bahasa Yunani, yaitu otonom dari kata *autos* (sendiri) dan *nomos* (undang-undang). Jadi, otonomi daerah merupakan suatu wewenang dalam mengatur sendiri rumah tangganya dengan berdasarkan aturan perundang-undangan yang ada. Berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, diperkuat lagi oleh pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah, yaitu daerah otonom mempunyai hak dan wewenang serta kewajiban dalam mengurus sendiri urusan penyelenggaraan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat dengan tetap berdasar pada peraturan perundang-undangan yang ada.

Mengacu penjelasan tersebut, maka ada beberapa para ahli yang memberikan pengertian tentang otonomi daerah, diantaranya adalah :<sup>10</sup>

- a. Benyamien Hoesein berpendapat bahwa pemerintahan oleh dan untuk rakyat pada wilayah nasional secara informal berada di luar pemerintah pusat.
- b. Ateng Syarifuddin menyatakan bahwa otonomi bermakna bebas dan mandiri, tetapi bukanlah
- c. Philip Malwood berpandangan bahwa otonomi daerah dimana pemerintah daerah memiliki wewenang sendiri dalam mengalokasikan dana yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.

Kebijakan tentang otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian di ganti menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang didalamnya mengandung makna bahwa Pemerintah Pusat berkedudukan sebagai pemantau dan pengawas penyelenggaraan

---

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm. 13-14

rumah tangga pemerintah daerah dan sudah tidak lagi mengurus kepentingan AD/ART Pemerintah Daerah. Sehingga Pemerintah Daerah berhak dan berwenang mengurus rumah tangganya sendiri. Urgensi otonomi daerah itu sendiri merujuk pada asas desentralisasi, dimana pemerintah pusat Indonesia membentuk daerah otonom dan melimpahkan sebagian kekuasaan dan kewenangannya kepada pemerintah daerah, agar daerah kekuasaan pemerintah daerah itu sendiri dapat diatur dan diurus sesuai dengan potensi yang ada pada daerah tersebut.

Ada beberapa alasan yang mendasar dalam membentuk otonomi daerah, hal ini seperti yang disebutkan oleh Josep Riwo Kaho yaitu:<sup>11</sup>

- a. Desentralisasi menjadi salah satu alasan dalam mencegah permainan politik, yang menumpuk pada satu kekuasaan.
- b. Sistem desentralisasi merupakan salah satu cara demokratis dalam menarik hati rakyat untuk ikut serta membangun Indonesia khususnya, daerah tempat tinggalnya dengan cara mempergunakan hak demokrasinya.
- c. Sistem desentralisasi satu-satunya cara untuk menciptakan penyelenggaraan yang efektif dan efisien. Hal ini disebabkan karena, pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui dan paham apa yang harus diurus dan ditonjolkan di daerahnya.
- d. Dari sisi kebudayaan, sistem desentralisasi juga menjadi alasan agar pemerintah lebih fokus dalam kekayaan alam daerahnya yang dapat dilihat dari sisi ekonomi, kebudayaan, geografi, demografi, sejarah dan lain sebagainya.
- e. Desentralisasi juga menjadi sangat diperlukan agar pemerintah daerah dapat lebih banyak dan membantu pembangunan daerah.

---

<sup>11</sup> Josep Riwo Kaho. 2003. *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm.89

Dengan melihat urgensi otonomi daerah tersebut, maka dapat juga kita ketahui bahwa otonomi daerah mempunyai tujuan dan manfaat. Ada dua tujuan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu tujuan utama dan tujuan khusus, yaitu :<sup>12</sup>

**a. Tujuan Utama**

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah terbagi menjadi tiga jenis, yaitu tujuan politik, tujuan administratif, dan tujuan ekonomi.

- 1) Tujuan Politik pada sistem otonomi daerah ini adalah agar adanya upaya dalam mewujudkan sistem demokratis politik melalui partai politik, DPRD, dan DPD.
- 2) Tujuan Administratif merupakan perwujudan dalam membagi urusan pemerintah pusat dan daerah yang didalamnya juga termasuk pembagian sumber daya keuangan dan manajemen birokrasi.
- 3) Tujuan ekonomi merupakan realisasi dari peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

**b. Tujuan Khusus**

Tujuan khusus dilaksanakan sistem otonomi daerah diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Pelayanan publik meningkat menjadi lebih baik
- 2) Kehidupan bermasyarakat dan berdemokrasi lebih berkembang
- 3) Peradilan nasional
- 4) Keadilan wilayah regional
- 5) Terciptanya hubungan harmonis antara pemerintah pusat dan daerah dalam meningkatkan integritas
- 6) Mendorong pemberdayaan masyarakat
- 7) Terjadinya peningkatan terhadap inisiatif dan kreatifitas di tingkat daerah yang juga melibatkan masyarakat daerah serta peran dan fungsi penyelenggara daerah dan juga DPRD Adanya tujuan-tujuan dalam otonomi daerah tersebut, maka akan menimbulkan manfaat bagi

---

<sup>12</sup> Ani Sri Rahayu. *Op.Cit.* hlm. 22-23

daerah secara khususnya, dan negara Indonesia secara umumnya. Manfaat otonomi daerah diantaranya adalah sebagai berikut :<sup>13</sup>

- a. Kepentingan masyarakat daerah dapat dilaksanakan dengan baik dan sesuai
- b. Pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien serta terstruktur.
- c. Berkurangnya kegiatan dan tugas rutin pemerintah pusat untuk turun langsung ke daerah-daerah.
- d. Penyelenggara pemerintah daerah lebih dapat melakukan aktivitas dan kegiatan program pembangunan nasional yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah, khususnya daerah miskin dan terpencil.
- e. Pemerintah pusat tidak lagi terlalu terbebani dalam meningkatkan pasokan barang dan jasa bagi daerah.

Otonomi daerah ini dibagi menjadi empat macam bentuk, menurut rondineli yaitu *deconcentration, delegation to semi-autonomous and parastatal agencies, devolution to local governments* dan *non government intitutions*, yang keempat bentuk ini diadopsi kembali oleh Teguh Yuwono, yaitu :<sup>14</sup>

#### **a. Dekonsentrasi**

Seperti yang dibahas sebelumnya, dekonsentrasi merupakan suatu pembagian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang serta tanggungjawab administrasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Yang baik secara langsung maupun tidak langsung, maka volume pekerjaan pemerintah pusat pun akan berkurang dengan sendirinya. Pada pelaksanaan sistem dekonsentrasi ini pemerintah pusat hanya memberi petunjuk

---

<sup>13</sup> *Ibid.* hlm. 23

<sup>14</sup> Teguh Yuwono. 2001. *Manajemen Otonomi Daerah : Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*. Semarang : Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik. Hllm. 29-34.

kepada pemerintah daerah untuk dapat merencanakan, mengambil dan melaksanakan keputusan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sistem dekonsentrasi ini dapat dilakukan dengan dua cara, (1) pemerintah pusat mentransfer wewenang dan bantuan dana kepada pemerintah daerah yang meliputi provinsi, kota, kabupaten, dan unit administrasi lokal; (2) pemerintah daerah selalu melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat dalam menjalankan tujuan pembangunan nasional.

#### **b. Delegasi**

Pengertian delegasi yaitu adanya pelimpahan wewenang dalam mengambil keputusan untuk mengelola dan melaksanakan tugas baik secara langsung maupun tidak langsung dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Artinya disini, sistem delegasi adalah mentransfer tanggung jawab dalam mengambil keputusan dan menjalankan fungsi administrasi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam sistem delegasi ini, adanya ciri khusus yaitu terjalinnnya *principal agent relationship*, dimana pemerintah pusat menjadi *principal* dan pemerintah daerah menjadi *agent*.

Delegasi banyak dilaksanakan pada negara berkembang, dimana adanya tanggungjawab kepada korporasi publik serta agen pembangunan regional. Sebagai contohnya, adanya sistem delegasi terhadap eksploitasi sumber daya alam dimana birokrasi reguler tidak mampu untuk mengatur dan mengendalikan sumber daya tersebut, sehingga negara-negara lain harus ikut serta mengelolanya. Sistem delegasi di Indonesia contohnya adalah Pertamina yang turut serta bertanggungjawab terhadap hasil minyak bumi.

#### **c. Devolusi**

Devolusi merupakan sistem otonomi daerah dimana terjadinya pelimpahan wewenang dalam mengambil keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonom pemerintah daerah. Sebagai contoh, pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dan mempunyai sikap independensi wewenang dalam mengambil keputusan persoalan investasi dan

saham, yang terjadi seperti adanya tanggung jawab di bidang pelayanan publik pada pemerintah kota, kabupaten yang diwakili oleh para pemimpin pemerintah daerah tersebut dengan DPRD. Meskipun begitu, Devolusi mempunyai beberapa karakteristik, yang diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Pemerintah pusat mempunyai sifat yang otonom, mandiri, dan independen yang terpisah dari penyelenggara pemerintah lainnya dengan batasan yang resmi, jelas, dan pasti dalam penugasan dan tanggung jawab umum pemerintahan. Dalam statusnya, unit ini haruslah berbadan hukum dan berwenang dalam mengelola sumber daya alam secara independen dan mandiri.
- 2) Pemerintah Daerah harus dapat melayani publik dengan baik dan dibuktikan dengan pengakuan warga masyarakat daerahnya.
- 3) Terciptanya hubungan simbiosis mutualisme antara kedua belah pihak.

#### **d. Privatisasi**

Sistem privatisasi merupakan sistem dimana adanya wewenang pemerintah yang diberikan kepada badan usaha sukarela, swasta, dan juga lembaga swadaya masyarakat, seperti Kamar Dagang dan Industri (KADIN), Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dijadikan satu menjadi Perseroan Terbatas (PT) dengan tugas-tugas dan wewenang yang berbeda-beda, tetapi tetap bertujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat serta meningkatkan pemberdayaan masyarakat daerah. Pada sistem ini, pemerintah memberi peluang dan kesempatan kepada pihak swasta agar dapat berpartisipasi dalam program pemerintah yaitu membangun bangsa. Sehingga, setiap elemen yang ada dalam pemerintahan mempunyai andil masing-masing dalam mensejahterakan masyarakat bangsa Indonesia.

#### 4. Landasan Hukum Otonomi Daerah

Perkembangan otonomi daerah di mulai sejak tahun 1903, yaitu pada zaman Penjajahan Kolonial Belanda, hingga pada saat ini Indonesia Merdeka, yaitu dengan terbentuknya Undang-Undang Otonomi Daerah. Dalam buku ini, penulis akan membagi landasan dasar hukum otonomi daerah di Indonesia menjadi dua bagian, yaitu pada zaman pra kemerdekaan dan zaman kemerdekaan.

##### a. Zaman Pra Kemerdekaan

Seperti yang kita tahu, Indonesia dijajah oleh Bangsa Belanda dan Jepang. Oleh karena itu cukup banyak warisan-warisan dari Belanda dan Jepang, begitu juga dengan pembagian kekuasaan penyelenggaraan negara. Pada zaman ini, penulis akan mengulas sedikit tentang otonomi daerah pada masa penjajahan belanda dan masa penjajahan jepang.

Pada masa penjajahan Belanda, di tahun 1903 Pemerintah Belanda menerbitkan *staatsblaad* nomor 329 yang didalamnya mengatur tentang pembentukan pemerintahan daerah dan kewenangannya dalam mengatur keuangan. Pada Tahun 1905, pemerintah kolonial belanda kembali mengeluarkan *Staatsblad* (selanjutnya disingkat dengan huruf 's') nomor 137 dan 181 untuk memperkuat dasar hukum S.329 tahun 1903.

Tujuh belas tahun setelah S.137 tahun 1905 dan S.181 tahun 1905 dijalankan, Pemerintah Belanda kembali menerbitkan S.216 pada tahun 1922, yang didalamnya mengatur sejumlah ketentuan seperti adanya pembubaran *locale resort* yang digantikan dengan terbentuknya *provincie*, *regentschap*, *stadsgemente* dan juga *groepmeneenschap*, serta *zelbestuurende landschappen* yaitu persekutuan asli masyarakat indonesia setempat yang berbentuk dalam lembaga pemerintahan.

Di masa penjajahan Belanda ini juga, kerajaan-kerajaan yang ada di Indonesia diikat satu persatu melalui kontrak politik baik dengan masa kontrak yang panjang juga dalam masa pendek. Sehingga, masyarakat di masa penjajahan Belanda dipersulit dengan administrasi ganda.

Belanda mundur dari Indonesia, sejak Jepang berinvansi ke seluruh negara di Asia Timur dan menaklukkan pemerintahan kolonial di beberapa negara yang diantaranya adalah Belanda di Hindia Belanda, yang salah satunya adalah Indonesia. Jepang mulai masuk Indonesia melalui Pulau Jawa dan Sumatera, hingga dapat bertahan sampai tiga setengah tahun lamanya. Selama kurun waktu tersebut, Jepang melakukan banyak perubahan fundamental dalam administrasi pemerintahan daerah bekas hindia belanda, sebagai salah satu contoh perubahan yang dilakukan oleh Jepang adalah terbitnya *Osama Seire* Nomor 27 Tahun 1942 yang didalamnya mengatur tentang tata cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pada *osama seire* tersebut, Pemerintah Daerah di Indonesia tidak diberikan wewenang, hak, dan kekuasaan dalam mengatur daerahnya sendiri.

**b. Zaman Kemerdekaan**

Pada masa kemerdekaan peraturan pemerintah daerah telah mengalami beberapa kali revisi sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 hingga Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang hingga sekarang masih menjadi dasar hukum otonomi daerah. Untuk itu, maka penulis akan membahas satu persatu sejarah perkembangan dan dasar hukum otonomi daerah di Indonesia.

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan aturan yang mengatur hal-hal darurat saja, hal ini dibuktikan dengan hanya adanya 6 pasal dalam batang tubuh. Pasal-Pasal tersebut mengakomodir tentang asas dekonsentrasi dan pembentukan KND di Karesidenan, Kabupaten, Kota dan Daerah lainnya yang dianggap Menteri Dalam Negeri merupakan daerah penting.
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang disahkan ada 10 Juli 1948, didalamnya mengatur tentang tingkatan daerah di Republik Indonesia yang terdiri dari Tingkat Provinsi, Tingkat Kabupaten atau Kota Besar, Tingkat Desa atau Kota

Kecil dan ketiganya berhak untuk mengatur dan mengurus AD/ART nya masing-masing.

- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 disahkan dengan mengacu Pasal 31 Ayat (1) UUD 1950 dan mengganti daerah otonom menjadi daerah swantatra dengan membagi daerah besar dan daerah kecil dan dibagi menjadi tiga jenis tingkatan, yaitu Swantatra I dimana Kotapraja Jakarta Raya termasuk didalamnya, Swantatra II dan Swantatra III, masing-masing daerah tetap memiliki wewenang dalam mengatur urusannya masing-masing.
- 4) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 menitikberatkan kebijakan otonomi pada kestabilan dan keefisiensian pemerintah daerah dengan cara menambahkan elemen baru. Pada penpres ini, daerah dibagi menjadi tiga tingkatan yaitu Pemerintah Daerah Tingkat I hingga Tingkat III.
- 5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 membagi Pemerintahan Daerah tetap menjadi tiga tingkatan dengan sebutan Provinsi, Kabupaten, dan Kecamatan, dimana Pemerintah Pusat, Kepala Daerah mempunyai tugas untuk memimpin kebijaksanaan politik polisional daerah, berkoordinasi antarjawatan pemerintah pusat dengan daerah, mengawasi dan menjalankan tugas lainnya. Selain itu juga kepala daerah berwenang dibidang eksekutif, mengesahkan peraturan daerah dan mewakili daerahnya apabila ada persengketaan antar daerah.
- 6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menitikberatkan pada asas desentralisasi dimana setiap daerah mempunyai hak untuk mengatur urusan rumah tangganya dengan membagi daerah tingkatan menjadi dua tingkatan yaitu Tingkat I dan Tingkat II. Tingkatan tersebut dibagi lagi menjadi Provinsi (Ibu Kota Negara), Kabupaten/Kotamadya dan Kecamatan, dimana Pemerintah Tingkat II bersentuhan langsung dengan rakyat.
- 7) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berpokok pada *pertama* sistem ketatanegaran Indonesia wajib membagi wewenang pemerintahan dengan tetap menjunjung tinggi

asas desentralisasi, *kedua* Pemerintah Provinsi dibentuk atas asas desentralisasi dan dekonsentrasi, sedangkan Pemerintah Kabupaten dan Kota dibentuk atas asas desentralisasi, *ketiga* daerah yang berada di luar Provinsi dibagi pada daerah otonomi, dan *keempat* kecamatan adalah perangkat daerah milik kabupaten. Setelah di jalankan Undang-Undang ini sangat berpengaruh pada peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah, tetapi belum memenuhi sila ke-5 Pancasila.

- 8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang sebelumnya dengan mempertegas kembali hubungan antara Pemerintah Pusat dan Provinsi serta Provinsi dan Kabupaten sesuai dengan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah, sehingga dalam menjalankan tugasnya terlihat jelas hubungan kemitraan dan kesejajaran antara Pemimpin Daerah dengan DPRD.
- 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kembali disahkan Pemerintah Indonesia menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 karena penyelenggaraan daerah di rasa sudah tidak sesuai lagi. Undang-Undang ini melahirkan aturan baru dimana terjadinya perimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan daerah. Sehingga, setiap otonomi daerah berkewajiban dan berhak untuk mengatur fungsinya sesuai pada tingkatan susunan pemerintahan dengan bertujuan untuk mensejahterakan, melindungi, dan melayani serta memberdayakan masyarakat daerah.
- 10) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dimana diantaranya terdapat hubungan keterkaitan (*juncto*) melalui pertimbangan seperti (a) bertujuan untuk tercapainya kesinambungan antara Pemimpin Daerah saat terjadi peralihan kepemimpinan daerah guna menjamin terselenggaranya pembangunan daerah dan pelayanan masyarakat; (b) adanya ketentuan dalam menyesuaikan Undang-Undang yang mengatur pemilihan Kepala Daerah dengan tugas dan wewenang DPRD; (c) teratasinya berbagai

permasalahan daerah; (d) berdasarkan pertimbangan dalam huruf (a), (b), dan (c) sehingga dirasa perlu membentuk Undang-Undang ini.

## **B. PEMBENTUKAN DAERAH, KAWASAN KHUSUS DAN PERBATASAN NEGARA**

### **1. Pembentukan Daerah**

Daerah otonom merupakan suatu daerah yang dibentuk dalam suatu wilayah tertentu. Untuk membentuk daerah diperlukan adanya status hukum dalam suatu kesatuan masyarakat dimana diwilayah tersebut juga terdapat batas wilayah, agar pemimpin daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya.

Pembentukan daerah otonom baru ini diharapkan dapat memperbesar peluang pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam dan sumber daya manusia untuk mengelola bantuan pemerintah pusat sehingga mendapatkan pendapatan asli daerah yang lebih besar lagi demi kesejahteraan masyarakat.

Penataan pembentukan daerah sendiri berorientasi dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien, meningkatkan kesejahteraan masyarakat lebih cepat, meningkatkan pelayanan publik, semakin berkualitasnya tata pengelolaan pemerintah, berdaya saing daerah dan nasional hingga memelihara kearifan lokal baik dari segi adat istiadat, tradisi, budaya, hingga lainnya. Penataan pembentukan daerah dipertimbangkan sesuai dengan tujuan pemerintah pusat dalam kepentingan strategis nasional. Sehingga dalam pembentukan daerah terdapat dua cara, yaitu pemekaran daerah dan penggabungan daerah.

#### **a. Pemekaran Daerah**

Pemekaran daerah menurut H.R.Makagansa merupakan istilah yang dipakai untuk memperhalus bahasa yaitu pernyataan proses pemisahan atau pemecahan satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru.<sup>15</sup> Pemekaran dan pembentukan daerah dapat dilihat dari berbagai jenis sudut

---

<sup>15</sup> H.R.Makagansa. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta. FusFad. hlm.17

pandang. Contohnya adalah apabila dilihat dari daerah induk yang wilayahnya akan dipilah untuk kepentingan membentuk satu unit administrasi baru, maka akan lebih pas disebut sebagai proses pemekaran, sedangkan jika dilihat dari sudut pandang daerah baru, maka akan lebih cocok dengan menggunakan istilah pembentukan daerah.<sup>16</sup>

Lebih lanjutnya lagi, dikatakan bahwa pemekaran adalah bagian dari proses implementasi desentralisasi yang memiliki berbagai macam tujuan. Secara umum yang diklasifikasikan ke dalam dua variable penting yaitu peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan yang merupakan peningkatan model demokrasi lokal.<sup>17</sup>

Jika dicermati dengan benar, maka dapat dikatakan bahwa pemekaran suatu wilayah dengan pembentukan daerah mempunyai makna yang berbeda. Perbedaannya terletak pada tiga kategori, yaitu :

- 1) Penyebutan proses penetapan sebuah daerah satuan administrasi lokal hindia belanda menjadi satuan administrasi lokal Republik Indonesia. Misalnya penetapan Kabupaten dan Kotapraja di Jawa Tahun 1945-1950 menjadi Pemerintah lokal negara baru di Indonesia. Pada awal kemerdekaan itu terjadi pembentukan daerah Indonesia gelombang pertama, meski harus diingat galibnya semua daerah itu tak lain sekedar lanjutan dari Pemerintah Lokal warisan zaman Hindia Belanda serta yang diestafetkan di Zaman Jepang. Sebenarnya struktur Pemerintah lokal zaman Belanda itu lanjutan dari satuan-satuan Pemerintahan tradisional yang sudah ada dan eksis di rentangan wilayah nusantara sebelum kedatangan bangsa Eropa Abad ke-16.

---

<sup>16</sup> Joko Harmantyo. April 2007. *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*. Jurnal Makara, Sains, Vol. 11 No.1. hlm.5

<sup>17</sup> Lintje Anna Marpaung. 2012. *Politik Hukum Tata Negara Dalam Pemekaran Daerah di Indonesia*. Semarang. Pustaka Magister. hlm.1

- 2) Istilah pembentukan daerah dipakai untuk daerah-daerah yang pada awalnya sebenarnya sudah disepakati oleh Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sebagai wilayah negara Republik Indonesia, tetapi Pasca Perang Dunia II terlanjur diserahkan tentara sekutu kembali ke genggamannya kekuatan Belanda.
- 3) Pembentukan Daerah dipakai untuk menyebut satuan Pemerintahan Daerah Republik Indonesia yang wilayahnya tergabung puluhan tahun berikutnya, yaitu masuknya Irian Barat dan Timor-Timur beserta semua satuan administrasi lokalnya ke dalam tubuh negara Indonesia.

Istilah pemekaran daerah tidak mengatur perihal pembentukan atau pemekaran daerah atau wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang, selanjutnya pada ayat (2) tercantum kalimat Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang secara lebih khusus.

Undang-Undang pembentukan daerah mengatur juga tentang pemekaran wilayah dimana ruang lingkup pembentukan daerah, terdiri dari beberapa Pasal yang mengatur tentang pemekaran daerah dalam Undang-Undang tersebut. Bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri.

Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 32 ayat (1), kemudian ayat (2) Pasal yang sama mengatur sebagai berikut Undang-Undang Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup pembentukan Daerah Provinsi dan Pembentukan Daerah Kabupaten/Kota.

Legalitas pemekaran daerah dicantumkan dalam Pasal 33 yang mengatur bahwa pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih dan selanjutnya ayat (2) mengatur bahwa, Pemekaran Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan Provinsi atau Daerah Persiapan Kabupaten/Kota. Namun demikian, pemekaran daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.

Dengan demikian jelas, bahwa usul pembentukan suatu daerah tidak dapat diproses apabila hanya memenuhi sebagian syarat saja seperti halnya sebagian besar asal-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politik atau faktor sejarah saja.

Pada sejarah otonomi daerah masa peralihan dari Orde Baru yang serba dekonsentrasi kemudian berubah secara drastis kemasa reformasi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 serta Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 sejak ketentuan ini berlaku maka merupakan ledakan yang sangat besar dari akumulasi panas yang menghasilkan planet-planet baru karena itu disebut desentralisasi *big bang*.

Kemudian, ketentuan tersebut di atas disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang saat ini telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan serta aturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007. Menurut teori *big bang* karena dengan pemberlakuan ketentuan tersebut diatas terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab yang sangat ekstrim dalam pengalokasian sumber daya kepada Pemerintah/Kota Kabupaten dalam konteks pemekaran, pergeseran kewenangan tersebut juga berimplikasi terhadap *intitucional change* yakni pembentukan dan perubahan institusi baru dari satu menjadi dua dan seterusnya/pemekaran wilayah, namun dikarenakan pemekaran pada hakekatnya tetap pada

wilayah yang sama, geografis yang sama serta sumber daya yang sama, maka terminologi dan konsepsi pemekaran sesungguhnya lebih tepat diartikan sebagai involusi administrasi Pemerintahan.<sup>18</sup>

Hal ini selamanya dapat dilakukan melalui inovasi dengan berbagai cara media dan penguatan fungsi unit pelayanan di tingkat bawah secara berjenjang sehingga meski secara geografis berjarak tetapi tetap mudah untuk menikmati jasa pelayanan publik, karena PP 129 Tahun 2000 lebih berorientasi kualitatif, maka desentralisasi *big bang* telah meninggalkan perangkat *check and balances* yang belum memadai, sesuatu yang tidak mempertimbangkan kapasitas dalam berbagai hal dalam upaya pemekaran wilayah.

Harus diakui, dalam banyak hal, masih belum jelas apakah konstitusi lokal (masyarakat) benar-benar telah merefleksikan keinginan publik yang sesungguhnya akan upaya pemekaran daerah tersebut. Sedangkan pengertian pemekaran itu sendiri adalah apabila dikaji lebih detail adalah bagian dari proses implementasi desentralisasi yang memiliki berbagai macam tujuan. Secara umum berbagai macam tujuan dapat di klasifikasikan ke dalam dua variabel penting yakni peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan (yang merupakan *structure efficiency model*) dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam Pemerintahan dan Pembangunan yang merupakan peningkatan lokal *democracy model*.<sup>19</sup>

Bila dikaji lebih jauh bahwa pemekaran daerah dengan tujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat adalah tuntutan masyarakat untuk membentuk daerah yang baru, dengan cara memisahkan diri dari kesatuan wilayah pemerintah daerah tertentu.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.* hlm.19

<sup>19</sup> Irfan Ridwan Maksun dan Teguh Kurniawan. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Yogyakarta. Departemen Ilmu Administrasi Fisip UII. hlm.2

<sup>20</sup> H.A.J. Nihin. 2000. *Tantangan Era Baru Berbagai Keadaan dan Penyikapannya*. Jakarta. PT.Mardimulyo. hlm.7

Berdasarkan kriteria tertentu sesuatu wacana pemekaran dapat diproses, lebih lanjut menurut H.A.J. Nihin sehubungan dengan daerah pemekaran menyatakan bahwa aspirasi daerah pemekaran itu atas dasar pertimbangan yang tepat, misalnya dengan pemekaran daerah pusat pemerintahan dan pelayanan semakin dekat dengan masyarakat, partisipasi masyarakat akan bertambah dan intensif dalam kehidupan kemasyarakatan, pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Sedangkan bila tumbuhnya aspirasi itu lebih karena emosional, primordiatisme dan semata-mata karena ingin menjadi daerah otonomi sendiri, tidak atas dasar persyaratan yang tepat, tidak memperhitungkan potensi sumber daya yang ada, akan mempersulit kondisi masyarakat daerah tersebut dan tidak akan menjamin pengembangan daerah ke arah yang lebih baik, bahkan melemahkan ttingkat ketahanan wilayah karena akan mendatangkan berbagai beban dan persoalan.<sup>21</sup>

Hal ini senada dikatakan Riyaas Rasyid bahwa pembentukan daerah pemekaran merupakan perluasan daerah yang memekarkan dan/atau meningkatkan status Kota yang dianggap mempunyai potensi sebagai daerah otonomi dan mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>22</sup>

Berdasarkan uraian di atas, sebagai pedoman dalam tulisan ini pengertian pemekaran daerah adalah, pemecahan Provinsi atau Kabupaten/Kota menjadi dua daerah atau lebih, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 butir (10) PP Nomor 78 Tahun 2007.

Untuk melakukan pemekaran daerah, biasanya terdapat alasan-alasan mengapa daerah tersebut mengajukan sistem pemekaran, yang diantaranya adalah sebagai berikut :

- (1) Pemerintah daerah harus melakukan pemerataan dibidang ekonomi daerah;
- (2) Luasnya keadaan geografis daerah, sehingga sulit untuk mengelola pelayanan publik;

---

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm.10

<sup>22</sup> Riyaas Rasyid. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. Jakarta. Pustaka Pelajar. hlm.20

- (3) Adanya perbedaan dasar identitas daerah yang dialami oleh masyarakat setempat;
- (4) Terjadinya konflik komunal yang tidak dapat diselesaikan;
- (5) Pemerintah Pusat dapat memberikan dana alokasi umum kepada daerah otonomi baru yang dijamin oleh Undang-Undang.

Selain tujuan positif pemekaran tersebut, ada juga beberapa implikasi pemekaran daerah dalam beberapa bidang, yaitu dibidang politik pemerintahan, sosio kultural, pelayanan publik, pembangunan ekonomi dan pertanahan, keamanan dan integrasi nasional. Maka merujuk pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemekaran Daerah dilakukan dengan cara memecah suatu daerah menjadi daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota baru, dimana dalam pembentukannya daerah tersebut harus memenuhi syarat dasar dan syarat administrasi menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB).

Syarat dasar pembentukan DOB terdiri dari wilayah dan kapasitas daerah, yang pada dasarnya saling berkaitan. Diantaranya dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

Dari segi syarat wilayah, meliputi :

- (1) luas minimal dan jumlah penduduk minimal yang ditentukan oleh pengelompokan pulau/kepulauan
- (2) batas wilayah yang dibuktikan oleh titik koordinat peta dasar
- (3) cakupan wilayah berdasarkan *pertama* minimal lima kabupaten/kota untuk pembentukan Provinsi, *kedua* minimal lima kecamatan untuk pembentukan Kabupaten, dan *ketiga* minimal empat kecamatan untuk pembentukan Kota.
- (4) usia minimal daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota, serta kecamatan, yaitu sejak pembentukan minimal sepuluh tahun untuk daerah provinsi dan tujuh tahun untuk kabupaten/kota, sedangkan untuk kecamatan minimal lima tahun.

Pada segi kapasitas daerah, syarat dasar pembentukan DOB dilihat dari kemampuan daerah untuk mengembangkan daerahnya yang mempunyai tolak ukur diantaranya adalah :

- (1) segi geografi yang terdiri dari lokasi ibu kota, hidrografi dan rawan bencana;
- (2) segi demografi yang terdiri dari kualitas sumber daya manusia;
- (3) segi keamanan, yang dapat dilihat dari tingkat kriminalitas dan konflik antar masyarakat dan sosial;
- (4) segi sosial politik, adat, tradisi seperti partisipasi masyarakat dalam pemilu, kohesivitas sosial dan perhimpunan/organisasi dalam masyarakat daerah;
- (5) segi ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi yang didapat dari potensi keunggulan daerah;
- (6) segi keuangan daerah yang mencakup kapasitas PAD, potensi pendapatan asli daerah dan pengelolaan keuangan dan aset daerah;
- (7) segi penyelenggaraan pemerintahan, yang dilihat dari akses pelayanan pemerintah dalam pendidikan, kesehatan, infrastruktur, jumlah aparatur sipil negara dan tata ruang wilayah calon DOB.

Syarat kedua dalam pemekaran DOB, yaitu syarat administratif daerah, yang dalam syarat administratif dibedakan dalam tingkatan provinsi dan kabupaten/kota, yaitu :

Tabel 2. Syarat Administratif Daerah

Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
Persetujuan Administrasi Cakupan Wilayah dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota	Musyawarah Desa dalam cakupan Kabupaten/Kota
Persetujuan Administrasi Cakupan Wilayah dilakukan oleh DPRD Provinsi dengan Gubernur	Persetujuan Administrasi Cakupan Wilayah dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota
	Persetujuan Administrasi Cakupan Wilayah dilakukan oleh DPRD Provinsi dengan Gubernur

DOB yang telah memenuhi syarat dasar kewilayahan dan administratif akan ditinjau dan dinilai oleh Pemerintah Pusat untuk disampaikan hasilnya pada DPR dan DPD. Apabila lembaga kedua lembaga legislatif tersebut telah setuju, maka Pemerintah Pusat akan membentuk Tim Kajian Independen yang bertugas untuk mengkaji syarat kapasitas daerah. Hasil kajian tim independen tersebut kembali di konsultasikan oleh DPR dan DPR RI untuk dipertimbangkan oleh Pemerintah Pusat dalam memberikan ketetapan kelayakan pembentukan daerah persiapan. Proses inisiasi pemekaran daerah diatur dalam Pasal 14 s.d Pasal 21 PP No.78 Tahun 2007 dan Pasal 34 sampai dengan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.<sup>23</sup>

Setelah adanya penetapan pembentukan daerah persiapan, maka setelah 3 tahun, daerah tersebut dievaluasi kesiapan untuk menjadi daerah baru. Apabila hasil evaluasi menunjukkan bahwa daerah tersebut memenuhi persyaratan, maka Pemerintah Pusat dapat mempersiapkan undang-undang pembentukan daerah otonomi baru tersebut.

<sup>23</sup> Lintje AM. *Op.Cit.* hlm. 132-133

## **b. Penggabungan Daerah**

Kebalikan dari pemekaran daerah, maka terdapat penggabungan daerah dimana dua atau lebih daerah menjadi satu daerah Provinsi baru, berdasarkan hasil permusyawaratan dan kesepakatan daerah-daerah tersebut. Penggabungan daerah juga tetap dievaluasi dan ditinjau lebih lanjut oleh Pemerintah Pusat.

Tata cara penggabungan daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tetap harus memenuhi syarat administratif dimana terdapat perlakuan secara *mutatis mutandis* dan syarat dasar kapasitas daerah. Penggabungan daerah ini juga harus dilakukan oleh kesepakatan pemimpin daerah yang diusulkan kepada Gubernur kepada Pemerintah Pusat, DPR dan DPD RI.

Setelah diajukan pengusulan penggabungan daerah, maka Pemerintah Pusat menilai persyaratan administratif untuk disampaikan kepada DPR/DPD yang apabila telah disetujui oleh DPR/DPD maka Pemerintah Pusat akan membentuk Tim Kajian Independen untuk mengkaji kapasitas daerah yang hasilnya akan dikonsultasikan kembali kepada DPR/DPD.

Hasil konsultasi antara DPR/DPD dengan Tim Kajian Independen menjadi pertimbangan bagi Pemerintah Pusat untuk menerima penggabungan daerah dengan membentuk Undang-Undang Penggabungan Daerah atau menolak penggabungan daerah dengan menyatakan penolakan secara tertulis yang disertai alasan-alasan adanya penolakan kepada Gubernur.

## **2. Kawasan Khusus**

Kawasan khusus merupakan suatu daerah strategis nasional, baik dari segi politik, sosial, budaya, lingkungan dan keamanan. Berdasarkan Pasal 360 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka penyelenggaraan rumah tangga pemerintahan tertentu mempunyai sifat yang strategis baik untuk kepentingan nasional, pusat, dan daerah. Kawasan khusus ini mencakup kawasan otoritas, perdagangan

bebas, kegiatan usaha dan industri dan lain sebagainya yang ditetapkan oleh Undang-Undang.

Pembentukan kawasan khusus dilakukan oleh pemerintah pusat dengan mengikutsertakan daerah yang dituju, dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan dan pemanfaatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. Kawasan khusus berfungsi untuk perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas, hutan lindung, hutan konversi, taman laut, ekonomi khusus, berikat, angkatan perang, industri, purbakala, cagar alam, cagar budaya, otoritas, dan juga kepentingan-kepentingan nasional lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah kawasan khusus di Indonesia berlaku pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan daerah.

### **3. Perbatasan Negara**

Kawasan perbatasan negara yaitu kecamatan terluar pada perbatasan langsung dengan negara lain. Penyelenggaraan tata kelola kawasan perbatasan negara merupakan hak dan wewenang pemerintah pusat yang meliputi pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan aturan yang berlaku tentang wilayah negara, selain itu juga pemerintah pusat berwenang untuk menetapkan rencana tata ruang, pengendalian dan izin pemanfaatan ruang, dan pembangunan sarana prasarana. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, bahwa yang berwenang membuat perjanjian dengan negara lain, adalah Presiden atas persetujuan DPR.

Pemerintah Pusat dapat melimpahkan wewenangnya kepada Gubernur dan dibantu oleh Bupati/Walikota untuk membangun kawasan perbatasan negara sesuai dengan pedoman pemerintah pusat. Dengan adanya koordinasi antara Bupati/Walikota dengan Gubernur kepada Pemerintah Pusat, maka daerah perbatasan negara dapat maju dan tidak tertinggal.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan kawasan perbatasan negara, Pemerintah Daerah berhak untuk membentuk kecamatan sesuai dengan Perda Kabupaten/Kota. Pembentukan kecamatan ini harus mendapat persetujuan oleh Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, karena dalam pembentukan kecamatan maka akan juga ditetapkan persyaratan dan tata cara pengangkatan camat dan susunan organisasinya.

### **C. URUSAN PEMERINTAHAN**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 18 Ayat (1) dinyatakan bahwa adanya urusan pemerintahan dibagi menjadi pemerintah pusat dan daerah. Berdasarkan hal inilah, maka Undang-Undang Pemerintah Daerah melahirkan perimbangan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Urusan Pemerintahan merupakan gabungan dari fungsi pemerintahan yang terdiri dari hak dan kewajiban pada setiap tingkatannya dalam mengatur dan mengurus tata pemerintahan untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk memperkuat urusan pemerintahan ini, maka Undang-Undang Pemerintahan Daerah mempertegas kembali tentang penyelenggaraan desentralisasi dimana terdapat syarat pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

#### **1. Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat**

Pemerintah pusat adalah penyelenggara pemerintah Republik Indonesia yang cakupan wewenangnya meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia. Pemerintah Pusat dipimpin oleh seorang Presiden yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri-Menteri Negara, yang berkedudukan di Ibu Kota Negara. Pemerintah Pusat berwenang dalam bidang politik luar negeri, bidang pertahanan keamanan, bidang peradilan, bidang fiskal dan moneter, serta bidang agama, yang dalam urusannya semua diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pada bidang politik luar negeri, Pemerintah Pusat berwenang untuk menunjuk dan mengangkat warga negaranya yang berkompeten menjadi pejabat diplomatik untuk mewakili negara pada lembaga

internasional untuk menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian bilateral dan multilateral, kebijakan perdagangan ekspor impor, dan lain sebagainya yang melibatkan Indonesia dengan negara luar.

Di bidang pertahanan, pemerintah pusat berwenang untuk membentuk angkatan bersenjata, dimana Indonesia mempunyai Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang dibagi menjadi tiga daerah kekuasaan, yaitu TNI-AD (Angkatan Darat), TNI-AU (Angkatan Udara) dan TNI-AL (Angkatan Laut). Dengan adanya TNI maka diharapkan sistem pertahanan negara Indonesia menjadi lebih berkembang dan kuat baik di bidang SDM dan persenjataannya. Pada bidang ini, pemerintah Indonesia juga berhak untuk menyatakan perang dan damai terhadap negara lain.

Selain di bidang pertahanan, Pemerintah Indonesia memperkuat lini keamanan. Di bidang keamanan, Pemerintah Indonesia membentuk Kepolisian Negara Republik Indonesia yang biasa dikenal dengan akronim POLRI dengan tujuan untuk menjaga keamanan negara dari gangguan kelompok dan/atau organisasinya.

Wewenang pemerintah pusat di bidang moneter dan fiskal adalah kebijakan di bidang mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan lain sebagainya.

Pada ranah hukum, pemerintah pusat berhak untuk membentuk lembaga peradilan, pengangkatan hakim dan juga jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijaksanaan kehakiman keimigrasian, memberikan grasi, amnesti dan abolisi kepada terpidana, mengesahkan undang-undang, peraturan pemerintah dan lain sebagainya.

Pemerintah pusat melalui kewenangannya di bidang keagamaan, berwenang untuk mengakui keberadaan agama serta kebijakan-kebijakan dalam kehidupan beragama. Pemerintah juga berhak untuk menentukan hari libur nasional keagamaan.

## **2. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah**

Demi mewujudkan pembangunan nasional, peran serta Pemerintah Daerah sangat berpengaruh dan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Meskipun didalamnya terkadang ada permasalahan dalam pembagian urusan pemerintahan. Padahal, dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah ditegaskan dalam Pasal 9 Ayat (1) bahwa urusan pemerintahan itu sendiri terdiri dari tiga jenis urusan, yaitu absolut, konkuren, dan umum.

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang dikuasai oleh pemerintah pusat, yaitu Presiden dibantu Wakil Presiden dan Menteri-Menteri. Urusan pemerintahan absolut ini, dapat dilimpahkan kepada instansi-instansi pemerintah yang berdiri secara vertical di daerah dengan berdasar pada asas dekonsentrasi. Instansi vertical adalah perangkat kementerian dan/atau nonkementerian yang berurusan dengan urusan pemerintahan dimana urusan tersebut bukanlah kewenangan pemerintahan daerah otonom.

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dimana dasar pemerintah daerah melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah berdasarkan pembagian urusan antara pusat dan daerah. Sebagai contoh yaitu tatanan territorial atau wilayah antara pusat dan daerah. Sehingga dalam urusan konkuren ini, akan lebih jelas wewenang dan tugas setiap lini urusan bidang pemerintahan baik negara, provinsi, kabupaten, dan kota.

Dalam menjalankan urusan pemerintahan konkuren ini, Pemerintah Pusat berwenang untuk menetapkan setiap Standar Operasional Prosedur baik dari segi Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang akan dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara di tingkat daerah. Sehingga, apabila pemerintah daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota tidak mengikuti standar NSPK maka Pemerintah Pusat mempunyai hak untuk membatalkan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.

Dengan adanya NSPK maka pemerintah daerah dapat membuat kebijakan otonom, dengan membagi urusan menjadi dua macam, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

*Pertama* urusan pemerintahan wajib merupakan urusan pemerintah daerah otonom yang berkaitan erat dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam hal pelayanan dasar maka pemerintah daerah otonom wajib untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat, permukiman, ketertiban umum dan juga permasalahan social lainnya. Sedangkan, dibidang non pelayanan dasar melingkupi ketenagakerjaan, pemberdayaan perempuan dan anak, lingkungan hidup dan pangan, perhubungan, administrasi kependudukan, koperasi dan UMKM, kebudayaan, perpustakaan, statistic, dan lain sebagainya. Urusan pemerintahan yang *kedua*, adalah urusan pemerintahan pilihan, yaitu pemerintah wajib untuk mengembangkan potensi daerahnya dengan membagi hak dan wewenang antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Contohnya adalah (a) pembagian penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan, kelautan, dan energy serta sumber daya mineral; (b) wewenang Pemerintah Daerah untuk mengelola taman hutan raya di daerahnya; (c) Pemerintah Pusat berwenang untuk mengelola energy dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi; (d) Pemreinta Daerah berwenang untuk mengelola energy dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi. Urusan pemerintahan yang terakhir adalah urusan pemerintahan umum dimana pemerintah yang berwenang untuk menjalankan urusan ini adalah Pemerintah Pusat yang dikepalai oleh Presiden, yang diantaranya adalah pembinaan ketahanan nasional, kerukunan umat beragama, persatuan dan kesatuan, penanganan konflik, koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi di wilayah provinsi dan kabupaten/kota, kehidupan berdemokrasi, dan lain sebagainya. Sedangkan pelaksanaan urusan pemerintahan umum di tingkat daerah otonom dipimpin oleh Gubernur di tingkat Provinsi dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri, dan Bupati/Walikota di tingkat Kabupaten/Kota yang bertanggungjawab kepada Menteri melalui Gubernur.

Dari penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa ketiga urusan pemerintahan ini mempunyai hak dan wewenang yang berbeda, sehingga dapat kita simpulkan bahwa :

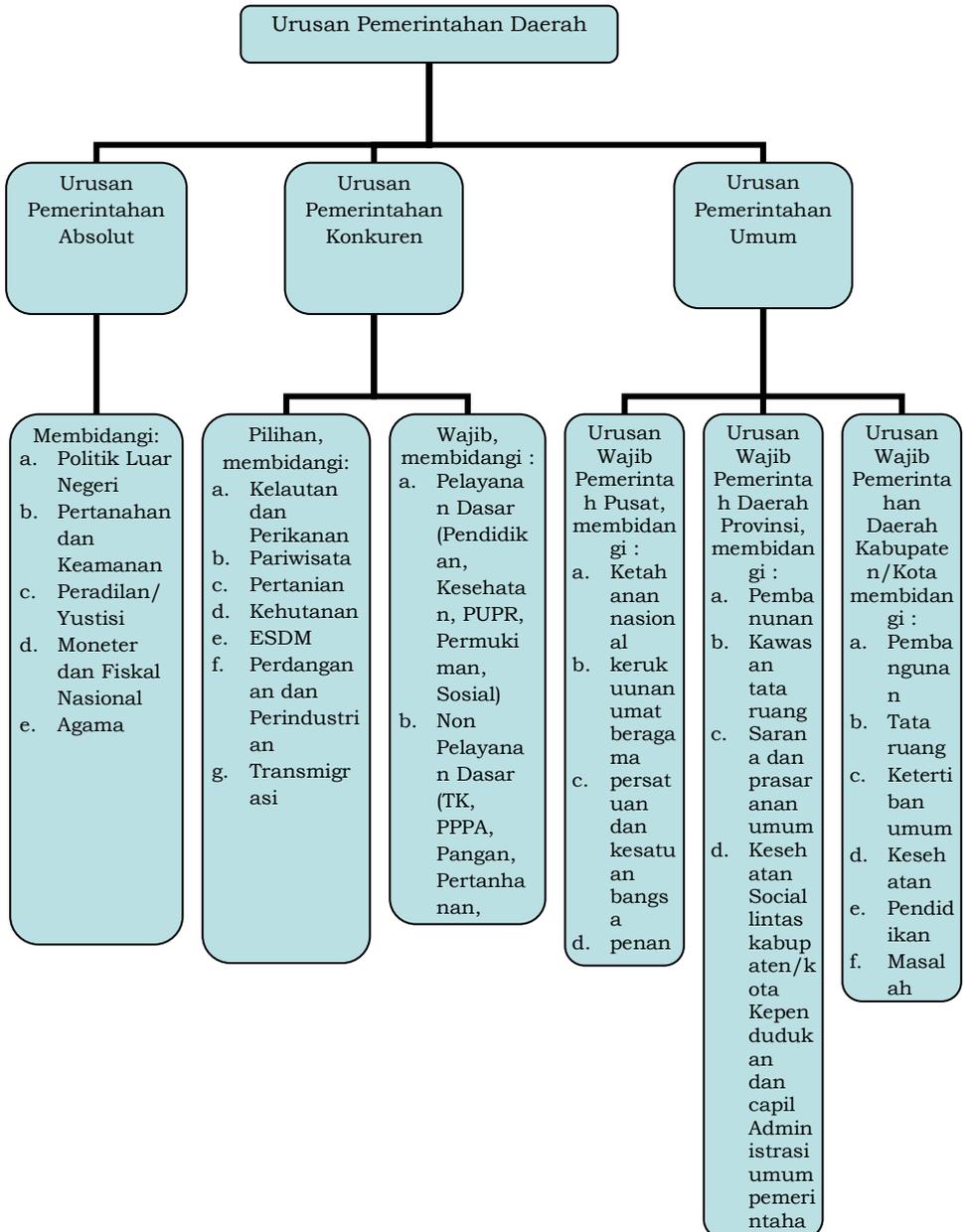
- a. Urusan Pemerintah Absolut sepenuhnya merupakan wewenang pemerintah pusat.
- b. Urusan Pemerintah Konkuren, merupakan urusan pemerintah dimana didalamnya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintah konkuren juga membagi urusan menjadi dua jenis, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, yang keduanya membagi ruang lingkup urusan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, dimana cakupan wewenang pemerintah daerah provinsi lebih luas dibanding pemerintah kabupaten/kota.
- c. Urusan pemerintahan umum merupakan wewenang Presiden sebagai Kepala Negara.

Urusan pemerintahan yang dibagi menjadi tiga jenis ini, merupakan suatu upaya pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk mengatur dan mengurus roda pemerintahannya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan ini diselenggarakan secara langsung oleh pemerintah daerah dan dapat juga dilaksanakan dengan penugasan oleh pemerintah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dan desa atau penguasaan dari pemerintah daerah kabupaten/kota kepada desa.

Pelaksanaan tugas dalam urusan pemerintahan ini, merupakan tanggung jawab seorang kepala daerah sebagai pemimpin daerah untuk membangun daerahnya guna meningkatkan perekonomian daerah, sehingga masyarakat di daerah otonom yang dipimpinnya merasakan keamanan, kenyamanan, dan kesejahteraan dalam hidupnya.

Agar dapat lebih jelasnya lagi tentang urusan pemerintahan daerah, maka dapat dilihat dalam bagan di bawah ini :

Bagan 1. Urusan Pemerintahan Daerah



## **D. PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH**

### **1. Definisi dan Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan**

#### **Daerah**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pemerintah berarti lembaga yang dipimpin oleh seseorang yang bertugas untuk mengatur dan memajukan negara dengan rakyatnya. Sedangkan Pemerintahan berarti suatu cara, hal, hasil kerja memerintah untuk mengatur negara dengan rakyatnya.

Pemerintah Negara Indonesia dinyatakan sebagai penyelenggara pemerintah negara, hal ini dapat dilihat dalam Preamble Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Alinea ke empat, yang secara tersirat dan tersurat penyelenggara negara mempunyai arti sempit berarti pemerintah, dan dalam arti luas yang meliputi bidang eksekutif, legislative dan yudikatif.

Merujuk pada UUD RI Tahun 1945, maka penyelenggara negara juga disebutkan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah bahwa para penyelenggara negara dalam hal ini adalah pemerintah harus menjalankan tugas dan wewenangnya dengan mengacu pada pedoman dan asas-asas penyelenggaraan pemerintah negara. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan didukung oleh Prinsip Otonomi yang seluas-luasnya.

Asas-asas dan prinsip otonomi yang dianut oleh Negara Indonesia, diantaranya adalah sebagai berikut :

#### **a. Asas-Asas Penyelenggaraan Negara**

- 1) Asas Kepastian Hukum, dimana landasan utama dalam melaksanakan tugas dan wewenang pemerintahan, pemerintah daerah wajib mengeluarkan kebijakan dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dan keadilan;
- 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang melandasi adanya keteraturan, ketertiban, keserasian, dan juga keseimbangan dalam mengendalikan system penyelenggaraan negara;
- 3) Asas Kepentingan Umum, yaitu dalam penyelenggaraan negara Pemerintah harus selalu aspiratif, akomodatif, dan

juga selektif sehingga kesejahteraan masyarakat umum akan selalu didahulukan;

- 4) Asas Keterbukaan, yaitu pemerintah membuka dirinya dalam memberikan informasi yang benar, sesuai, jujur, dan tidak diskriminatif dalam memberikan hak-hak rakyat guna menyelenggarakan kepentingan negara. Sehingga rakyat tetap merasa dilindungi baik secara pribadi dan golongan;
- 5) Asas Proporsionalitas dimana pemerintah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- 6) Asas Profesionalitas, yaitu pemerintah mengutamakan keahliannya dengan berdasarkan kode etik dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan;
- 7) Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 8) Asas Efisiensi, yaitu asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik;
- 9) Asas Efektifitas, yaitu asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna;
- 10) Asas Keadilan, merupakan asas yang menyatakan bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

**b. Asas-Asas berdasarkan Prinsip Otonomi yang seluas-luasnya**

- 1) Asas Otonomi, yaitu prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah;
- 2) Asas Tugas Pembantuan, merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah psat atau dari pemerintah daerah

provinsi kepada daerah kabupate/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi;

- 3) Asas Desentralisasi, merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi;
- 4) Asas Dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum.

## **2. Kedudukan, Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Penyelenggara Pemerintah Daerah**

Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah dibantu dengan seorang wakil kepala daerah. Pada tingkatannya daerah dibagi menjadi dua pemerintahan, yaitu Pemerintahan Daerah Provinsi yang dikepalai oleh Gubernur dengan dibantu oleh Wakil Gubernur, dan Pemerintah Daerah Kabupaten yang dikepalai oleh Bupati dibantu dengan Wakil Bupati, serta Pemerintah Daerah Kota yang dikepalai oleh Walikota dibantu oleh Wakil Wali Kota.

Kepemimpinan kepala daerah ini berlaku selama lima tahun sejak dilantik oleh pemerintah pusat, yang untuk selanjtnya para kepala daerah berhak untuk mencalonkan diri kembali dan dipilih kembali oleh masyarakat dalam jabatan yang sama sebanyak satu kali masa jabatan. Oleh karena itu, agar system pemerintahan tetap demokratis dan tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan roda pemerintahan, maka setiap kepala daerah dan juga jajarannya mempunyai tugas, wewenang, hak, dan kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dalam Pasal 65 Ayat (1)

### **a. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Tugas Kepala Daerah diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- 2) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan rancangan Perda RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
- 4) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, serta dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.
- 6) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang Kepala Daerah merujuk pada Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu tugas kepala daerah memiliki beberapa kewenangan, diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Mengajukan rancangan Perda
- 2) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- 3) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.
- 4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.
- 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Sebagai suatu catatan bahwa wewenang kepala daerah akan hilang apabila kepala daerah tersangkut masalah hukum dan menjalani masa tahanan. Sehingga, tugas, kewajiban dan wewenang di wakili oleh wakil kepala daerah.

Dalam menjalankan tugasnya membantu kepala daerah, maka wakil kepala daerah bertugas untuk :

- 1) Membantu kepala daerah untuk :
  - a) memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
  - b) mengkoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
  - c) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur;
  - d) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan, yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/wali kota.
- 2) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam, pelaksanaan pemerintahan daerah.
- 3) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.
- 4) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan per. undang-undangan.
- 5) Wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah masing-masing berkewajiban untuk:

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- 4) Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- 5) Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.

- 6) Melaksanakan program strategis nasional.
- 7) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Selain kewajiban tersebut kepala daerah wajib untuk *pertama* menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, *kedua* laporan keterangan pertanggungjawaban, dan *ketiga* ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akan dibahas pada tulisan selanjutnya. Selanjutnya dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai hak protokoler dan hak keuangan. Hak keuangan meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lain. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dikenai sanksi pemberhentian sementara tidak mendapatkan hak protokoler serta hanya diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan istri/suami.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam memangku jabatan, dapat diberhentikan dengan alasan (a) meninggal dunia, (b) permintaan sendiri, dan (c) diberhentikan. Alasan kepala daerah diberhentikan adalah karena :

- 1) masa jabatan yang telah berakhir
- 2) tidak mempunyai menjalankan tugas selama enam bulan berturut-turut baik karena halangan tetap atau alasan lainnya.
- 3) Melanggar sumpah/janji jabatan yang telah diikrarkan.
- 4) Tidak mampu melaksanakan kewajiban yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- 5) Melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, kecuali seperti yang tercantum dalam huruf c, i, dan j, yaitu pada huruf c adalah menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun; huruf i melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan huruf j. meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur

dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

- 6) Berbuat tercela
- 7) Menerima tugas dari Presiden yang jabatannya dilarang untuk dirangkap melalui ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.
- 8) Terbuktinya menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen.
- 9) mendapatkan sanksi pemberhentian.

#### **b. Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat**

Sebagai kepala daerah pemerintah daerah provinsi, maka Gubernur merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, yang menjadikan Gubernur bertanggungjawab langsung kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, hal ini sesuai dengan Pasal 91 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan daerah kabupaten/kota, Gubernur membantu Presiden sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan negara, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas-tugas diantaranya :

- 1) Berkoordinasi dengan kabupaten/kota dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan tugas pembantuan.
- 2) Memonitoring, mengevaluasi dan supervisi penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayahnya.
- 3) memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- 4) melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- 5) melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota; dan

- 6) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan tersebut gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas dan wewenang diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) menyelaraskan perencanaan pembangunan antar-daerah kabupaten/ kota dan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- 2) mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antar-daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- 3) memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan DAK pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- 4) melantik bupati/wali kota;
- 5) memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 6) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meskipun pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sudah dilakukan sedemikian rumah, gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat juga mempunyai wewenang:

- 1) membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota;

- 2) memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 3) menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerin. tahan antar-daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- 4) memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda kabupaten/kotg tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota, dan
- 5) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk dari tugas dan wewenang yang diemban oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di atas, tidak menutup kemungkinan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak melaksanakan tugas dan wewenangnya, maka semua tugas dan wewenangnya gubernur akan diambil alih oleh menteri.

### **c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga penyelenggara negara yang berisikan para wakil rakyat daerah. DPRD berfungsi sebagai legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi DPRD tersebut menjadikan DPRD mempunyai tugas, wewenang, hak dan kewajiban secara institusional dan individual.

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, DPRD merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah yang turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang turut berlangsung. Hanya saja, seberapa jauh peran tersebut dijalankan, akan sangat bergantung pada kedudukannya ketika diperbandingkan dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah lainnya, yaitu kepala daerah. Namun demikian, dalam perkembangan mutakhir UU No. 9 Tahun 2015 kedudukan di antara keduanya diarahkan untuk seimbang atau sederajat.

Kedudukan DPRD sebagai penyelenggara negara pemerintahan daerah sebagai badan legislative daerah mengalami pergeseran sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah didasarkan atas

beberapa perspektif dominan yang dianut dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- 1) System negara kesatuan (*Unitarian state*) tidak dikenal badan legislative di tingkat daerah. Badan legislative hanya berada di level nasional. Sehingga DPDR bukan (murni) lembaga legislative.
- 2) DPDR bukan lembaga legislative daerah maka DPRD harus didudukkan sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama-sama kepala daerah. Dengan demikian, DPRD berada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat atau dengan kalimat yang lebih ringkas DPRD berada dalam rezim pemerintahan daerah.

Fungsi DPRD adalah legislasi, anggaran, serta pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. DPRD sebagai lembaga legislatif merupakan lembaga perimbangan terhadap kekuasaan eksekutif yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.

- 1) Legislasi. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan
- 2) Anggaran. Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah.
- 3) Pengawasan. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan fungsi DPRD tersebut, maka tugas dan wewenang DPRD adalah sebagai berikut :

- 1) Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah;

- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, APBD, kebijaksanaan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri dalam Negeri bagi DPRD provinsi, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPR daerah kabupaten/kota;
- 5) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 9) Membentuk Panitia Pengawas pemilihan kepala daerah;
- 10) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- 11) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Setelah melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya. Anggota DPRD berkewajiban untuk :

- 1) Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, serta menaati segala peraturan perundang-undangan;
- 2) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- 5) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- 6) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;

- 7) Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPR daerah sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- 8) Menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota DPR daerah;
- 9) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Anggota DPRD juga mempunyai hak, yaitu :

- 1) Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- 2) Mengajukan pertanyaan;
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat;
- 4) Memilih dan dipilih;
- 5) Membela diri;
- 6) Imunitas;
- 7) Protokoler;
- 8) Keuangan dan administratif.

Dalam melaksanakan tugas, fungsi, wewenang dan kewajibannya, anggota DPRD dibantu oleh sekretariat yang berfungsi sebagai alat kelengkapan DPRD, yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Alat kelengkapan DPRD diantaranya adalah :

- 1) Pimpinan;
- 2) Badan Musyawarah;
- 3) Komisi
- 4) Badan Legislasi Daerah;
- 5) Badan Anggaran;
- 6) Badan Kehormatan;
- 7) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Pemerintah daerah berwenang dalam membuat kebijakan dalam hal pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, untuk itu perlu diperhatikan hal-hal yang berhubungan dengan susunan pemerintahan dan antar pemerintah daerah, potensi daerah dan

keanekaragaman sumber daya daerah. Sehingga pemerintah dapat lebih efisien dan efektif dalam menyelenggarakan otonomi daerah, guna mensejahterakan masyarakat.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Anggota DPRD mempunyai masa jabatan selama lima tahun dalam satu kali periode. Selain itu, dapat kita ketahui bahwa setiap lembaga/badan kekuasaan milik negara menjalankan fungsinya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, begitu juga dalam hal pemberhentian anggota DPRD.

Adanya mekanisme pemberhentian antar waktu pada anggota DPRD, harus melibatkan Partai Politik dan Badan Kehormatan. Hal ini disebabkan karena Anggota DPRD terpilih merupakan usulan dari Partai Politik, sehingga Partai Politik mempunyai wewenang dalam mengusulkan pemberhentian dengan syarat.

Pemberhentian antar waktu yang diusulkan oleh partai politik melalui pimpinannya harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana berikut :

- 1) Meninggal dunia;
- 2) Mengundurkan diri;
- 3) Diberhentikan;
- 4) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara lima tahun atau lebih;
- 5) Diusulkan oleh partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 6) Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-perundangan;
- 7) Menjadi anggota partai politik lain.

Apabila persyaratan pemberhentian telah terpenuhi, maka mekanisme pemberhentian anggota DPRD adalah dengan cara :

- 1) Pemimpin partai politik mengajukan usulan pemberhentian calon wakilnya kepada Pemimpin DPRD dan ditembuskan kepada Gubernur;

- 2) Usulan yang diterima oleh Pemimpin DPRD, disampaikan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota dalam kurun waktu tujuh hari;
- 3) Apabila dalam kurun waktu tersebut usulan tidak disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur maka, anggota DPRD dan/atau pimpinan DPRD dapat menyampaikan secara langsung kepada Gubernur;
- 4) Gubernur wajib memberhentikan anggota DPRD Kabupaten/Kota secara resmi dalam waktu empat belas hari.

Selain pemimpin partai politik, diatas telah disinggung bahwa Badan Kehormatan dapat pula mengusulkan pemberhentian anggota DPRD Kabupaten/Kota dengan syarat :

- 1) Anggota DPRD tidak mampu untuk melaksanakan tugas secara berkelanjutan selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan;
- 2) Anggota DPRD tidak hadir dalam rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD yang merupakan tugas dan kewajibannya selama enam kali berturut-turut tanpa keterangan dan alasan yang sah;
- 3) Anggota DPRD tidak memenuhi syarat sebagai Calon Anggota DPRD sesuai engan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila syarat-syarat tersebut telah terpenuhi, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 Badan Kehormatan dapat mengusulkan pemberhentian antar waktu anggota DPRD dengan cara:

- 1) Berdasarkan pengaduan dari pimpinan DPRD, masyarakat, dan/ atau pemilih, Badan Kehormatan melakukan penyelidikan serta verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPRD.
- 2) Oleh Badan Kehormatan keputusan tersebut dilaporkan kepada rapat paripurna.
- 3) Setelah sampai di rapat paripurna, dalam waktu 7 (tujuh) hari, pimpinan DPRD menyampaikan keputusan Badan Kehormatan

kepada pimpinan partai politik yang wakilnya menjabat di DPRD kabupaten/kota.

- 4) Sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan dari DPRD, pimpinan partai politik dalam waktu 30 hari sudah harus menyampaikan kembali usul dan keputusan pemberhentian anggota tersebut kepada pimpinan DPRD. Namun jika partai politik tidak menyampaikan keputusan dan usul pemberhentian anggotanya, pimpinan DPRD dapat langsung meneruskan keputusan Badan Kehormatan kepada gubernur melalui bupati/walikota setelah 7 (tujuh) hari berakhirnya batas waktu penyampaian kepada pimpinan partai politik.
- 5) Usulan pemberhentian yang telah sampai di tangan bupati/walikota, dalam waktu 7 (tujuh) hari sudah harus diteruskan kepada gubernur.
- 6) Gubernur meresmikan pemberhentian paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari bupati.

#### **d. Perangkat Daerah**

Perangkat daerah merupakan unsur-unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan mengacu pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perangkat daerah merupakan suatu lembaga pemerintah yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas Sekretariat Daerah; Sekretariat DPRD; Inspektorat; Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terdiri dari Dinas dan Badan. Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota, selain keempat lembaga di atas terdapat juga Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Agar lebih paham tentang perangkat daerah, maka penulis akan menjelaskan secara singkat tentang tugas dan fungsi perangkat daerah, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten Kota.

**1) Sekretariat Daerah**

Dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah (Sekda) dengan dibantu oleh beberapa orang asisten sekretaris. Sekretaris daerah berperan dalam membantu kepala daerah untuk menyusun kebijakan administrative serta berkoordinasi dengan lembaga-lembaga SKPD di wilayahnya.

**2) Sekretariat DPRD**

Dipimpin oleh Sekretaris Dewan (Setwan) yang bertugas untuk menyelenggarakan kegiatan administrasi kesekretariatan, keuangan, dan juga mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Anggota DPRD lainnya. Selain itu juga berperan serta dalam memberikan ketersediaan dan koordinasi tenaga ahli yang dibutuhkan oleh DPRD.

**3) Inspektorat**

Dipimpin oleh seorang inspektur, yang bertugas membantu kepala daerah dan bertanggungjawab kepada Sekretaris Daerah, dalam hal pembinaan dan pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam lingkup wewenang pemerintah daerah dan tugas pembantuan perangkat daerah.

**4) Dinas**

Dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang merupakan seorang Aparatur Sipil Negara berdasarkan usulan dari Sekretaris Daerah yang memenuhi syarat untuk diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah, dalam membantu Kepala Daerah untuk menyelenggarakan fungsinya seperti merumuskan kebijakan teknis, pemberian izin dan juga pelayanan umum sesuai dengan tupoksi dinas masing-masing, yang biasanya dibantu oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD). Setiap Kepala Dinas bertanggungjawab atas tugasnya kepada Sekretaris Daerah untuk dilanjutkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

**5) Badan (Lembaga Teknis Daerah)**

Dipimpin oleh Kepala Badan yang juga merupakan ASN yang ditunjuk oleh Kepala Daerah atas usul Sekretaris Daerah dan bertanggungjawab atas tugasnya sebagai penunjang

penyelenggaraan urusan pemerintahan dibidang perencanaan, keuangan, kepegawaian, Pendidikan dan pelatihan, yang bersifat spesifik, baik dalam bentuk kantor dan/atau rumah sakit umum daerah. Pertanggungjawaban Kepala Badan kepada Gubernur/Bupati/Walikota juga tetap melalui laporannya kepada Sekretaris Daerah.

#### **6) Kecamatan**

Dipimpin oleh seorang Camat, dibawah pemerintah daerah. Kecamatan merupakan suatu bagian wilayah administrative dibawah kabupaten/kota yang berpedoman pada peraturan pemerintah dan peraturan daerah. Camat melaksanakan tugas berdasarkan pelimpahan wewenang Bupati/Walikota untuk menangani urusan otonomi daerah dalam hal pelayanan public, penyelenggaraan pemerintahan dan juga pemberdayaan masyarakat.

#### **7) Kelurahan**

Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang bertugas untuk melaksanakan kegiatan di bidang pemberdayaan dan pelayanan masyarakat, memberikan rasa aman, tentram dan tertib serta memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum bagi masyarakat. Kelurahan bertugas dibawah kecamatan dengan tetap berpedoman pada peraturan daerah dan peraturan pemerintah.

### **e. Sistem Inovasi Pemerintahan Daerah**

Pada pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan, Pemerintah Daerah melakukan inovasi-inovasi demi mendukung pembangunan nasional. Dalam menjalankan rencananya, pemerintah daerah melakukan suatu System Inovasi Daerah (SIDa). SIDa menjadi salah satu program strategis utama dalam berinovasi skala nasional sebagai tempat dalam berinteraksi antara komponen penguatan system inovasi.

Menurut Lundvall, system inovasi merupakan unsur dan hubungan yang berinteraksi dibidang produksi, difusi, dan juga pengetahuan baru yang berguna secara ekonomis, selain itu juga system ini berakar pada Batasan suatu negara. Selain Lundvall, Freeman juga

memberikan pendapat tentang system inovasi daerah yaitu suatu jaringan lembaga sector public dan swasta yang berinteraksi untuk mulai, mendatangkan mengubah dan mendifusikan teknologi baru. Merujuk pada definisi tersebut, maka dapat diketahui bahwa system inovasi merupakan suatu himpunan actor, lembaga, jaringan, mitra, hubungan interaksi dan juga suatu proses yang produktif dalam mempengaruhi arah perkembangan dan kecepatan dalam berinovasi dan difusi serta pembelajaran, baik di bidang teknologi dan juga praktiknya. Sehingga system inovasi ini mempunyai beberapa penekanan, yaitu :

- 1) Proses Pembelajaran
- 2) Peranan Lembaga
- 3) Hubungan antara Aktor dan Lembaga pada suatu gagasan system
- 4) Interaksi berkelanjutan

Penekanan dalam system inovasi itu agar lebih terarahnya suatu daerah dalam memaksimalkan potensi yang ada di daerahnya. Potensi setiap daerah yang dikembangkan dapat menjadi suatu identitas basis dan ciri produk unggulan daerah dalam pembangunan nasional. Basis inovasi daerah diantaranya adalah :

- 1) Ilmu pengetahuan dan teknologi yang meliputi aktivitas pendidikan, penelitian dan pengembangan, serta rekayasa;
- 2) Produksi yang meliputi aktivitas nilai tambah bagi pemenuhan kebutuhan bisnis dan non bisnis serta masyarakat umum;
- 3) Pemanfaatan dan difusi dalam masyarakat;
- 4) Berkembangnya proses pembelajaran.

Sedangkan, ciri produk unggulan suatu daerah, biasanya meliputi :

- 1) Industri Mikro dan Kecil serta Jasa mempunyai teknologi yang menonjol;
- 2) Jangkauan pemasaran dunia usaha dan industry menjangkau pangsa pasar local, nasional dan internasional;
- 3) Bercirikan khas daerah yang inovatif dan melibatkan masyarakat banyak.

- 4) Adanya kandungan bahan baku lokal yang stabil dan banyak agar dapat selalu diperbaharui;
- 5) Ramah lingkungan;
- 6) Dapat menjadi ikon dan promosi budaya daerah.

Basis dan ciri inovasi daerah mengindikasikan arti penting adanya SIDA. Pengembangan SIDA di Indonesia berkaitan dengan proses transisi pembangunan daerah dalam melakukan pemulihan krisis multidimensi. Untuk dapat diketahui, SIDA bertujuan untuk :

- 1) Adanya pergeseran basis ekonomi dari industri menuju pengetahuan;
- 2) Daerah yang SDMnya berinovasi akan mampu berdaya saing;
- 3) Tercapainya karakteristik pasar yang dinamis, mampu berkompetisi global, cenderung membentuk jaringan, upah tenaga kerja yang tinggi, hingga berbagai macam keterampilan;
- 4) Tercapainya kolaborasi pengelolaan SDM;

Tujuan SIDA diatas perlu dikembangkan kembali, untuk meningkatkan kualitas regulasi dan kebijakan pemerintah daerah yang perlu dikoordinasikan dengan SKPD terkait. Berkenaan dengan hal tersebut maka perlu upaya pengembangan tujuan SIDA, yang diantaranya mencakup :

- 1) Daerah mempunyai visi dalam mengembangkan ekonomi lokal yang berbasis IPTEKMAS;
- 2) Pendayagunaan potensi pembangunan secara efektif dan efisien untuk mengembangkan kualitas ekonomi yang berkelanjutan;
- 3) Inovasi daerah yang berdaya saing tinggi;
- 4) Munculnya jaringan-jaringan terhadap sektor ekonomi lokal;
- 5) Terpeliharanya daya dukung dan kualitas lingkungan;
- 6) Terciptanya iklim investasi yang kondusif yang bertujuan agar investor menjadi tertarik.
- 7) Investor mempunyai kepastian hukum, hingga merasa dilindungi;
- 8) Adanya kebijakan-kebijakan yang berlandaskan pada asas berkelanjutan berwawasan lingkungan.

SIDa dirumuskan dengan mengacu pada prinsip perumusan kebijakan inovasi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Prinsip-prinsip yang digunakan diantaranya adalah sebagai berikut :

1) Meningkatkan Efisiensi

Menurut Ulbert Silalahi, Efisiensi berhubungan erat pada rasio *output* dengan *input* atau keuntungan biaya.<sup>24</sup> Pendapat lain tentang efisiensi dikeluarkan oleh H. Emerson, yaitu perbandingan terbaik antara *input* dan *output* dimana adanya hubungan timbal balik antara biaya dengan keuntungan yang didapat dan hasil dengan sumber yang digunakan, dalam arti kata lain adanya hubungan yang harus diselesaikan.<sup>25</sup>

Merujuk pada pengertian diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa efisiensi merupakan rasio perbandingan antara *input* dan *output*. Jadi, efisiensi kerja bertujuan untuk memudahkan pelaksanaan pekerjaan, biaya yang murah, waktu yang singkat, beban kerja ringan, dan jarak yang rendah.<sup>26</sup>

2) Memperbaiki Efektifitas

Menurut Ulbert Silalahi, efektifitas berkaitan erat dengan tujuan organisasi, baik secara implisit maupun eksplisit.<sup>27</sup> Sedangkan menurut H. Emerson, efektifitas merupakan suatu ukuran tercapainya suatu tujuan tertentu.<sup>28</sup> Berdasarkan pengertian tersebut dapat diketahui bahwa efektifitas dapat diketahui dengan mengukur pencapaian yang diinginkan. Jadi untuk memenuhi target dalam mensejahterakan masyarakat perlu adanya perbaikan efektifitas, hingga tujuan-tujuan yang direncanakan dapat berhasil.

3) Memperbaiki Kualitas Pelayanan

---

<sup>24</sup> Ulbert Silalahi. 2007. *Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep dan Teori*. Bandung. Sinar baru Algesindo. hlm.128.

<sup>25</sup> Soewarno Handyaningrat. 1990. *Pengantar Ilmu Adminisrasi dan Manajemen*. Jakarta. Gunung Agung. hlm. 15.

<sup>26</sup> Sedarmayanti, 1996. *Tata Kerja dan Produktivitas Kerja : Suatu Tinjauan Dari Aspek Ergonomi atau Kaitan Antara Manusia dengan Lingkungan Kerjanya*. Bandung. Mandar Maju. hlm 130.

<sup>27</sup> Ulbert Silalahi. *Op.Cit*.

<sup>28</sup> Soewarno Handyaningrat. *Op.Cit*.

Moenir berpendapat bahwa pelayanan adalah suatu proses memenuhi kebutuhan dengan cara beraktivitas secara langsung.<sup>29</sup> Dalam kaitannya dengan SIDA, maka aktivitas yang dimaksud adalah aparatur sipil negara sebagai penyelenggara negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat umum.<sup>30</sup> Pelayanan publik merupakan kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara dan penduduk daerah tersebut atas suatu barang, jasa dan juga pelayanan administrasi.

Goetsch dan Davis juga memberikan perhatian pada kualitas pelayanan, kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang erat hubungannya dengan suatu produk yang melingkupi bidang barang dan jasa, sumber daya manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi kebutuhan pelanggan.<sup>31</sup>

Sinambela mendefinisikan kualitas sebagai suatu usaha yang mampu untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).<sup>32</sup> Sedangkan menurut Parasurahman, mendefinisikan kualitas pelayanan merupakan suatu hal yang sesuai dan/atau malah melampaui apa yang diharapkan oleh pelanggan atas pelayanan yang mereka terima.<sup>33</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, penulis menarik kesimpulan bahwa dalam peningkatan pelayanan merupakan tugas wajib pemerintah yang harus dilakukan secara transparan agar lebih efektif dan efisiennya tugas dan fungsi lembaga pegawasan.

Terciptanya efektifitas, efisiensi dan peningkatan pelayanan akan mencapai tahapan prima dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan negara demi mewujudkan kehidupan

---

<sup>29</sup> AS. Moenir. 2001. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta. Bumi Aksara. hlm. 17.

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 10.

<sup>31</sup> Fandy Tjiptono. 2005. *Strategi Pemasaran*. Edisi Kedua. Yogyakarta. Bandung. Alfabeta. hlm.110.

<sup>32</sup> Lijan Poltak Sinambela. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta. Bumi Aksara. hlm. 6

<sup>33</sup> Zulian Yamit. 2001. *Manajemen Kualitas Produk dan Jasa*. Yogyakarta. Ekonosia. hlm. 23

bermasyarakat yang sejahtera, aman, nyaman dan tertib hukum.<sup>34</sup>

4) Memberhentikan Konflik Kepentingan

Konflik kepentingan merupakan suatu situasi dimana seorang penyelenggara negara yang berkuasa dan berwenang memiliki kepentingan pribadi atas wewenangnya, sehingga berpengaruh pada kualitas kinerja sebagai aparatur sipil negara. Konflik kepentingan ini harus dihentikan dengan mengacu pada panduan penanganan konflik yang didalamnya menyediakan kerangka acuan bagi ASN untuk mengenal, mengatasi dan menangani konflik kepentingan, menciptakan budaya pelayanan publik secara transparan dan efisien, dan mencegah terjadinya tindak pidana korupsi di kalangan penyelenggara urusan negara.

5) Berorientasi pada Kepentingan Umum

Interaksi antara masyarakat dengan para penyelenggara negara terjadi pada saat pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pelayanan publik merupakan suatu kebijakan pemerintah yang diimplementasikan secara langsung di lapangan. Dalam orientasinya, pemerintah daerah mengacu pada asas kepentingan umum dimana kesejahteraan umum harus didahulukan dengan cara yang asiratif, akomodatif dan selektif.

6) Dilakukan secara Terbuka

Pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan urusan negara harus bersikap terbuka (*openness*) dan transparan dalam memberikan informasi dan juga data-data yang dibutuhkan oleh masyarakat. Selain itu juga, penyelenggara negara harus terbuka atas kritik dan saran dari masyarakat guna perbaikan kualitas pelayanan publik.

7) Memenuhi Nilai Kepatutan

Nilai Kepatutan dapat dipenuhi dengan melakukan inovasi-inovasi pada setiap daerah dalam suatu daerah otonom yang bertujuan untuk membangun perekonomian masyarakat hingga menjadikan daerah otonom tersebut berdaya saing tinggi di

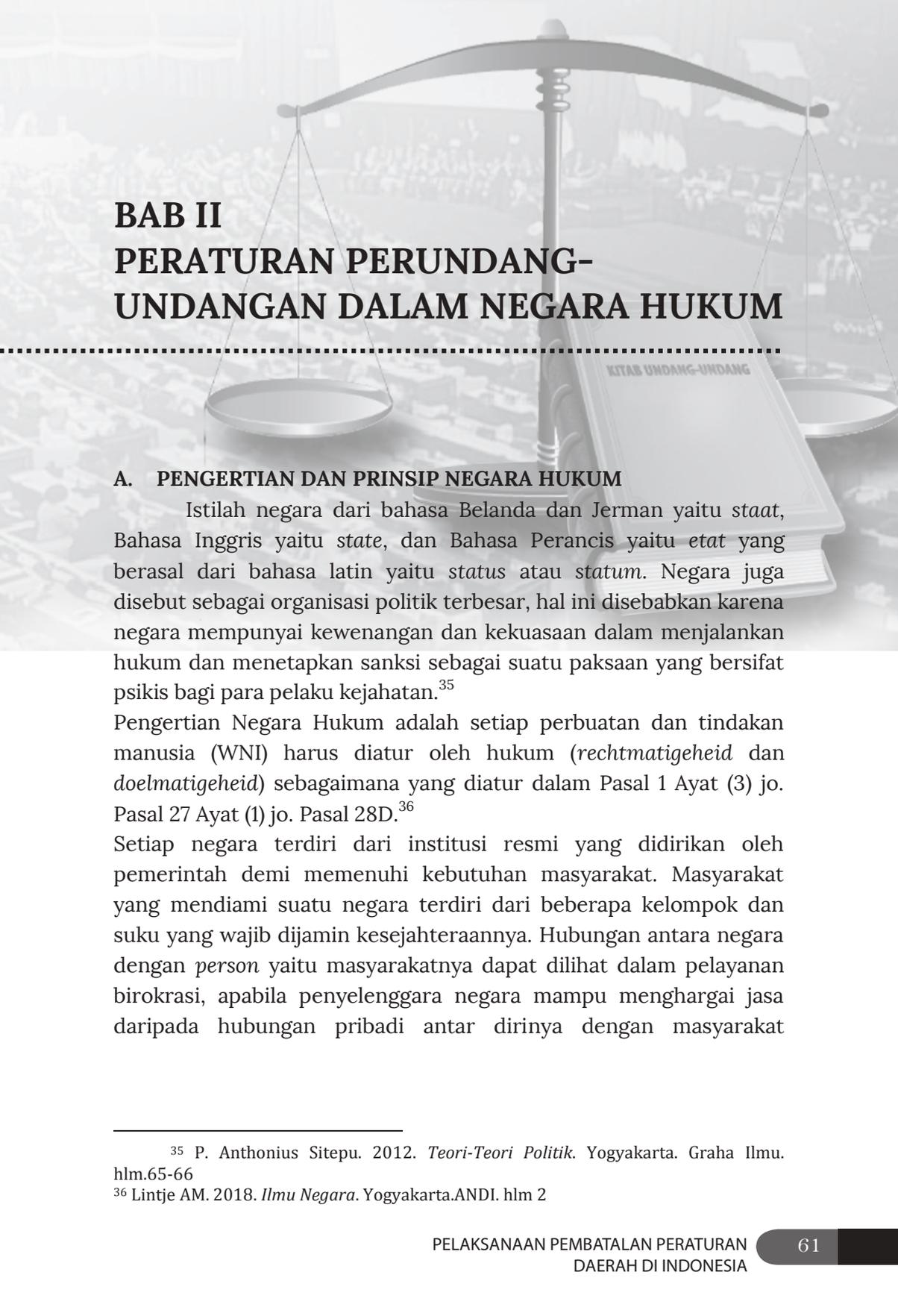
---

<sup>34</sup> J. Kristiadi. 1999. *Kualitas Pelayanan Umum*. Jakarta. Bumi Aksara. hlm 135

tingkat nasional. Nilai kepatutan dapat dicapai dengan cara pemerintah daerah berkoordinasi dengan institusi pemerintahan, masyarakat dan juga lembaga-lembaga berwenang untuk mengembangkan inovasi daerah.

8) Dapat Mempertanggungjawabkan Hasil

Pelaksanaan SIDA merujuk pada *good governance* dimana, perlunya pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab serta melaksanakan tugas dan wewenangnya secara efektif dan efisien. Hal ini dapat dilakukan dengan cara menjunjung tinggi keinginan masyarakat daerah dengan mengacu pada nilai-nilai yang bertujuan pada pencapaian pembangunan nasional dan tercapainya efektifitas dan efisiensi aspek fungsional pemerintah dalam melaksanakan tugas.



## BAB II

# PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DALAM NEGARA HUKUM

---

### A. PENGERTIAN DAN PRINSIP NEGARA HUKUM

Istilah negara dari bahasa Belanda dan Jerman yaitu *staat*, Bahasa Inggris yaitu *state*, dan Bahasa Perancis yaitu *etat* yang berasal dari bahasa latin yaitu *status* atau *statum*. Negara juga disebut sebagai organisasi politik terbesar, hal ini disebabkan karena negara mempunyai kewenangan dan kekuasaan dalam menjalankan hukum dan menetapkan sanksi sebagai suatu paksaan yang bersifat psikis bagi para pelaku kejahatan.<sup>35</sup>

Pengertian Negara Hukum adalah setiap perbuatan dan tindakan manusia (WNI) harus diatur oleh hukum (*rechtmatigeheid* dan *doelmatigeheid*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) jo. Pasal 27 Ayat (1) jo. Pasal 28D.<sup>36</sup>

Setiap negara terdiri dari institusi resmi yang didirikan oleh pemerintah demi memenuhi kebutuhan masyarakat. Masyarakat yang mendiami suatu negara terdiri dari beberapa kelompok dan suku yang wajib dijamin kesejahteraannya. Hubungan antara negara dengan *person* yaitu masyarakatnya dapat dilihat dalam pelayanan birokrasi, apabila penyelenggara negara mampu menghargai jasa daripada hubungan pribadi antar dirinya dengan masyarakat

---

<sup>35</sup> P. Anthonius Sitepu. 2012. *Teori-Teori Politik*. Yogyakarta. Graha Ilmu. hlm.65-66

<sup>36</sup> Lintje AM. 2018. *Ilmu Negara*. Yogyakarta. ANDI. hlm 2

tersebut, maka dapat dipastikan negara tersebut dapat lebih mensejahterakan rakyatnya.<sup>37</sup>

Negara mempunyai karakteristik yang berbeda dengan organisasi bukan negara dalam pergaulannya, yaitu negara mempunyai kekuasaan dan kedudukan yang lebih tinggi dibanding bentuk pergaulan hidup lainnya.<sup>38</sup> Berdirinya suatu negara pada dasarnya adalah bertujuan untuk mengembangkan potensi masyarakatnya serta memberikan kebebasan dalam berdaya saing dan berdaya cipta. Harold J. Laski berpendapat bahwa negara bertujuan untuk memberikan kepastian kepada rakyat dalam mewujudkan cita-citanya.

*Traite de Droit Constitutionel* memberikan pengertian negara menurut Leon Duguit, yaitu kekuasaan yang dimiliki oleh orang kuat terhadap orang lemah. Orang-orang kuat yang dimaksud disini adalah orang-orang yang didapatkan karena faktor politik. Sependapat dengan Leon Duguit, Kranen Burg juga menyatakan bahwa negara terdiri dari sekelompok manusia yang mempunyai kesadaran untuk mendirikan organisasi yang bertujuan untuk memelihara kepentingannya.<sup>39</sup> Perbedaan tentang definisi negara pun dilontarkan oleh Logemann yang menyatakan bahwa pada hakekatnya negara merupakan organisasi kekuasaan yang meliputi dan/atau menyatukan kelompok manusia menjadi suatu bangsa.

Thomas Hobbes berpendapat bahwa setiap manusia mempunyai kekuatan yang disebabkan adanya rasa takut apabila diserang oleh orang lain yang ia rasa lebih kuat dibanding dirinya. Sehingga di masa kerajaan, diadakanlah perjanjian antar masyarakat yang berisikan adanya kesepakatan individu untuk menyerahkan haknya kepada suatu kolektivitas melalui *Pactum Unions*. Kolektivitas penyerahan hak-haknya kepada raja sebagai pemimpin dilakukan tanpa syarat, yang menjadikan raja mempunyai kekuasaan absolut

---

<sup>37</sup> Carlton Clymer Rodee, dkk. 2013. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta. Rajawali Pers. Hlm.45

<sup>38</sup> Abu Daud Busroh. 2010. *Ilmu Negara*. Jakarta. Bumi Aksara. hlm. 20-26

<sup>39</sup> Muhammad Irham. 2016. *Prinsip-Prinsip Negara Hukum*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Pattimura.

terhadap hak-hak yang diserahkan rakyat kepada dirinya. Hal ini menjadikan negara tersebut bersifat *Monarchie Absoluit*.<sup>40</sup>

Jean Jecques Rousseau memberikan pernyataan bahwa hal pokok yang seharusnya tercantum dalam perjanjian antar masyarakat tersebut haruslah dapat menentukan suatu bentuk kesatuan, pembelaan, dan perlindungan kekuasaan bersama disamping kekuasaan pribadi. Sehingga setiap individu dapat merasa bebas dan merdeka.<sup>41</sup>

Berdasarkan ajaran J.J. Rouseasu inilah terbentuknya Konstitusi Perancis pada tahun 1791 yang fokus membahas hak asasi manusia. Konstitusi Perancis inilah awal mula terjadinya konretisasi konstitusi. Konstitusi Perancis melahirkan konsep negara hukum dan demokrasi, dimana konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat dan memunculkan sistem baru yang disebut dengan sistem demokrasi perwakilan berkonsep nasionalisme.

Demokrasi perwakilan ini memunculkan lembaga legislatif yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rakyat. Lembaga legislatif ini juga berwenang untuk membuat kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang memperjelas hak dan kewajiban raja maupun rakyatnya. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif menjadi dasar hukum dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang raja yang pada akhirnya melahirkan konsep negara hukum dan demokrasi.<sup>42</sup>

Adanya korelasi yang cukup jelas antara hukum, konstitusi, kedaulatan rakyat yang dijalankan dengan mengacu pada sistem demokrasi. Korelasi ini ada semenjak munculnya istilah demokrasi konstitusional. Negara hukum dalam sistem ini harus ditopang dengan sistem demokrasi, apabila tidak ditopang maka hukum pun akan hilang maknanya. Terdapat prinsip-prinsip yang dipegang teguh oleh negara hukum dan demokrasi. Diantaranya adalah sebagai berikut :

---

<sup>40</sup> Abu Daud Busroh. *Op.Cit.* hlm. 20-26

<sup>41</sup> *Ibid.* hlm. 38-39

<sup>42</sup> Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. UII Press. Hlm. 6

## 1. Prinsip Negara Hukum

Negara hukum mempunyai beberapa prinsip yang dipegang teguh dengan berdasarkan bahwa kekuasaan hukum berada di atas segalanya, diantaranya :

### a) Asas Legalitas.

Pemerintah berhak untuk memberikan kebebasan kepada masyarakat atau warga negaranya. Meskipun begitu kebebasan yang diberikan oleh pemerintah tidak serta merta bebas dan merdeka, tetap ada pembatasan dalam pelaksanaannya yang ditentukan oleh Undang-Undang. Secara umumnya, Undang-Undang harus memberikan jaminan kepada warga negara dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah atau penyelenggara urusan negara.

### b) Perlindungan Hak Asasi Manusia

Pemerintah wajib untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya. Sehingga warga negara dapat merasa terjamin hidupnya atas apa yang dilakukannya, selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### c) Pemerintah Terikat Hukum

Pada negara hukum, pemerintah bukanlah kekuasaan tertinggi dinegara tersebut, akan tetapi peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut menjadikan adanya persamaan hak dan kewajiban di muka hukum baik para penyelenggara urusan pemerintahan/aparatur sipil negara dan masyarakat sipil biasa.

### d) Pemerintah Melakukan Monopoli Paksaan demi terjaminnya penegakan hukum

Pemerintah sebagai penyelenggara urusan negara harus mampu menjamin instrument yuridis penegakan hukum. Dalam hal ini, pemerintah mempunyai kekuasaan dan kewenangan dalam memaksakan hukum publik diberlakukan secara prinsipil, sehingga pemerintah berhak untuk memaksa

seseorang yang melanggar aturan untuk ditindak dan dihukum melalui sistem peradilan sesuai peraturan yang berlaku.

**e) Kekuasaan Hakim yang Merdeka**

Hakim dalam kekuasaannya bersifat independen dan merdeka, sehingga para hakim dapat melakukan pengawasan terhadap aturan-aturan hukum yang berlaku, karena apabila hukum hanya dilaksanakan oleh para penyelenggara urusan negara, yang dalam hal ini adalah organ pemerintahan, maka superioritas hukum tidak dapat tampil.

**2. Prinsip Negara Demokrasi**

Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana setiap warga negaranya berhak untuk mengambil keputusan terhadap hidupnya. Secara langsung maupun tidak langsung, sistem demokrasi memberikan izin kepada warga negara untuk berpartisipasi dalam membangun harkat dan martabat manusia. Hal ini dibuktikan adanya kebebasan berpolitik dalam merumuskan, mengembangkan dan membuat aturan hukum yang mencakup kondisi sosial, ekonomi dan budaya. Beberapa prinsip yang dipegang teguh oleh negara demokrasi adalah :

**a) Perwakilan Politik**

Perwakilan politik biasanya dilaksanakan pada pemilihan umum, dimana masyarakat berhak untuk memilih seseorang untuk menjadi wakilnya dalam pemerintahan yang diputuskan oleh Badan Perwakilan.

**b) Pertanggungjawaban Politik**

Lembaga Perwakilan wajib untuk bertanggungjawab dalam hal pelaksanaan tugas dan fungsi organ pemerintahan yang berhubungan dengan politik.

**c) Pemencaran Kewenangan**

Kesewenang-wenangan merupakan salah satu konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat dalam satu organisasi, oleh sebab itu perlunya pembagian yang merata dalam pemberian tugas dan wewenang pada organ/badan pemerintahan.

**d) Pengawasan dan Kontrol**

Penyelenggara urusan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya tetap harus diawasi dan dikontrol oleh lembaga di atasnya.

**e) Kejujuran dan keterbukaan**

Pemerintah perlu menerapkan kejujuran dan keterbukaan kepada masyarakat guna membangun kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah.

**f) Pendapat Rakyat**

Untuk dapat memajukan wilayahnya, pemerintah dalam hal ini penyelenggara urusan negara perlu mendengarkan aspirasi rakyat. Untuk itu harus adanya ruang pada masyarakat untuk mengutarakan pendapatnya dalam mengajukan keberatannya.

Selain rumusan prinsip negara hukum dan demokrasi tersebut di atas, H.D.Van Wijk atau yang lebih dikenal dengan nama Willem Konijnenbelt juga memberikan pendapatnya tentang prinsip *rechstaat* dan prinsip demokrasi, yaitu :

**1. Prinsip *Rechstaat***

a) Pemerintahan dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Hal ini dimaksudkan bahwa pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta wewenangnya harus sesuai dengan aturan perundang-undangan yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang Lainnya.

b) Hak Asasi Manusia

Pemerintah wajib untuk menghormati hak-hak asasi manusia yang sangat fundamental.

c) Pembagian Kekuasaan

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya tidak memusatkan pada satu lembaga saja, tetapi harus membagi kekuasaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku,

sehingga setiap lembaga pemerintahan dapat saling mengawasi satu sama lain.

d) **Pengawasan Lembaga Kehakiman**

Lembaga kehakiman beranggotakan hakim-hakim yang sifatnya merdeka, sehingga mampu untuk mengawasi jalannya roda pemerintahan yang dijalankan oleh lembaga dan badan yang berwenang.

**2. Prinsip Demokrasi**

a) Pengambilan keputusan penting yaitu Undang-Undang dilaksanakan oleh anggota badan legislatif terpilih secara bersama-sama.

b) Anggota badan legislatif sendiri merupakan wakil rakyat yang menjabat dalam pemerintahan, karena dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia.

c) Pemerintah menjalankan tugas dan wewenangnya dengan tetap memegang teguh sifat terbuka untuk umum.

d) Setiap orang yang mempunyai suatu kepentingan, lalu penguasa melakukan pelanggaran melalui tindakannya, maka orang tersebut harus diberi kesempatan dalam membela kepentingannya.

e) Pemerintah dalam mengambil keputusan harus mengacu pada kepentingan minoritas dan meminimalisir kekeliruan dan ketidakpastian.

Selain pendapat para ahli diatas tentang negara hukum dan demokrasi, ada lagi pendapat dari Utrecht yang membedakan negara hukum menjadi negara hukum formil dan negara hukum materiil. Pembagian kedua jenis ini dapat dibedaka dalam pelaksanaan tugas negara. Hal ini dapat dilihat dari pengertian di bawah ini :

**1. Negara Hukum Formil**

Disebut juga dengan sebutan negara hukum klasik dimana peraturan perundang-undangan secara tertulis merupakan kepentingan pemerintah yang paling penting dan utama. Dalam negara hukum formil, negara bertugas untuk melaksanakan peraturan perundnag-undangan yang bertujuan untuk

menegakkan ketertiban. Dengan mengacu pada tipe ini, maka negara hukum formil disebut juga dengan negara penjaga malam.

## 2. Negara Hukum Materiil

Disebut juga dengan sebutan negara hukum modern, yaitu pengertian keadilan dinilai lebih luas dalam penyelenggaraan negara. Penyelenggara urusan pemerintah tidak hanya bertugas untuk menjaga ketertiban negara, tetapi juga bertugas untuk mencapai kesejahteraan rakyat sebagai suatu bentuk wujud keadilan atau *welfarestate* dan supremasi hukum atau *supremacy of law*, yang dalam pelaksanaan tugasnya menganut prinsip pertama asas *equality before the law* yaitu adanya persamaan hak di muka hukum; kedua menganut asas *due process of law* atau asas legalitas; ketiga pembatasan kekuasaan; keempat organ-organ penunjang yang independen; kelima peradilan yang bebas dan tidak memihak; keenam peradilan tata usaha negara; ketujuh Mahkamah Konstitusi atau *Constitutional Court*; kedelapan perlindungan hak asasi manusia; kesembilan bersifat demokratis atau *democratische rechtstaat*; kesepuluh berfungsi sebagai saran mewujudkan tujuan bernegara atau *welfare rechtstaat*; dan kesebelas adanya transparansi dan kontrol sosial.

Berdasarkan pendapat utrecht diatas, maka prinsip negara hukum dan demokrasi harus dapat berjalan beriringan. Negara hukum harus memegang paham *democratiesche rechtstaat* atau *constitutional democracy*. Melalui paham tersebut maka hukum dapat dibangun dan ditegakkan sesuai pada ketentuannya. Sehingga, hukum tidak dapat dibuat, ditafsirkan, dan ditegakkan hanya berdasarkan kekuasaan semata atau *machtsstaat*, sebaliknya demokrasi harus berdasarkan atas hukum.

Mengacu pada prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi yang telah di jelaskan di atas, maka penulis dapat memberikan simpulan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagai negara berdasar pada hukum dan demokrasi harus menganut prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. *Supremacy of law*, yaitu supremasi hukum
2. *Equality before the law*, yaitu asas persamaan di muka hukum
3. *Due process of law*, yaitu asas legalitas dimana seseorang tidak dapat dihukum apabila tidak adanya peraturan yang berlaku.
4. Pembatasan kekuasaan, yaitu aturan perundang-undangan merupakan aturan tertinggi sehingga kekuasaan penyelenggara urusan negara terbatas.
5. Orang penunjang yang bersifat independen.
6. Peradilan bebas dan tidak memihak.
7. Peradilan tata usaha negara.
8. *Constitutional court*, yaitu adanya Mahkamah Konstitusi
9. Perlindungan hak asasi manusia.
10. *Democratische rechtstaat*, yaitu negara bersifat demokratis
11. *Welfare rechtstaat*, yaitu negara berfungsi untuk menjadi sarana dalam mewujudkan tujuan negara
12. Adanya transparansi dan kontrol sosial.

## **B. URGENSI HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Sejak zaman penjajahan, kolonial Belanda telah menerapkan sistem pembagian kekuasaan daerah. Hal ini menjadi dasar Negara Indonesia juga turut menerapkan sistem otonomi daerah sejak kemerdekaan, yang dibuktikan dalam penyusunan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain adanya historis tentang penyelenggaraan negara di masa kolonial Belanda, para ahli Indonesia menerapkannya karena melihat letak geografis negara Indonesia dan kondisi sosial masyarakat yang tersebar dari sabang sampai merauke, sehingga dapat dipastikan cukup banyaknya suku, agama, ras, golongan, dan adat istiadat yang ada di Indonesia. Sebelum adanya amandemen perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, terdapat pasal yang mengatur tentang pembagian daerah di Indonesia, yaitu Pasal 18 yang membagi pemerintahan menjadi dua jenis daerah yaitu besar dan kecil. Kedua daerah tersebut juga mempunyai susunan pemerintahan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan

pada sistem pemerintahan negara dan hak asal usul pada daerah istimewa.

Penjelasan dalam pasal tersebut adalah karena Indonesia merupakan *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah yang bersifat *staat* juga. Kedua pembagian daerah (daerah besar dan daerah kecil) dinyatakan dalam bentuk daerah besar yaitu Provinsi yang didalamnya terdapat daerah yang lebih kecil, yang bersifat otonom, yaitu kabupaten/kota.

Daerah-daerah otonom (*streek and locale rechtsgem*) merupakan daerah administrasi yang mengacu pada aturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga didalam daerah otonom ini terdapat susunan pemerintahan yang bersifat otonom seperti DPD yang berlandaskan pada permusyawaratan.

Selain itu, dalam teritorial Indonesia tercatat adanya lebih dari dua ratus lima puluh *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemeenschappen*. *Zelfbesturende landschappen* merupakan pemerintahan swapraja dimana pemerintahan yang dijalankan oleh warga pribumi didapatkan secara otonom dengan mengadakan perjanjian dengan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda. Sedangkan *volkgemeenschappen* merupakan masyarakat hukum adat yang memegang hak atas tanah ulayat yang dipimpin oleh kesultanan, kerajaan dan lain sebagainya. Contoh *volkgemeenschappen* di Indonesia yaitu terdapat di desa di daerah Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dan Dusun dan Marga di Palembang.

Kedua daerah tersebut, baik *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemeenschappen* mempunyai dua susunan dan dianggap sebagai daerah istimewa. Sistem pemerintahan Indonesia menghormati kedudukan daerah istimewa tersebut dan segala peraturan di dalamnya, mengingat adanya hak asasi asal usul daerah.

Adanya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang mengartikan bahwa kedudukan pemerintah daerah bersifat desentralisasi dan otonomi, padahal sistem pemerintahan tetap dijalankan dengan sifat sentralistik, baik secara tersurat maupun tersirat pada ketentuannya dalam pelaksanaan wewenang dan pengaruh pemerintah pusat yang cukup dominan.

Kedudukan pemerintahan daerah sejak kemerdekaan RI telah diatur dalam berbagai perundang-undangan, yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah ;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah;
5. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
8. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (dan perubahannya).
10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
11. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan penyusunan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 64 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam lampiran II Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang secara garis besar terdiri atas :

### **1. Judul**

Judul pada Peraturan Daerah dirumuskan dengan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan dan nama peraturan perundang-undangannya. Nama peraturan perundang-undangan dibuat singkat yang mencerminkan isi peraturan perundang-undangan. Judul terletak di tengah margin tanpa diakhiri dengan tanda baca dan ditulis dengan huruf kapital

### **2. Pembukaan**

Pembukaan peraturan perundang-undangan memuat jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan, konsiderans, dasar hukum, memutuskan, menetapkan dan nama peraturan perundang-undangan. Pada pembukaan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah sebelum nama jabatan, dicantumkan kalimat “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA” yang terletak di tengah margin.

- a) Jabatan Pembentuk peraturan perundang-undangan  
Ditulis dengan huruf kapital di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;)
- b) Konsiderans  
Diawali dengan kata “MENIMBANG” berisikan uraian singkat pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan undang-undang dibuat, dengan unsur-unsur filosofis, juridis, dan sosiologis.  
Pokok pikiran yang hanya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan dianggap perlu untuk dibuat adalah kurang tepat karena tidak mencerminkan latar belakang dan alasan dibuatnya perundang-undangan tersebut. Sedangkan konsiderans peraturan pemerintah pada dasarnya cukup memuat satu pertimbangan yang berisikan tentang perlunya pelaksanaan ketentuan pasal dan/atau

beberapa pasal dan Undang-Undang yang memerintahkan pembuatan peraturan pemerintahan.

Apabila konsiderans memuat lebih dari satu pokok pikiran, tiap-tiap pokok pikiran di rumuskan dalam rangkaian kalimat yang merupakan satu kesatuan pengertian. Setiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad dan diteruskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata bahwa dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;).

Sedangkan apabila konsideran memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi “bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b perlu membentuk .... tentang ....”

c) Dasar Hukum

Diawali dengan kata “MENGINGAT” yang memuat dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi digunakan sebagai dasar hukum. Peraturan perundang-undangan yang akan dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk atau ditetapkan atau sudah diundangkan tetapi belum resmi berlaku tidak dapat dicantumkan sebagai dasar hukum.

Jika jumlah peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan penentuan perlu memperhatikan tata urutan hirarki peraturan perundang-undangan yang diurutkan secara kronologis berdasarkan saat pengeluarannya.

Dasar hukum yang diambil dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 ditulis dengan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang berkait. Frasa Undang-Undang Dasar 1945 ditulis sesudah penyebutan pasal terakhir dan kedua huruf u ditulis dengan huruf kapital. Dasar Hukum yang Undang-Undang Dasar 1945 tidak perlu mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan nama peraturan perundang-undangan. Penulisan undang-undang selain

jenis Undang-Undang Dasar 1945, cukup pertama ditulis dengan huruf Kapital.

Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden tertentu perlu dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara yang diletakkan diantara tanda baca kurung. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) tidak digunakan sebagai dasar hukum, kecuali jika tegas memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

Judul peraturan perundang-undangan dari zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949 yang digunakan sebagai dasar hukum, ditulis lebih dulu terjemahannya dalam bahasa Indonesia dan kemudian judul asli bahasa Belanda, dan dilengkapi dengan tahun dan nomor *Staatsblad* yang dicetak miring antara tanda baca kurung ((...)).

Cara penulisan sebagaimana dimaksud dalam nomor 30 berlaku juga untuk pencabutan peraturan perundang-undangan yang berasal dari zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949.

Jika dasar Hukum lebih dari satu peraturan perundang-undangan, tiap dasar hukum diawali angka Arab 1,2,3, dan seterusnya dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;).

d) Memutuskan

Kata MEMUTUSKAN ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi antar huruf dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:); serta diletakkan di tengah margin.

Bagi undang-undang dan peraturan daerah di atas kata MEMUTUSKAN, dicantumkan frasa "Dengan persetujuan" yang diletakkan di tengah margin. Di bawah frasa Dengan persetujuan, dicantumkan Frasa DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (untuk undang-undang) atau DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TINGKAT I

(ATAU II) (untuk peraturan daerah), yang ditulis seluruhnya dengan huruf capital dan diletakkan di tengah Marjin.

Pembukaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dan Peraturan Pemerintah tidak menggunakan frasa Dengan persetujuan DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

e) Menetapkan

Kata "MENETAPKAN" dicantumkan sesudah kata MEMUTUSKAN yang disejajarkan ke bawah dengan kata Menimbang dan Mengingat. Huruf awal kata Menetapkan ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:).

Nama yang tercantum dalam judul peraturan dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan dan didahului dengan pencantuman jenis peraturan perundang-undangan tanpa frasa "REPUBLIK INDONESIA" serta ditulis seluruhnya dengan huruf capital dan diakhiri dengan tanda baca titik (.)

Pembukaan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah daripada Peraturan Pemerintah (Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, atau Pejabat yang setingkat) Yang bersifat mengatur, berpedoman pada pembukaan Peraturan Pemerintah.

f) Nama Peraturan Perundang-Undangan

Nama yang tercantum dalam judul Peraturan dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan yang didahului dengan pencantuman jenis Peraturan tanpa menyebutkan nomor dan tahun, seluruhnya ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik (.)

### 3. Batang Tubuh

Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua substansi peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal-pasal. Tata cara penulisan bab, bagian, dan paragraf dan lainnya adalah dengan cara sebagai berikut :

a) Buku ditulis dengan huruf kapital dan diberi nomor urut dengan bilangan tingkat dan judul.

- b) Bab ditulis dengan huruf kapital, diberi nomor urut dengan angka romawi dan judul bab yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.
- c) Bagian diberi nomor urut dengan bilangan tingkat yang ditulis dengan huruf dan diberi judul.
- d) Paragraf diberi nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul. Huruf awal kata paragraf dan setiap kata pada judul paragraf ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal kata partikel yang tidak terletak pada awal frasa.
- e) Pasal merupakan satuan aturan dalam peraturan perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas, dan lugas. Pasal diberi nomor urut dengan angka arab dan huruf awal ditulis dengan huruf kapital. Pasal dapat dirinci dalam beberapa ayat.
- f) Ayat diberi nomor dengan angka Arab di antara tanda baca kurung tanpa diakhiri tanda baca titik (.). Satu ayat hendaknya hanya memuat satu norma yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh.
- g) Huruf awal kata ayat yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kecil.

Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, maka disamping dirumuskan dalam bentuk kalimat dengan rincian, dapat pula dipertimbangkan penggunaan rumusan dalam bentuk tabulasi.

- a) Dalam membuat rumusan pasal atau ayat dengan bentuk tabulasi hendaknya di perhatikan hal-hal sebagai berikut :
  - (1) setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan frasa pembuka;
  - (2) setiap rincian diawali dengan huruf tabjad) kecil dan diberi tanda baca titik (.);
  - (3) setiap frasa dalam rincian diawali dengan huruf kecil;
  - (4) setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma (;);

- (5) jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur yang lebih kecil, maka unsur tersebut dituliskan masuk ke dalam;
  - (6) di belakang rincian yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dual (:);
  - (7) pembagian rincian (dengan urutan makin kecil) ditulis dengan abjad kecil yang diikuti dengan tanda baca titik (.); angka Arab diikuti dengan tanda baca titik (.) ; abjad kecil dengan tanda baca kurung tutup ; angka Arab dengan tanda baca kurung tutup;
  - (8) pembagian rincian hendaknya tidak melebihi empat tingkat. Jika rincian melebihi empat tingkat, perlu dipertimbangkan pemecahan pasal yang bersangkutan ke dalam pasal atau ayat lain.
- b) Jika unsur atau rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif, ditambahkan kata dan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
  - c) Jika unsur dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian alternatif, ditambahkan kata "atau" di belakang rincian kedua dan rincian terakhir.
  - d) Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif dan alternatif, ditambahkan frasa "dan/atau" di belakang rincian kedua dari rincian terakhir
  - e) Kata "dan, atau, dan/atau" tidak perlu diulangi pada akhir setiap unsur atau rincian

Setelah memahami tata cara penulisan peraturan perundang-undangan, maka substansi yang dibahas selanjutnya adalah pengelompokan substansi batang tubuh yang dikelompokkan ke dalam ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana dan ketentuan peralihan apabila diperlukan, dan ketentuan penutup.

Dalam pengelompokan substansi sedapat mungkin dihindari adanya bab ketentuan lain-lain atau sejenisnya. Materi yang bersangkutan, diupayakan untuk masuk ke dalam bab-bab yang

ada atau dapat pula dimuat dalam bab tersendiri dengan judul yang sesuai.

Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan apabila terjadi pelanggaran atas norma tersebut. Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat pada lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi Keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut Dengan demikian hindari rumusan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata dan sanksi administratif dalam satu bab.

Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa antara lain, ganti kerugian. Pengelompokan materi peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Jika peraturan perundang-undangan mempunyai materi yang ruang lingkungannya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal-pasal itu dapat dikelompokkan menjadi: buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraph.

Pengelompokan materi dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi. Urutan pengelompokan adalah sebagai berikut (a) bab dengan pasal tanpa bagian dan paragraf; (b) bab dengan bagian dan pasal tanpa paragraf; (c) bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal.

Substansi pengelompokkan materi batang tubuh peraturan ini akan dibahas satu persatu, yaitu :

**a) Ketentuan Umum**

Ketentuan umum berisikan tentang batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan, dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

Frasa pembuka dalam Ketentuan Umum undang-undang berbunyi sebagai berikut :”Dalam Undang-undang ini, yang dimaksud dengan”. Frasa pembuka dalam Ketentuan Umum peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang disesuaikan dengan jenis peraturannya.

Jika Ketentuan Umum berisi batasan pengertian, definisi, singkatan, atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik (.).

Kata atau istilah yang dimuat dalam Ketentuan Umum hanyalah kata atau istilah yang terdapat di dalam pasal-pasal selanjutnya. Jika suatu kata atau istilah hanya terdapat satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, dianjurkan agar kata atau istilah itu diberi definisi pada pasal awal dari bab, bagian atau paragraf yang bersangkutan. Urutan penempatan kata atau istilah dalam Ketentuan Umum mengikuti ketentuan sebagai berikut :

- (1) pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus.
- (2) pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam Materi Pokok Yang Diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu.
- (3) pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian diaturnya diletakkan berdekatan secara berurutan

#### **b) Materi pokok yang diatur**

Materi Pokok Yang Diatur ditempatkan langsung setelah bab Ketentuan Umum atau pasal ketentuan umum jika tidak ada pengelompokan dalam bab. Pembagian lebih lanjut kelompok Materi Pokok Yang Diatur didasarkan pada luasnya materi pokok yang bersangkutan.

c) Ketentuan Pidana

Ketentuan Pidana memuat rumusan yang menyatakan pengenaan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau perintah. Dalam merumuskan Ketentuan Pidana perlu diperhatikan asas-asas umum dan ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Buku I) yang menyatakan bahwa ketentuan dalam buku I berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain.

Dalam merumuskan ketentuan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan dampak yang ditimbulkan baik berupa keresahan masyarakat kerugian yang besar atau motif tindak pidana yang dilakukan.

Ketentuan Pidana" ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu "Bab Ketentuan Pidana" yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum "Bab Ketentuan Peralihan". Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum "Bab Ketentuan Penutup".

Jika didalam peraturan perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan (bab per bab), Ketentuan Pidana ditempatkan dalam pasal yang terletak langsung sebelum pasal-pasal yang berisi Ketentuan Peralihan. Jika tidak ada pasal yang berisi Ketentuan Peralihan, Ketentuan Pidana diletakkan sebelum pasal penutup.

Pada dasarnya hanya undang-undang dan peraturan daerah yang dapat memuat Ketentuan Pidana. Jika suatu Undang-undang mendelegasikan pengaturan ancaman pidana kepada peraturan yang lebih rendah, perlu diperhatikan bahwa *pertama* Pendelegasian tersebut hanya dapat diberikan kepada Peraturan Pemerintah dan *kedua* Undang-undang yang mendelegasikan pengaturan tersebut harus menetapkan jenis serta maksimum ancaman pidana yang dapat dijatuhkan.

Jika peraturan Pemerintah mengatur perbuatan yang jenis dan normanya tidak diatur dalam undang-undang, dan undang-undang menyerahkan kepada Peraturan Pemerintah yang bersangkutan untuk mengatur sendiri jenis ancaman pidana dan norma perbuatan yang dapat diancam dengan pidana, undang-undang yang bersangkutan harus memuat secara tegas pendelegasian mengenai batas maksimum ancaman pidana yang dapat dijatuhkan.

Ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal-pasal yang memuat norma tersebut. Dengan demikian, perlu dihindari *pertama* pengacuan kepada Ketentuan Pidana peraturan perundang-undangan lain; *kedua* pengacuan kepada Kitab Undang-undang Hukum Pidana, apabila norma yang diacu tidak sama dengan atau unsur-unsurnya; atau *ketiga* penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam I norma-norma yang diatur dalam pasal-pasal sebelumnya.

Jika Ketentuan Pidana berlaku bagi siapa pun, subyek dari Ketentuan Pidana dirumuskan dengan frasa setiap orang. Jika Ketentuan pidana hanya berlaku bagi subyek tertentu, subyek itu dirumuskan Secara tegas, misalnya orang asing, pegawai negeri, saksi.

Ketentuan Pidana hendaknya menyebutkan dengan tegas kualifikasi jenis perbuatan yang diancam dengan pidana pelanggaran atau kejahatan. Ketentuan Pidana harus memperlihatkan apakah pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif atau alternatif. Hindari penyebutan atau pengacuan dalam Ketentuan Pidana yang dapat membingungkan pemakai karena menggunakan pengertian yang tidak jelas apakah kumulatif atau alternatif. Jika suatu peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana akan diberlakusurutkan, Ketentuan Pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas

umum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut.

Ketentuan pidana tindak pidana pelanggaran terhadap kegiatan bidang ekonomi dapat tidak diatur tersendiri di dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi cukup mengacu kepada Undang-undang yang mengatur mengenai tindak pidana ekonomi (misalnya Undang-undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi). Tindak pidana dapat dilakukan oleh individu maupun korporasi. Pidana bagi tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada *pertama* badan hukum, perseroan, perserikatan, atau yayasan; *kedua* mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan perbuatan atau kelalaian; atau *ketiga* kedua-duanya.

#### d) **Ketentuan Peralihan**

Ketentuan peralihan memuat penyesuaian keadaan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan baru mulai berlaku agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan keresahan dalam masyarakat.

Ketentuan Peralihan dimuat dalam bab "Ketentuan Peralihan" dan ditempatkan diantara bab "Ketentuan Pidana" dan bab "Ketentuan Penutup", walaupun hanya 1 (satu) pasal Jika dalam perundang-undangan tidak diadakan pengelompokkan bab, pasal-pasal yang memuat ketentuan peralihan ditempatkan sebelum pasal-pasal yang memuat ketentuan penutup.

Pada saat suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan berlaku, pada peraturan tersebut perlu diatur hubungan hukum dan akibat hukum yang terjadi baik sebelum, pada saat, maupun sesudah peraturan perundang-undangan yang baru dinyatakan berlaku, atau segala tindakan hukum yang sedang berlangsung atau

belum selesai pada saat peraturan perundang-undangan yang baru dinyatakan mulai berlaku, untuk menyatakan bahwa tindakan hukum tersebut tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan baru.

Di dalam peraturan perundang-undangan baru, dapat diadakan penyimpanan sementara bagi tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum yang telah ada dengan menyatakan secara tegas dalam Ketentuan Peralihan. Penyimpangan sementara itu berlaku juga bagi ketentuan yang, diberlakusurutkan.

Jika suatu peraturan dinyatakan berlaku surut, peraturan tersebut hendaknya memuat ketentuan mengenai status hukum dari tindakan hukum, hubungan hukum, hubungan akibat dan akibat hukum dalam tenggang waktu antara tanggal pengundangan dan tanggal mulai berlaku surut.

Mengingat berlakunya asas-asas umum hukum pidana, penentuan daya laku surut hendaknya tidak diberlakusurutkan bagi ketentuan yang menyangkut pidana atau pembedaan. Penentuan daya laku surut sebaiknya tidak diadakan bagi peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan yang memberi beban konkret kepada masyarakat.

Penundaan sementara memuat secara tegas dan rinci tindakan hukum, hubungan hukum, atau akibat hukum yang dimaksud, serta jangka waktu atau syarat-syarat bagi berakhirnya penundaan sementara itu.

Hindari rumusan dalam Ketentuan Peralihan yang isinya memuat perubahan diam-diam atas ketentuan peraturan perundang-undangan izin. Perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan hendaknya dimuat dalam pengertian pada Ketentuan Umum atau dilakukan dengan membentuk peraturan perundang-undangan perubahan.

e) **Ketentuan Penutup**

Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir, Jika tidak diadakan pengelompokan bab, Ketentuan Penutup ditempatkan dalam pasal-pasal terakhir. Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- (1) penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan;
- (2) pernyataan tidak berlaku, penarikan, atau pencabutan peraturan perundang-undangan yang telah ada;
- (3) nama singkat ; dan
- (4) saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan.

Ketentuan penutup dapat memuat pelaksanaan peraturan perundangundangan yang bersifat :

- (1) menjalankan teksekutif), misalnya penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin, mengangkat pegawai, dan lain-lain.
- (2) mengatur (legislatif), misalnya pendelegasian kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan.

Bagi nama peraturan perundang-undangan yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat (judul kutipan) dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- (1) nomor dan tahun pengeluaran peraturan yang bersangkutan tidak perlu disebutkan;
- (2) nama singkat bukan berupa singkatan atau akronim, kecuali jika singkatan atau akronim itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian;
- (3) Nama singkat hendaknya tidak memuat pengertian yang menyimpang dari isi dan nama peraturan.
- (4) Hindari memberikan nama peraturan perundang-undangan yang sebenarnya sudah singkat.
- (5) Hindari penggunaan sinonim sebagai nama singkat.

Pada dasarnya setiap peraturan perundang-undangan mulai berlaku pada saat peraturan yang bersangkutan diundangkan atau diumumkan. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan pada saat diundangkan atau diumumkan hendaknya dinyatakan secara tegas di dalam peraturan yang bersangkutan, dengan menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku dan menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada peraturan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau oleh peraturan lain yang lebih rendah. Serta menghindari penggunaan rumusan Undang-undang ini berlaku efektif atau ditetapkan pada tanggal.

Pada dasarnya saat mulai berlaku peraturan perundangundangan adalah sama bagi seluruh bagian peraturan perundang-undangan dan seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Penyimpangan terhadap saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan hendaknya dinyatakan secara tegas dengan menetapkan bagian-bagian mana dalam peraturan perundang-undangan itu yang berbeda saat mulai berlakunya dan Menetapkan saat mulai berlaku yang berbeda bagi wilayah negara tertentu.

Pada dasarnya saat mulai berlaku peraturan perundangundangan tidak dapat ditentukan lebih awal daripada saat pengundangannya. Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan peraturan perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), perlu diperhatikan Hal-Hal sebagai berikut:

- (1) ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan.
- (2) rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan Hukum, dan akibat hukum tertentu yang Sudah ada, perlu dimuat dalam Ketentuan Peralihan.

- (3) awal dari saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan sebaiknya ditetapkan tidak lebih dahulu dari saat rancangan peraturan perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya saat ketika rancangan undang-undang itu disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat.

Saat mulai berlakunya peraturan pelaksanaan tidak boleh ditetapkan lebih awal daripada saat mulai berlakunya peraturan yang mendasarinya. Jika suatu peraturan perundang-undangan tidak diperlukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan baru, peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas meneabut peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan lagi.

Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan peraturan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Pencabutan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi peraturan perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu.

Untuk mencabut peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frasa tidak berlaku. Untuk mencabut peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frasa dinyatakan ditarik kembali.

Penghapusan peraturan perundang-undangan hendaknya tidak dirumuskan secara umum. Rumusan harus menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan mana yang dihapus. Penghapusan peraturan perundang-undangan hendaknya disertai pula dengan status dari peraturan pelaksanaan atau keputusan yang Telah dikeluarkan berdasarkan peraturan yang dihapus.

#### 4. Penutup

Penutup peraturan perundang-undangan memuat :

- a. rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia;
- b. penandatanganan pengesahan atau penetapan peraturan perundang-undangan;
- c. pengundangan atau pengumuman peraturan perundang-undangan; dan
- d. akhir bagian penutup.

Rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia berbunyi sebagai berikut "Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis peraturan perundang-undangan)" ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Berita Negara Republik Indonesia berbunyi sebagai berikut "Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis peraturan perundang-undangan)". ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Penandatanganan pengesahan atau penetapan peraturan perundang-undangan memuat :

- a. tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;  
Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan.
- b. nama jabatan;  
Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma (.).
- c. tanda tangan pejabat ;dan
- d. nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar dan pangkat

Pengundangan atau pengumuman peraturan perundangundangan memuat :

- a. tempat dan tanggal pengundangan atau pengumuman  
Tempat tanggal pengundangan atau pengumuman peraturan perundang-undangan diletakkan sebelah kiri (di bawah penandatanganan pengesahan atau penetapan)
- b. nama jabatan (yang berwenang mengundang atau mengumumkan)  
Nama jabatan dan nama pejabat ditulis lengkap dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma (,)
- c. tanda tangan; dan
- d. nama lengkap pejabat yang menandatangani tanpa gelar dan pangkat.

Pada akhir bagian penutup di cantumkan Lembaran Negara Republik Indonesia beserta tahun dan nomor dari Lembaran Negara Republik Indonesia tersebut. Penulisan frasa Lembaran Negara Republik Indonesia ditulis seluruhnya dengan huruf capital.

## 5. **Penjelasan**

Setiap undang-undang memerlukan penjelasan. Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat memuat penjelasan, jika diperlukan. Pada dasarnya rumusan penjelasan peraturan perundang-undangan tidak dapat dijadikan sebagai sandaran bagi materi pokok yang diatur dalam batang tubuh. Karena itu, penyesuaian rumusan norma dalam batang tubuh harus jelas dan tidak menimbulkan keragu-raguan. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Karena itu hindari membuat rumusan norma di dalam bagian Penjelasan.

Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi atas materi tertentu. Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Judul penjelasan sama dengan judul peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Penjelasan peraturan perundang-undangan memuat Penjelasan umum dan Penjelasan pasal demi pasal. Rincian penjelasan umum dan penjelasan Pasal demi pasal diawali dengan huruf Romawi dan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital.

Penjelasan Umum memuat uraian, sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan serta pokok-pokok atau asas dan tujuan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.

Bagian-bagian dari Penjelasan Umum dapat diberi nomor dengan angka Arab jika hal ini lebih memberikan kejelasan. Jika dalam Penjelasan Umum dimuat penunjukan ke peraturan perundang-undangan lain atau dokumen lain, hendaknya dilengkapi dengan keterangan mengenai sumbernya.

Dalam menyusun Penjelasan Pasal demi Pasal perlu diperhatikan agar penjelasan itu :

- a. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- b. tidak memperluas atau menambah norma yang ada dalam batang tubuh ;
- c. tidak melakukan pengurangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh ;
- d. tidak mengulangi uraian kata, istilah, atau pengertian yang telah dimuat didalam ketentuan Umum.

Hindari memberi penjelasan terhadap pasal dalam Ketentuan Umum yang memuat definisi dan kata istilah, atau pengertian, karena pada dasarnya suatu definisi yang baik harus dapat dimengerti orang tanpa memerlukan penjelasan lebih lanjut. Setiap pasal perlu diberikan catatan penjelasan tersendiri,

walaupun terdapat beberapa pasal yang angkanya berurutan yang tidak memerlukan penjelasan.

Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir dan uraian penjelasan bagi Setiap ayat atau butir berbunyi "Cukup jelas", pasal yang bersangkutan cukup diberi penjelasan cukup jelas tanpa merinci masing-masing ayat atau butir.

Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir dan salah satu ayat atau butir memerlukan uraian penjelasan yang rinci, setiap ayat atau butir perlu dicantumkan dan dilengkapi dengan penjelasan yang sesuai.

### Contoh Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

<p>PERATURAN DAERAH PROVINSI ..... (Nama Provinsi) NOMOR ..... TAHUN ..... TENTANG ..... (nama Peraturan Daerah)</p> <p>DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA GUBERNUR ... (NAMA PROVINSI)</p>	
Menimbang	: a. Bahwa ..... ; b. Bahwa ..... ; c. Dan seterusnya ..... ;
Mengingat	: 1. .... ; 2. .... ; 3. Dan seterusnya ..... ;
<p>Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI ..... (nama provinsi) Dan GUBERNUR ..... (nama provinsi)</p> <p>MEMUTUSKAN</p>	
Menetapkan	: PERATURAN DAERAH TENTANG ..... (nama peraturan daerah)
<p>BAB I KETENTUAN UMUM</p> <p>Pasal 1 ....</p> <p>BAB II ....</p> <p>Pasal 2 ....</p> <p>Pasal ....</p>	

BAB III

.....

Pasal 3

...

(dan seterusnya)

Pasal ....

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi .... (nama provinsi)

Ditetapkan di : (Nama Ibu Kota)

Pada Tanggal : (tanggal, bulan, tahun)

GUBERNUR ..... (nama provinsi)

Tanda tangan

NAMA LENGKAP

Diundangkan di : (nama provinsi)

Pada tanggal : (tanggal, bulan, tahun)

SEKRETARIS DAERAH PROVINSI ..... (nama provinsi)

Tanda tangan

NAMA LENGKAP

LEMBARAN DAERAH PROVINSI .... (nama provinsi) TAHUN .... NOMOR ....

### C. HAKEKAT PERUNDANG-UNDANGAN DAN PEMBENTUKANNYA

Penjelasan UUD RI Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum atau *rechtstaat* dan tidak berdasar pada kekuasaan (*machtstaat*). Dengan latar belakang tersebutlah, amandemen UUD RI menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berlandaskan pada hukum seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3).

Konsep negara hukum menjadi suatu pemahaman bahwa negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya harus berdasar pada hukum. Keabsahan tindakan pemerintah harus mempunyai acuan yang jelas yaitu peraturan perundang-undangan. Hal ini juga yang memunculkan asas legalitas, dimana semua perbuatan baik yang bersifat secara publik maupun privat harus diatur dalam suatu peraturan dan perundang-undangan.

Kembali pada Pasal 1 ayat (3) UUD RI Tahun 1945, pasal tersebut dapat kita hubungkan dengan Pasal 28 I ayat (5) bahwa penegakan dan perlindungan HAM harus sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis yang dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat kita tarik kesimpulan bahwa Indonesia memegang teguh prinsip negara hukum yang demokratis.

Prinsip negara hukum yang demokratis tersebut dapat terlihat lebih ditekankan pada hubungan hukum, demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip ini bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang termaktub dalam preambule UUD RI Tahun 1945, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang harus dipahami adalah pentingnya eksistensi peraturan perundang-undangan. Dengan memahami arti tersebut maka menurut J. Gijjels hakekat peraturan perundang-undangan dapat dipahami baik dalam tataran filosofis (filsafat hukum), teoritis (teori hukum) dan juga dogmatik (dogmatik hukum) yang diarahkan pada praktik hukum dengan mengutamakan aspek pembentukan hukum dan penerapan hukum<sup>43</sup>.

### 1. Hakekat Hukum dalam Tataran Filosofis

Pada perspektif filosofis, sejak masa Yunani Kuno peraturan perundang-undangan sudah mulai eksis. Hal ini dapat terlihat dalam pemikiran para filsuf Yunani kuno, yaitu Plato yang memberikan sumbangsih pemikirannya dalam buku berjudul *laws* dan Aristoteles yang mencetuskan dua prinsip keadilan.

Plato menulis karya yang berjudul *politeia*, yang menganggap bahwa seorang filsuf yang menjadi Raja diberikan kebebasan, kewenangan dan kekuasaan dalam memimpin negaranya. Alasannya adalah, seorang filsuf sangat memahami hakekat tujuan negara tersebut berdiri.<sup>44</sup>

Pada akhirnya Plato menyatakan dirinya merubah pemikiran tentang aturan dalam masyarakat, seperti yang ditulis olehnya dalam buku “*Laws*”. Pada buku ini, Plato menyatakan bahwa pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan negara yang dijalankan oleh para Raja tersebut tidak dapat berjalan dengan semestinya karena tidak adanya aturan tertulis.

Dengan berdasar pada alasan plato tersebut, munculah pendapat-pendapat lainnya sehingga menjadi pandangan banyak orang bahwa keadilan tidak dapat diterima oleh rakyat apabila tidak adanya aturan tertulis yang mengaturnya. Keadilan bagi rakyat tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan pada pemikiran raja saja, karena apabila hanya berdasarkan

---

<sup>43</sup> Philippus M. Hadjon dan Ttatiek Sri Djamiati. 2009. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta. Gajah Mada University Press. Cetakan Ke-IV. Hlm.10

<sup>44</sup> Jimmy Z. Usfunan. 2015. *Konsep Kepastian Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Bali. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Udayana. hlm.156

pemikiran maka raja dapat berkuasa sewenang-wenang dalam menjalankan tugas dan fungsi serta wewenangnya. Pandangan ini juga memberikan kesan bahwa setiap raja (pemimpin pada zamannya) tidak dapat berlaku sewenang-wenang kepada rakyatnya, begitu juga sebaliknya, rakyat harus mematuhi aturan yang berlaku agar tidak mendapat hukuman/sanksi dari raja dan mengetahui hak-haknya sebagai rakyat.<sup>45</sup>

Plato menyatakan bahwa hukum merupakan pikiran yang masuk akal baik dari segi *reason*, *thought* dan *logismos* yang dirumuskan oleh negara sebagai suatu peraturan negara. Ia juga memberikan penolakan terhadap anggapan bahwa adanya hukum berotoritas semata-mata pada kemauan dan kekuatan pemerintah atau *governing power*.<sup>46</sup>

Urgensi aturan tertulis yang selalu didengungkan oleh Plato merupakan pengalamannya sendiri dari kontruksi negara aristokrasi, yaitu negara yang dipimpin oleh filsuf/aritokrat yang menjadi raja dimana adanya kelas sosial dalam tatanan masyarakat, yang menciptakan suatu perilaku kesewenang-wenangan dari masyarakat tatanan sosial yang lebih tinggi kepada masyarakat dibawahnya. Kontruksi negara aristokrasi ini runtuh karena alasan bahwa setiap individu yang memimpin suatu negara tidak boleh sewenang-wenang dan harus mempunyai batasan dalam bertindak.

Merujuk pada pendapat yang dikeluarkan oleh Plato, Wayne Marisson juga mengungkapkan adanya prinsip dasar dalam pelaksanaan peraturan hukum yang dibuat untuk rakyat, yaitu :

- a) Adanya standar moral absolut. Standar ini harus ditulis dalam aturan dan dikodifikasikan.
- b) Tidak diizinkan masyarakat yang tidak memahami ilmu filsafat untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri dalam mengubah gagasan moral dan kodifikasi hukumnya. Setiap

---

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

<sup>46</sup> H. Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung, Citra Aditya Bakti. Hlm.18

masyarakat wajib untuk tunduk dan taat pada peraturan yang berlaku.<sup>47</sup>

Selanjutnya, di masa Yunani Kuno, Aristoteles mencetuskan dua prinsip keadilan yang pada dasarnya sama dengan pemikiran Plato. Meskipun begitu, aristoteles lebih menekankan pada pembentukan aturan yang harus dapat mengakomodir prinsip keadilan, yaitu :

- a) Keadilan komutatif yaitu keadilan yang diberikan dalam porsi yang sama kepada yang sama-sama penting;
- b) Keadilan distributif, yaitu keadilan yang diberikan dalam porsi yang tidak sama kepada mereka yang tidak sama kepentingannya.<sup>48</sup>

Zaman Romawi merupakan zaman peralihan dari masa Yunano Kuno menuju pemerintahan yang bersifat imperium. Dalam penyelenggaraan pemerintahan kerajaan saat itu, hukum tertulis merupakan aturan yang berlaku dalam pemerintahan, tetapi disisi lain, kepentingan para penguasa lebih berpengaruh dalam merumuskan kebijakan peraturan yang berlaku di masa pemerintahannya. Hal ini terlihat dalam aturan kerajaan Romawi dengan istilah *Lex Regia and Corpus Iuris Civilis*.<sup>49</sup>

*Lex Regia* adalah Piagam perjanjian tentang perpindahan kekuasaan dari tangan rakyat kepada caesar secara mutlak. *Corpus Iuris Civilis* adalah nama modern untuk kumpulan yang dikeluarkan dari tahun 529-534 atas perintah Yustianus I, Kasiar Bizantium yang mempengaruhi hukum-hukum di eropa. Menurut Gede Palguna, masa Romawi memberikan pengaruh dalam pemerintahan bahwa :

---

<sup>47</sup> Wayne Marisson dalam I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (CONstitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm. 47-48

<sup>48</sup> Theo Hujibers. 19955. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta. Kanisius. Hlm. 23

<sup>49</sup> Brian Z. Tamanaha. 2004. *On The Rule of Law (History, Politics, Theory)*. New York. Cambrige University Press. Hlm. 11-12

- a) Hukum bukan hanya sekedar peraturan tertulis, melainkan *rule of reaso* dan karenanya melekat pada pengalaman manusia;
- b) Penguasa harus tunduk pada hukum;
- c) Lahirnya bentuk permulaan kodifikasi hukum.<sup>50</sup>

Perkembangan hukum selalu berkembang dari masa romawi lalu abad pertengahan, menuju masa *renaissance* atau pencerahan hingga pada masa negara modern. Sejarah menggambarkan bahwa perkembangan pemerintahan dan hukum yang berlaku mudah diintervensi para penguasa. Hal ini juga memunculkan hipotesa adanya adagium *Homo Homini Lupus* yang berarti manusia dapat menjadi serigala bagi manusia lainnya.<sup>51</sup>

Hal lainnya sesuai dengan hipotesa diatas adalah pandangan dari Lord Acton, seorang guru besar sejarah modern di Universitas Cambrige di abad ke-19, ia menyatakan dalam adagiumnya bahwa *power tends to corrupt and absolute powet corrupt absolutely*. Pemikiran ini berarti seseorang yang sangat berkuasa atas suatu hal akan cenderung melakukan korupsi, dan kekuasaan yang absolut akan cenderung korupsi secara absolut juga.<sup>52</sup>

Kedua pemikiran dari Plato dan Aristoteles hingga pada masa modern yang dicetuskan oleh Lord Acton bahwa hukum perlu ditegakkan demi menjamin kesejahteraan, keadilan, dan kemanan rakyat. Hal yang lebih penting dalam menyelenggarakan negara adalah adanya jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh para pemimpin negara terhadap masyarakatnya.

---

<sup>50</sup> I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm.55

<sup>51</sup> Jimmy Z. Usfunan. 2015. *Konsep Kepastian Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Disertasi. Bali. PPS Universitas Udayana. hlm 7

<sup>52</sup> M. Arsyad Sanusi. 2006. *Implementasi Rancangan Aksi Anti Korupsi di Provinsi Sulawesi Tenggara*. Sulawesi Tenggara. Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara. Hlm 5.

## 2. Hakekat Hukum dalam Tataran Teoritis

Pembentukan perundang-undangan berpedoman pada teori, asas, dan konsep-konsep agar lebih memberikan justifikasi teoritis pada pembentukan undang-undang. Teor-teori tersebut diantaranya adalah ilmu perundang-undangan, teori perundang-undangan, konsep negara hukum, konsep kepastian hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>53</sup>

Maria Farida Indrati Soeprapto dalam bukunya mengutip pendapat Burkhardt Kreams yaitu ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungs-wissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu :

- a) Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) berorientasi dalam mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif;
- b) Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*) berorientasi pada perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif.

Kreams mengelompokkan substansi ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yaitu :

- a) Proses Perundang-Undangan (*gesetzgebungsverfahren*)
- b) Metode Perundang-Undangan (*gesetzgebungs-methode*)
- c) Teknik Perundang-Undangan (*gesetzgebungstechnik*)<sup>54</sup>

Selanjutnya, pembentukan peraturan perundang-undangan negara oleh Burkhardt Kreams disebut juga dengan *staatliche rechtssetzung* yang isinya menyangkut tentang :

- a) Isi peraturan (*inhalt der regelung*)
- b) Bentuk dan susunan peraturan (*form de regeleung*)
- c) Metode pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*)

---

<sup>53</sup> Jimmy Z. Usfunan. *Op.Cit.* hlm.8

<sup>54</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta. Kanisius. Hlm. 2

- d) Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*verfahren de ausarbeitung der regelung*)<sup>55</sup>

Lon Fuller juga memberikan pemikirannya dalam hal hukum positif, yang menurutnya harus memenuhi unsur-unsur yaitu *pertama* adanya pedoman aturan umum pembuatan keputusan; *kedua* harus berbentuk aturan yang dipublikasikan; *ketiga* tidak adanya aturan berlaku surut; *keempat* peraturan pedoman tersebut harus dirumuskan dalam aturan yang jelas dan dimengerti; *kelima* tidak boleh adanya pertentangan dalam setiap aturan; *keenam* tuntutan yang diberikan harus sesuai dengan aturan agar dapat terpenuhi; *ketujuh* tidak boleh terlalu sering dirubah; *kedelapan* adanya konsistensi aturan yang telah diundangkan dengan penerapannya.<sup>56</sup>

Selain memberikan pemikiran terhadap unsur hukum positif, Lon Fuller juga memberikan sumbangsih pemikiran terhadap moral hukum, yaitu moral hukum terdiri dari moral kewajiban (*morality of duty*) dan moral aspirasi (*morality of aspiration*), dimana keduanya saling berkaitan. Moral aspirasi lebih menekankan moral kehidupan yang sepenuhnya merupakan kekuatan manusia untuk menggagas kewajiban.<sup>57</sup>

Pendapat tentang norma hukum lainnya dicetuskan oleh Hans Nawisky dan Hans Kelsen. Hans Nawisky membedakan menjadi empat kategori, diantaranya adalah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorms*), aturan dasar pokok negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formell gesetz*) dan aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung and autonoe satzung*).<sup>58</sup> Sedangkan Hans Kelsen mengungkapkan bahwa

---

<sup>55</sup> Hamid Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis : Keputusan Presiden Yang Berfungsi Peraturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V)*. Disertasi PPS Universitas Indonesia. Hlm. 300

<sup>56</sup> Lon Fuller. 1964. *The Moralty of Law*. Revisi Edition. Yale University. Hlm. 47-81

<sup>57</sup> JHH Bruggink. Alih bahasa Bernard Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bhakti. Hlm. 259-260

<sup>58</sup> Hamid Attamimi. *Op.Cit.* hlm. 287

penciptaan norma ditentukan oleh norma yang lebih tinggi serta hierarki dalam berbagai tingkatan norma.<sup>59</sup>

### 3. Hakekat Hukum dalam Tataran Dogmatik

Pada tataran dogmatik, hakekat hukum dapat dilihat dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memuat materi yang berisikan tentang:

- a) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
- b) Perintah Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c) Pengesahan Perjanjian Internasional tertentu;
- d) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;
- e) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Menindaklanjuti peraturan yang tercantum di atas, Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberikan ketentuan tentang Peraturan Daerah harus memuat muatan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga harus adanya penjabaran lebih lanjut tentang ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi tersebut, Peraturan Daerah juga memuat materi muatan lokal yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Indonesia, dalam Pasal 7 yaitu :

- a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;

---

<sup>59</sup> Hans Kelsen. 1949. *General Theory of Law and State*. Harvard University Press. Hlm. xiv

- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi;
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

#### D. TEORI DAN ASAS HUKUM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Asas merupakan hukum dasar atau fundamen, yaitu sesuatu yang menjadi dasar dalam berpikir dan/atau berpendapat. Asas juga dapat dikatakan sebagai dasar cita-cita. Pada bahasan dalam buku ini, asas yang akan dibahas adalah asas hukum secara luas yang berlaku di Indonesia. Asas hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia menganut sistem *civil law*.

Sistem hukum yang dianut di dunia terbagi menjadi dua jenis, yaitu *civil law* dan *anglo saxon*. *Civil law* merupakan sistem hukum dimana adanya hukum yang mengikat, karena diwujudkan dalam bentuk peraturan yang dikodifikasikan. Sistem *civil law* dianut oleh negara-negara berkembang di Benua Eropa, sehingga *civil law* biasa disebut juga sebagai sistem hukum *eropa kontinental*.<sup>60</sup> Sedangkan sistem *anglo saxon* adalah sistem hukum yang berdasarkan pada yurisprudensi yang cenderung lebih mengutamakan hukum kebiasaan, hukum yang berjalan dinamis sejalan dengan dinamika masyarakat. Sistem *anglo saxon* ini disebut juga dengan *common law* yang biasa di anut di negara Inggris, Amerika Serikat dan negara jajahannya. Seperti yang sudah dijelaskan di atas, bahwa sistem hukum di Indonesia menggunakan sistem hukum *civil law*. Hal ini disebabkan Indonesia adalah negara jajahan Belanda yang menganut sistem *civil law*.

Melanjuti sistem hukum, maka dapat pula kita bahas tentang asas yang mendasari berjalannya sistem hukum tersebut. Asas merupakan suatu tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak.<sup>61</sup> Pemahaman terhadap asas hukum merupakan tuntutan etis dalam memahami peraturan perundang-undangan. Asas hukum adalah

---

<sup>60</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung. Mandar Maju. Hlm.30.

<sup>61</sup> Departemen Pendidikan Nasional. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi III*. Jakarta. Balai Pustaka. hlm.70

aturan dasar yang bersifat abstrak, sehingga dapat pula dikatakan bahwa asas hukum merupakan latar belakang suatu peraturan yang mempunyai sifat konkrit dan bagaimana hukum dilaksanakan.<sup>62</sup> Berdasarkan pengertian asas hukum tersebut diatas, para ahli juga mempunyai pendapat tentang pengertian asas hukum, diantaranya adalah :

**1. Satjipto Rahardjo**

Asas hukum adalah jantung ilmu hukum. Satjipto memberikan pernyataan ini disebabkan karena menurutnya asas hukum merupakan landasan lahirnya peraturan perundang-undangan.<sup>63</sup>

**2. The Liang Gie**

Asas hukum merupakan dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa adanya saran tentang cara pelaksanaan, yang diterapkan dalam serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan tersebut.<sup>64</sup>

**3. Bellefroid**

Asas hukum yaitu norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan yang lebih umum. Asas hukum merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.<sup>65</sup>

**4. Van Eikema Hommes**

Asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma hukum konkret, tetapi dipandang sebagai dasar umum atau petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum.<sup>66</sup>

**5. Sudikno Mertokusumo**

Asas hukum bukan merupakan hukum konkret, tetapi pikiran dasar yang bersifat umum dan peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan

---

<sup>62</sup> Fence M. Wantu, dkk. 2002. *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*. Jakarta. Reviva Cendekia. Hlm.13

<sup>63</sup> Ishaq. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm.75

<sup>64</sup> Fence M. Wantu, dkk. *Op.Cit.* hlm. 13

<sup>65</sup> Ishaq. *Op.Cit.* hlm. 75

<sup>66</sup> *Ibid.* hlm.76

hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.<sup>67</sup>

## 6. Scholten

Asas hukum adalah kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesesuaian kita pada hukum, merupakan sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum tu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.<sup>68</sup>

Jadi, apabila ditarik kesimpulan tentang pengertian asas hukum adalah bahwa asas hukum bukanlah kaidah hukum konkrit (nyata), melainkan merupakan latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum atau abstrak. Pada umumnya asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau dalam pasal-pasal, seperti misalnya asas *reo*, asas *res judicato pro veritate habetur*, asas *lex posteriori derogat legi priori*. Meskipun begitu, tidak jarang juga asas hukum tercantum dalam peraturan konkrit, contohnya asas *the presumption of innocence* yang tercantum dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan asas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* dalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP.

Menurut Amiroeddin Syarief, landasan dalam membentuk peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :<sup>69</sup>

1. Landasan filosofis, yaitu norma diadopsi menjadi materi dengan muatan peraturan perundang-undangan mendapat justifikasi atau pembenaran secara filosofis.
2. Landasan sosiologis, yaitu adanya rumusan norma hukum yang mencerminkan kenyataan, keyakinan umum, dan juga kesadaran masyarakat.
3. Landasan yuridis, yaitu norma hukum yang dituangkan harus merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>67</sup> Fence M. Wantu, dkk. *Op.Cit.* hlm 13

<sup>68</sup> *Ibid.* hlm.15

<sup>69</sup> Maria Farida Indriati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta. Kanisius. Hlm.197

ada di atasnya secara hierarki. Landasan yuridis terbagi menjadi dua jenis, yang *pertama* yaitu bersifat formal dengan adanya ketentuan hukum yang memberi kewenangan pada organ pembentuknya, dan yang *kedua* materiil yaitu ketentuan hukum tentang masalah atau materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

### 1. Teori Hukum Pembentukan Perundang-Undangan

Kedudukan teori dalam Ilmu Hukum sangat penting dalam proses penciptaan hukum itu sendiri. Peraturan tersebut harus terbentuk dan berasal dari adanya suatu sistem yang baik. Kedudukan teori dalam ilmu hukum sangatlah penting dalam penciptaan hukum sendiri.<sup>70</sup> Hans Kelsen berpendapat bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik *nomodynamics*, hal itu disebabkan karena hukum dibentuk dan dihapus oleh lembaga berwenang, sehingga perlu diperhatikan pula sudut pemberlakuan dan pembentukannya.<sup>71</sup>

Norma hukum biasanya terdiri dari tiga bagian, yaitu *gebod*, *verbod*, dan *mogen*. Bagian pertama yaitu *gebod*, adalah berisi apa yang harus dilakukan oleh individu yang biasanya berupa suatu perintah. *Verbod* merupakan perintah apa yang tidak boleh dilakukan, sedangkan yang terakhir yaitu *mogen* adalah apa yang diperbolehkan (tidak dilarang dan tidak diperintahkan).<sup>72</sup> Hamid S. Attamimi juga membagi tingkatan dalam norma hukum menjadi empat bagian, yaitu *gebod* (perintah), *verbod* (larangan), *toestemming* (pengizinan), dan *vrijstelling* (pembebasan).<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Otje Salman dan Anthon F. Susanto. 2008. *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung. PT.Refika Aditama. Hlm.1-2

<sup>71</sup> Hans Kelsen. 1973. *General Theory of Law and State*. Terjeahan Anders Wedberg,dkk. New York. Hl.114

<sup>72</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1978. *Perihal Kaedah Hukum*.Bandung. hlm.16

<sup>73</sup> A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan pemerintah Negara (Disertasi)*. Jakarta. UNI. Hlm.314

Pada perkembangan ilmu hukum, teori hukum ini mempunyai tempat tersendiri yang tidak lepas dari keadilan.<sup>74</sup> Keberadaan keadilan merupakan tujuan utama adanya perkembangan hukum dalam mencari format yang ideal dalam suatu sistem terbaik di masyarakat.<sup>75</sup> Sehingga teori-teori hukum dianggap menjadi tolak ukur atas terbentuknya sistem hukum<sup>76</sup> dan menjadi landasan bagi pembuat peraturan perundang-undangan dalam merumuskan kebijakan keadilan.<sup>77</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga menerapkan beberapa teori-teori hukum yang relevan dan dapat di terapkan oleh masyarakat Indonesia, yang diantaranya adalah *utilitarian*, *social jurisprudence*, *pragmatic legal realism*, *hukum pembangunan*, *pengayoman*, dan *perubahan sosial* yang akan dijelaskan satu persatu dibawah ini :

#### **a. Teori utilitarian**

Jeremy Bentham merupakan pelopor teori ini yang menyatakan bahwa manusia akan bertindak untuk memperoleh kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan dalam kehidupannya. Menurut Jeremy Bentham para pembentuk perundang-undangan harus dapat melahirkan undang-undang yang didalamnya menjunjung tinggi keadilan bagi masyarakat, sehingga dapat memunculkan rasa bahagia bagi tiap individu.<sup>78</sup>

Hubungan hukum yang sehat merupakan suatu hubunngan yang memiliki legitimasi atau keabsahan yang logis, etis, dan estetis dalam bidang hukum secara yuridis. Dalam ajaran teori ini ketertiban merupakan cara dalam memberikan kesempatan seseorang untuk mewujudkan kebahagiaan. Teori ini bertujuan untuk memberikan perwujudan yang berfaedah sesuai dengan daya guna sehingga lebih efektif.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Zainudin Ali. 2006. *Filsafat Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm.8

<sup>75</sup> *Ibid.* hlm. 90

<sup>76</sup> Khudzaifah Dimiyati. 2010. *Teorisasi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia Tahun 1945-1990*. Yogyakarta. Genta Publishing. Hlm.57.

<sup>77</sup> *Ibid.* hlm.60

<sup>78</sup> W. Freidmann. 1960. *Legal Theory*. London. Stevens & Sons Limited. Hlm.267

<sup>79</sup> *Ibid.* hlm.271

Selain itu juga, secara logis yuridis hubungan hukum merupakan hubungan yang mempunyai latar belakang dalam keberadaannya melalui prosedur hukum yang benar. Sedangkan secara etis yuridis, hubungan hukum mempunyai esensi dan eksistensi yang wajar dan pantas, hal ini berdasarkan pada hubungan moral dalam kehidupan manusia. Secara estetis yuridis artinya dimana hukum harus diukur dari seni atau keindahan hukum, dimana tidak adanya pelanggaran norma hukum dan norma sosial lainnya.

Pada teori ini, Jeremy Bentham menegaskan bahwa hukum dan moral merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Peraturan perundang-undangan harus memuat moral, begitu juga sebaliknya. Hukum harus bersifat efektif dan efisien yang dapat mencapai visi dan misi untuk memberikan kebahagiaan pada masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka dapat dinyatakan bahwa teori *utilitarian* ini mempunyai visi dan misi yaitu “*the greatest happiness for the greatest number*”. Konsep visi dan misi ini menjadi suatu perdebatan dimana tolak ukur *greatest number* tidak dapat didefinisikan oleh hukum itu sendiri.

#### **b. Teori social jurisprudence**

Teori *social jurisprudence* merupakan teori hukum yang berpengaruh dalam kehidupan bermasyarakat karena menerapkan pendekatan hukum ke masyarakat. Pencetus teori ini adalah Eugen Ehrlich. Menurutnya, adanya perbedaan hukum positif antara satu pihak dengan pihak lainnya, dimana keefektifan hukum positif akan berlaku apabila dapat selaras dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>80</sup>

Menurut Eugen Ehrlich, perkembangan hukum tidak hanya terletak pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus ada keseimbangan antara keinginan memperharui hukum melalui peraturan perundang-undangan dengan memegang

---

<sup>80</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung, Citra Aditya Bakti. Hlm.66-67

prinsip *living law and just law* yang merupakan *inner order* dari masyarakat dalam mencerminkan nilai-nilai kehidupan.<sup>81</sup>

Kesadaran hukum didapatkan dari dalam diri manusia itu sendiri tentang hukum yang diharapkan. Ada penekanan disini bahwa nilai yang terkandung dalam kehidupan bermasyarakat tersebut harus berfungsi sesuai dengan hukum yang ada dalam masyarakat. Sehingga nilai tersebut terkonsep pada hal-hal yang dianggap baik dan buruk dengan mengacu pada indikator tertentu.<sup>82</sup>

Indikator dalam menentukan perilaku hukum merupakan suatu konsep dimana dapat terlihat tingkat kesadaran hukum dalam masyarakat. Cara menilainya adalah dengan melihat tingkat tinggi rendahnya partisipasi masyarakat dalam menaati peraturan.

### c. **Teori *pragmatic legal realism***

Pencetus teori ini adalah Roscoe Pound yang menilai hukum dari fungsinya yaitu *law as a tool of social engineering*, dimana hukum harus mampu berperan sebagai alat dalam mengubah kebiasaan suatu masyarakat.<sup>83</sup> Hukum berperan dalam memimpin perubahan masyarakat dengan tujuan untuk mencapai kedamaian dan ketertiban dalam mewujudkan keadilan bagi seluruh masyarakat. Sehingga dapat terjadi hukum memberikan pembaharuan kehidupan masyarakat tradisional menuju masyarakat modern.

Dalam teori ini juga menilai bahwa hukum merupakan salah satu sarana pembaharuan yang dibuktikan dalam undang-undang dan yurisprudensi. Teori ini berhubungan erat dengan teori *social jurisprudence*, dimana dalam pembetukan peraturan perundang-undangan perlu adanya pemikiran dimana hukum harus dapat diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat, demi tercapainya keefektifan penerapan hukum.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> *Ibid.* hlm.67

<sup>82</sup> *Ibid.* hlm.68

<sup>83</sup> W. Friedman.*Op.Cit.* hlm.293

<sup>84</sup> *Ibid.*

#### d. Teori hukum pembangunan

Mochtar Kusumaatmadja merupakan pencetus teori hukum pembangunan dimana hukum harus dibuat dengan memperhatikan kesadaran hukum pada masyarakat tersebut. Salah satunya dengan mengikuti perkembangan zaman, agar dapat berfungsi sebagai sarana pembaruan masyarakat. Menurutny hukum tanpa adanya kekuasaan hanyalah angan-angan, sedangkan kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman, sehingga negara harus menetapkan dan memberlakukan suatu aturan secara legal.<sup>85</sup>

Teori ini menganut sistem dimana hukum tidak hanya merupakan asas dan teori dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, tetapi juga adanya perwujudan hukum dalam bentuk lembaga dan proses berlakunya kaidah hukum tersebut. Sehingga, hukum sebagai kaidah sosial tidak akan pernah keluar dari jalur nilai-nilai dan norma (*value*) dari masyarakat tersebut, dan nilai-nilai yang diterapkan pada masyarakat merupakan suatu cerminan dari masyarakat itu sendiri.<sup>86</sup>

Teori hukum pembangunan ini menitikberatkan pada perubahan sosial dibidang hukum yang harus dilakukan secara menyeluruh baik dari sisi peraturan, lembaga serta proses hukumnya sendiri agar berfungsi secara efektif dan efisien.

#### e. Teori pengayoman

Suhardjo, seorang mantan Menteri Kehakiman mengemukakan tentang teori pengayoman dimana hukum bertujuan untuk mengayomi manusia, baik secara aktif maupun pasif. Pengayoman secara aktif adalah suatu upaya dalam menciptakan kondisi masyarakat yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar. Sedangkan pengayoman secara pasif adalah upaya pencegahan atas upaya sewenang-wenang dan penyalagunaan kekuasaan.

---

<sup>85</sup> Mochtar Kusumaatmadja. 2006. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung. Alumni. Hlm.6-7

<sup>86</sup> *Ibid.* hlm14

Perwujudan teori pengayoman ini dapat dilakukan dengan cara mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian sejati, keadilan bagi seluruh masyarakat dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Hal ini juga mengacu pada kedamaian dan ketentraman masyarakat yang harus dapat dirasakan baik lahir maupun batin yang tidak tergantung pada kekuatan fisik dan non fisik.<sup>87</sup>

**f. Teori Social Change**

Penerapan teori perubahan sosial ini dapat dilihat dari cara bekerjanya hukum di masyarakat. Apabila hukum berlaku secara efektif, maka akan timbul perubahan-perubahan sosial yang menyimpak dari pola yang selama ini telah terbentuk.<sup>88</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, proses perubahan yang terjadi di masyarakat tidak terlepas dari beberapa faktor penyebab baik yang berasal dari dalam maupun dari luar masyarakat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan sosial diantaranya adalah kebudayaan, sistem pendidikan, toleransi perbuatan, sistem stratifikasi yang terbuka, penduduk yang heterogen, ketidakpuasan masyarakat terhadap bidang kehidupan tertentu dan orientasi berpikir kepada masa depan. Faktor-faktor tersebutlah yang mendorong terjadinya perubahan sosial.<sup>89</sup>

Selain itu juga terdapat faktor yang esensial dalam masyarakat sehingga membiarkan masyarakat untuk bertahan pada kehidupannya, meskipun mengakibatkan penderitaan dalam hidupnya, diantaranya adalah apatisme, keagamaan, hambatan dan lain sebagainya.

Perubahan hukum akan terjadi apabila ada dua unsur yang saling bersinggungan, unsur-unsur tersebut adalah keadaan baru yang timbul dan kesadaran akan pentingnya perubahan dalam masyarakat. Kedua unsur ini akan timbul dengan

---

<sup>87</sup> *Ibid.* hlm14

<sup>88</sup> Soerjono Soekanto. 2007. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo. Hlm.45

<sup>89</sup> *Ibid.* hlm.46

melahirkan emosi pada pihak-pihak yang terkena perubahan. Biasanya pihak tersebut akan mengambil langkah untuk menghadapi keadaan yang dialaminya menuju suatu kebahagiaan.

## 2. Asas Hukum Pembentukan Perundang-Undangan

Keberadaan asas hukum merupakan suatu bentuk konkrit adanya teori hukum. Asas hukum yang menjadi suatu teori hukum dapat lebih diterima dan dirasakan oleh masyarakat awam. Asas hukum bersifat umum, sehingga dapat dikatakan bahwa asas hukum bukan suatu aturan hukum. Penerapan asas hukum dapat dilaksanakan dengan cara subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidak dapat diterapkan, sehingga perlu isi yang lebih konkrit.<sup>90</sup>

Pemanfaatan asas hukum dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia diantaranya adalah asas Pancasila dan asas pembagian kekuasaan. Sedangkan, disisi lain, menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto juga terdapat asas non retroaktif, sistem hierarki, *lex specialis derogat lex generalis*, *ex posteriori derogat lex priori*, peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat dan *welvaarstaat*.<sup>91</sup>

### a. asas Pancasila

Pancasila merupakan falsafah atau dasar negara Indonesia. Pancasila merupakan sumber hukum materiil, dimana setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Selain Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah landasan konstitusional yang mengandung empat pokok cita-cita hukum bangsa Indonesia sebagai dasar hukum tertulis dan tidak tertulis.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Maria Farida Indriati. *Op.Cit.* Hlm.227.

<sup>91</sup> Puradi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1989. *Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung, Citra Aditya Bakti. Cet. Ke III. Hlm.7-11

<sup>92</sup> G.J.Wolhoff. 1960. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta. Timun Mas. Hlm.9-10

Pokok pikiran yang pertama adalah Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dimana dalam UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang melindungi bangsa Indonesia dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga apabila ada suatu masalah, negara wajib mengatasinya dan menyelesaikannya, selain itu juga setiap warga negara wajib mementingkan kepentingan negara dibanding kepentingan golongan ataupun perorangan.

Pokok pikiran kedua adalah negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Pemikiran disini adalah adanya hak dan kewajiban masyarakat Indonesia yang sama disegala bidang terutama yang menyangkut hukum positif. Penciptaan keadilan sosial ini tidak hanya berfokus pada tanggung jawab negara, tetapi juga masyarakat dan individu,

Pokok pikiran ketiga adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Artinya adalah kedaulatan negara Indonesia berada di tangan rakyat, yang diwakili oleh wakil rakyat melalui musyawarah.

Pokok pikiran keempat adalah negara berdasarkan ketuhanan yang maha esa yang adil dan beradab. Pokok pikiran ini menjamin adanya kebebasan beragama dengan tetap memelihara kemanusiaan yang adil dan beradab.

#### **b. asas pembagian kekuasaan**

Pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan. Dalam pembagian kekuasaan, John Locke membaginya dalam Kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Federatif. Sedangkan Montesquieu membaginya dengan istilah Trias Politica yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Meskipun pembagian kekuasaan memisahkan orang yang bertanggungjawab, fungsi dan wewenangnya, tetapi tidak memisahkan fiksi hukum dalam pembuatan peraturan

perundang-undangnya, artinya tetap ada kerjasama pada ketiga kekuasaan tersebut.<sup>93</sup>

Pembagian kekuasaan merupakan salah satu cara agar tidak adanya kesewenang-wenangan terhadap hak-hak rakyat yang dilakukan oleh para pemimpin. Di Indonesia, pembagian kekuasaan di bagi dalam lembaga negara yang berkedudukan sederajat yang berbeda fungsi dan wewenangnya, lembaga-lembaga negara tersebut adalah MPR, DPR, DPD, BPK, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Lembaga-Lembaga lainnya yang berwenang yang diatur dalam UUD 1945.

**c. asas non retroaktif**

Asas non retroaktif (tidak berlaku surut) adalah asas yang menjamin adanya kepastian hukum pada masyarakat mengenai keberlakuan suatu hukum atau peraturan perundang-undangan. Meskipun begitu, asas non retroaktif ini memberikan pengecualian terhadap kasus pelanggaran HAM berskala internasional dengan alasan tertentu. Pengecualian ini juga tetap bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan juga keadilan bagi masyarakat.

**d. asas sistem hierarki**

Tata urutan peraturan perundang-undangan wajib untuk memperhatikan koordinasi antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Antara peraturan tingkat pusat dan peraturan tingkat daerah. Pemberlakuan asas hierarki ini menegaskan adanya ketaatan hukum dan asas antara peraturan pusat dan daerah.

**e. asas *lex specialis derogat lex generalis***

Asas ini menegaskan adanya tujuan hukum untuk menuju keadilan. Keberadaan asas ini menegaskan bahwa peraturan yang lebih khusus akan mengecualikan peraturan yang bersifat

---

<sup>93</sup> *Ibid.* hlm.10

umum. Artinya, apabila ada aturan yang telah dibuat oleh suatu peraturan khusus dalam bidang tertentu, maka keberadaan peraturan ini akan mengecualikan peraturan umum yang ada sebelumnya. Asas ini memberikan kepastian hukum ditengah masyarakat dengan melihat dari penafsiran yang berbeda pada peraturan sebelumnya.

**f. asas *lex posteriori derogat lex priori***

Adanya asas hierarki dalam suatu peraturan juga dilandaskan pada asas *ex posteriori derogat lex priori* dimana keberadaan peraturan perundang-undangan yang paling tinggi secara otomatis lebih ditaati keberadaannya dan dijadikan rujukan oleh peraturan yang ada di bawahnya. Peraturan yang paling tinggi merupakan peraturan pembentuk undang-undang dibawahnya. Asas ini menegaskan adanya suatu sistem yang bersifat sistematis dengan tujuan untuk menciptakan keadilan dalam sistem hukum.

**g. asas peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat**

Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat adalah sistem hukum di Indonesia yang menyatakan adanya prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimana DPR membuat Undang-Undang dan disahkan oleh Presiden sesuai ketentuan yang berlaku.

**h. asas *welvaarstaat***

Asas ini menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sarana yang digunakan pemerintah semaksimal mungkin dalam mencapai kesejahteraan baik spiritua maupun materiil bagi masyarakat melalui adanya pembaharuan sistem hukum atau pelestariannya.

## E. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Salah satu bentuk aspirasi masyarakat dibidang politik adalah adanya partisipasi dalam menciptakan *good governance*. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan baik lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan cara mengikuti rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, maupun diskusi.

Dalam negara demokrasi, konsep partisipasi juga dibahas oleh Philipus M. Hadjon bahwa setiap individu dalam suatu negara berhak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.<sup>94</sup> Menurut Burkens dalam bukunya *beginselen van de democratische rechtsstaat* menyatakan bahwa :<sup>95</sup>

1. Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
2. Setiap orang berhak untuk dipilih;
3. Setiap orang berhak untuk terjun berpolitik yang diantaranya adalah hak kebebasan berpendapat dan berkumpul;
4. Lembaga perwakilan rakyat berpengaruh dalam mengambil keputusan melalui sarana *mede beslissing-recht* yaitu hak untuk ikut memberi keputusan dan/atau melauai wewenang pengawas;
5. Adanya asas keterbukaan dalam mengambil keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
6. Adanya penghormatan terhadap hak kaum minoritas.

Sri Soemantri Mertosoewignjo mengungkapkan bahwa ide demokrasi menjelma dalam hal-hal tentang pemerintahan yang bersifat terbuka (*openbaarheid van bertuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluahnya mengenai

---

<sup>94</sup> Tomy M. Saragih. 2011. *Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan*. Jurnal Sasi Vol.17. No.3, Bulan Juli-September.hlm.14

<sup>95</sup> Mahendra Putra Kurnia,dkk. 2007. *Pedoman Naskah Akaddemik perda Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. Yogyakarta. Kreasi Total Media. Hlm.22

tindakan pejabat yang dianggap merugikan.<sup>96</sup> Penjelasan ini memberikan petunjuk bahwa adanya suatu proses dalam mengambil keputusan, terdapat hak-hak masyarakat untuk berpartisipasi secara lisan maupun tertulis baik pada peraturan perundang-undangan pusat maupun daerah.

Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, menurut Sad Dian Utomo adalah untuk memberikan landasan yang lebih baik, memastikan adanya implementasi yang lebih efektif, meningkatkan kepercayaan warga terhadap lembaga eksekutif dan legislatif, mengefisiensi sumber daya.<sup>97</sup>

Sampai saat ini, masyarakat hanya berperan secara parsial dan simbolik. Dimana adanya komunikasi massa yang dilakukan hanya sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* yang melandasi perencanaan pembentukan peraturan daerah. Optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda, menurut Rival G. Ahmad harus memegang prinsip, yang diantaranya adalah sebagai berikut :

1. wajib untuk mempublikasikan dengan efektif
2. wajib memberikan informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan mudah di akses.
3. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.
4. Adanya prosedur yang mengatur tentang pemberian jaminan terhadap publik untuk dapat mengajukan rencana undang-undang selain anggota DPRD dan pemerintah.
5. Adanya peraturan yang jelas dan pasti tentang dokumen dasar yang tersedia dan mudah diakses.
6. Adanya jaminan banding bagi publik apabila dalam membentuk perda tidak partisipatif.

---

<sup>96</sup> Sri Soemantri Mertosoewignjo. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung. Alumni. Hlm.29.

<sup>97</sup> Indra J. Piliang,dkk. 2003. *Otonomi Daerah : Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta. Yayasan Harkat Bangsa. Hlm.267-272.

7. Adanya peraturan tentang jangka waktu dalam proses penyusunan, pembahasan raperda, dan diseminasi perda yang telah dilaksanakan.
8. Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

### 1. Urgensi Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam membentuk peraturan perundang-undangan saat ini mulai di kembangkan. Hal ini dilakukan karena masyarakat sebagai *stakeholders* dapat memberikan masukan baik lisan maupun tertulis untuk memberikan rencana, susunan, dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan maupun daerah sesuai dengan aturan yang berlaku. Selain memegang prinsip *good governance*, transparansi dan partisipasi masyarakat juga akan menjaga netralitas, yaitu adanya persamaan, keadilan dan perlindungan bagi seluruh pihak, khususnya masyarakat, mencerminkan suasana konflik antar kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat.<sup>98</sup>

Menurut Handoyo, masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya dalam mewujudkan perundang-undangan dengan membuka ruang partisipasi seluruh komponen masyarakat. Ruang partisipasi itu diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Membuka akses informasi seluruh komponen seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan;
- b. Merumuskan aturan main (*rule of the game*) khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan rancangan peraturan perundang-undangan;
- c. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu merumuskan secara bersama-sama sebuah prosedur dan

---

<sup>98</sup> Satjipto Rahardjo. 2002. *Sosiologi Hukum : Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Surakarta. Muhammadiyah University Press.hlm.127.

- tata cara mengakomodir aspirasi masyarakat dalam pembahasan peraturan perundang-undangan;
- d. Bersama-sama dengan DPR menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunan keanggotaannya terdiri dari unsur DPR RI, masyarakat, akademisi dan media massa;
  - e. Memperluas jaringan kerja sama di kalangan *civil society* yang selama ini sifatnya melalui *ad hoc*. Jaringan kerja sama harus bersifat permanen sekaligus adanya pembagian tugas dan tanggungjawab memantau proses perumusan kaidah hukum.

Saat ini, banyak aturan hukum yang dibuat oleh anggota DPR bersama oleh pemerintah, terlebih dahulu meminta masukan dari berbagai pihak, termasuk organisasi masyarakat sipil dalam bidang masing-masing. Pengaruh masyarakat sipil dalam mengubah suatu hukum yang akan diberlakukan kepada masyarakat cukup dominan.<sup>99</sup>

Menurut Ichwanuddin, ruang partisipasi masyarakat dalam mewujudkan undang-undang yang dapat menyejahterakan masyarakat, setidaknya terdiri dari lima tahap. Tahapan-tahapan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Tahap penyusunan program legislasi nasional, dimungkinkan partisipasi masyarakat dalam tahap konsultasi dan komunikasi untuk memberikan masukan dan memantapkan program legislasi nasional, tetapi tidak jelas siapa yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam forum tersebut ditunjuk oleh pembentuk undang-undang.
- b. Penyusunan prakarsa rancangan undang-undang, ada dua taha masyarakat yang terlibat yaitu dalam penyusunan naskah akademik dan forum konsultasi, namun keduanya bersifat fakultatif tergantung dari niat dan kepentingan

---

<sup>99</sup> Abdul Manan. 2009. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta. Kencana Predana. Hlm. 117

- pembentuk undang-undang untuk mengikutsertakan masyarakat.
- c. Proses perancangan undang-undang di DPR, DPD dan Pemerintah, partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui peran perguruan tinggi yang bekerjasama dengan alat kelengkapan DPR dalam membuat RUU. Adapun perancangan masyarakat tergantung keikutsertaan *civil society* untuk berpartisipasi. Sedangkan perancangan perundang-undangan oleh Deputi Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR yang melibatkan kalangan akademisi atau organisasi masyarakat sipil untuk memberikan masukan.
  - d. Proses pengusulan di DPR dalam tahap ini, tidak ada peran serta masyarakat karena sifatnya DPR hanya menyampaikan informasi saja.
  - e. Dalam pembahasan di DPD peran serta masyarakat terletak dalam Rapat Dengar Pendapat Umum, tetapi sayangnya RDPU tersebut lebih banyak inisiatiff dari DPR sehingga tidak terlibat dari kelompok masyarakat mana yang didengarkan dan dapat memberi masukan.<sup>100</sup>

Proses partisipasi masyarakat diatur dalam Tata Tertib DPR. Lembaga perwakilan memiliki kewenangan dalam pembuatan sebuah kebijakan nasional, yaitu fungsi legislasi selanjutnya, masyarakat ditempatkan sebagai objek yang telah terwakili secara sah melalui wakilnya di DPR, sehingga otomatis masyarakat telah ikut berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini memperlihatkan bahwa ruang partisipasi publik dalam ikut membuat kebijakan tidaklah ada dikarenakan lembaga legislatif adalah lembaga perwakilan masyarakat dalam pembuatan kebijakan.

---

<sup>100</sup> Wawan Ichwanuddin. 2006. *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Publik : Studi Kasus Masyarakat Sipil dalam Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan*. Jakarta. YAPPIKA. Hlm 33

## 2. Tahap-Tahap Partisipasi Masyarakat

Partisipasi tidak hanya cukup dilakukan oleh sekumpulan orang yang duduk di lembaga legislatif saja, karena situasi dalam dunia politik sering cenderung menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan kelompok atau kelompok pribadi. Oleh sebab itu, dalam kegiatan wakil rakyat perlu adaya ruang partisipasi untuk masyarakat dalam berperan serta membentuk kebijakan peraturan perundang-undangan.

Masyarakat harus mempunyai kesadaran dalam berpartisipasi dan mendukung aktivitas politik, tidak hanya dalam pendidikan politik tetapi juga dalam memberikan masukan pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan memberi legitimasi terhadap undang-undang tersebut. Menurut Arnesten ada beberapa tahapan dalam mempengaruhi hasil akhir kebijakan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh masyarakat, diantaranya adalah manipulasi, terapi, informasi, konsultasi, peredaman, kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kendali masyarakat.<sup>101</sup>

Berdasarkan pendapat Arnesten tersebut, Sirajuddin mengklasifikasikan delapan tingkatan tersebut menjadi tiga tingkatan, yaitu :

- a. *non participation*, dimana tidak adanya partisipasi politik yang mencakup tingkat manipulasi dan terapi,
- b. *degree of tokenism* yaitu partisipasi semu yang terdiri dari tingkat peredam, konsultasi dan informasi, pada tingkatan ini masyarakat didengarkan dan diizinkan untuk berpendapat, tetapi masyarakat tidak diberikan kemampuan dan jaminan tentang pendapat mereka untuk dipertimbangkan sebagai penentu kebijakan.
- c. *degree of citizen power* yaitu kekuasaan masyarakat yang terdiri dari tingkat kemitraan, delegasi, kekuasaan dan

---

<sup>101</sup> Sirajuddin. 2006. *Hak Rakyat Mengontrol Negara : Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Malang. Corruption Watch. Hlm.183

kendali masyarakat. Pada tingkat ini, masyarakat memiliki pengaruh dalam proses penentuan kebijakan.<sup>102</sup>

### 3. Pengawasan Masyarakat dalam Pelaksanaan Undang-Undang

Pengawasan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sarat akan kepentingan politik. Dilihat dari sisi manapun, adanya kekuatan politik membuat penyalahgunaan kekuasaan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pemegang kekuasaan legislatif dapat memasukkan visi dan misi kepentingan politik sesuai dengan keinginannya, tujuannya, dan kepentingannya. Menurut Mahfud MD, watak dan/atau karakter Undang-Undang sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada waktu Undang-Undang disusun.<sup>103</sup>

Adanya pemahaman bahwa lahirnya suatu undang-undang adalah untuk kesejahteraan rakyat, secara langsung membawa konsekuensi pada muatan materinya. Melalui pengawasan publik terhadap materi muatan undang-undang, maka dapat diketahui keberpihakan suatu undang-undang. Apakah suatu undang-undang tersebut berpihak pada kepentingan masyarakat, individu, atau golongan, dapat dilihat dalam materi muatan yang terkandung didalamnya.<sup>104</sup>

Setelah dilakukan monitoring dan evaluasi, menurut Sulistiyowati Irianto, adanya lima gejala empiris dalam perundang-undangan di Indonesia, diantaranya adalah :

- a. Undang-undang tidak efektif, yang dapat diartikan undang-undang tidak mampu untuk mencapai tujuannya.
- b. Undang-Undang tidak implementatif
- c. Undang-undang tidak responsif, dimana sejak dirancang dan diundangkan ada penolakan keras dari masyarakat.

---

<sup>102</sup> *Ibid.* hlm.137

<sup>103</sup> Mahfud MD. 2010. *Perkembangan Politik Hukum : Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Jakarta. Raja Grafindo. Hlm.15

<sup>104</sup> Rifal Ahmad. 2006. *Akses Kelompok Rentan dalam Proses Legislasi*. Jakarta. Koalisi Kebijakan Partisipatif. Hlm.11

- d. Undang-undang tidak mampu untuk memberikan solusi masalah sosial, tetapi malah memunculkan permasalahan baru.
- e. Undang-undang tidak relevan dengan kebutuhan dan permasalahan masyarakat.<sup>105</sup>

Dalam perjuangan menuju kesejahteraan rakyat, maka dalam legislasi perlu perhatian khusus dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam memberikan partisipasinya pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan sedikitnya peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh DPR dan Pemerintah mempunyai pengaruh negatif terhadap kelompok rentan seperti anak, masyarakat bawah, perempuan, masyarakat minoritas, masyarakat adat dan lain sebagainya. Selain itu juga, belum adanya usaha dalam menerapkan prinsip dasar, seperti keadilan sosial, *participatory governance*, kelestarian lingkungan dan gender.<sup>106</sup>

Implementasi terhadap peraturan secara benar dalam proses legislasi dapat menjaga DPR sebagai lembaga politik untuk terus bekerja sesuai aturan main dalam sistem ketatanegaraan yang berlaku. Meskipun kekuasaan membuat undang-undang merupakan kekuasaan negara tertinggi karena mendapat mandat rakyat. Namun demikian, hal itu tidak berarti kekuasaan membuat undang-undang dapat bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan fungsinya. Kekuasaan perundang-undangan juga harus dibatasi.

Cara efektif dalam membatasi kekuasaan perundang-undangan adalah dengan menyusun konstitusi. Sistem pengujian undang-undang yang dilembagakan untuk mengontrol kekuasaan

---

<sup>105</sup> Sulistyowati Irianto. 2003. *Perempuan dan Hukum : Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. hlm. 56

<sup>106</sup> Joko Risyono. 2015. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*. Jurnal Aspirasi, Vol. 6 No. 2, Desember 2015. Hlm.172

pembuat undang-undang agar tidak menghasilkan undang-undang yang melanggar UUD.<sup>107</sup>

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, maka lembaga negara yang berwenang untuk menguji konstitusional atau tidaknya suatu undang-undang adalah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 bersifat final, yaitu tidak adanya upaya hukum lain terhadap putusan tersebut. Konsep hukum yang dijalankan oleh Indonesia terhadap putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi membuat suatu opini pada masyarakat bahwa Mahkamah Konstitusi akan memperjuangkan keadilan. Pada kenyataannya Mahkamah Konstitusi tidak hanya berani dalam memutus fakta-fakta yang ada, namun juga melakukan pembenahan melalui implementasi putusan Mahkamah Konstitusi yang bermutasi dalam putusan. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terdiri dari Putusan Konstitusional Bersyarat, Putusan Tidak Konstitusional Bersyarat, dan Putusan Sela.

Menurut Jimly Asshidiqie, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutiona right*) serta melindungi Hak Asasi Manusia (*the protector of human right*). Pada konteks ini, Mahkamah Konstitusi perlu menempatkan dirinya sebagai institusi negara yang tidak hanya mampu menjaga konstitusi dari berbagai kepentingan sesaat, tetapi juga perlu diberikan kewenangan legislasi untuk merumuskan teks hukum yang lebih sesuai dengan nilai konstitusional. Sebagaimana yang tertuang dalam landasan filosofis bangsa, yaitu Pancasila dan Undang-Undang

---

<sup>107</sup> Benny Harman. 2013. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi Sejarah Pemikiran Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang*. Jakarta. Rineka Cipta. Hlm.95

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana hakikatnya adalah untuk menyejahterakan rakyat.<sup>108</sup>

Jika ditarik kesimpulan pada dasarnya pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang merupakan kelanjutan dari partisipasi aktif masyarakat. Tetapi bukanlah tujuan akhir. Tujuan yang sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang, dengan melakukan monitoring dan evaluasi sebagai mekanisme mengukur pencapaiannya. Di Indonesia, apabila suatu undang-undang dinilai bertentangan dengan konstitusi, maka lembaga yang berwenang menguji adalah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi bersifat mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Pengawasan masyarakat atas pelaksanaan undang-undang dan penegakannya, dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan tujuan konstitusional dari UUD 1945. Selain itu juga apabila implementasinya tidak memberikan kepastian hukum, namun justru menimbulkan kekacauan atau *overlapping* dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya.

---

<sup>108</sup> Jimly Asshidiqie. 2008. *Menuju Negara Hukum Demokratis*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. hlm.39.

# BAB III

## HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

---

### A. Pendahuluan

Aturan perundang-undangan di Indonesia berlaku dengan sistem tingkatan atau hierarki. Hierarki merupakan suatu susunan hal yang dikemukakan dalam tingkatan atas, bawah, atau sejajar. Sehingga dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat diartikan hierarki merupakan tingkatan peraturan perundang-undangan, dimana perundang-undangan yang lebih rendah harus mengacu dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau di atasnya.

Menurut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hierarki perundang-undangan di Indonesia terdiri atas :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi dasar hukum segala perundang-undangan.
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang dan/atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah (Perda)
7. Peraturan Desa (Perdes)

Diantara ketujuh tingkatan landasan hukum, hanya Peraturan Perundang-Undang (Perpu)/Undang-Undang (UU) dan Peraturan Daerah yang dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggar aturan. Sedangkan tingkatan peraturan lainnya diakui

keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat selama Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dibentuk dengan dasar kekuasaan dan kewenangan.

Negara Indonesia merupakan negara yang berlandaskan pada hukum, dimana berbagai jenis dan jenjang kebijakan publik dituangkan dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) jo. Pasal 27 ayat 1) jo. Pasal 28D ayat (1) yang merupakan pelaksanaan perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Pasal 22A UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan Undang-Undang diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang menjadi diperluas, tidak hanya mencakup undang-undang, tetapi juga mencakup Peraturan Perundang-Undangan lainnya selain UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pemahaman jenis hierarki dan asas dalam suatu ilmpuraturan perundang-undangan sangatlah penting, hal ini disebabkan dengan memahami jenis, hierarki dan asas peraturan perundang-undangan, maka sistem hukum negara akan lebih mudah dipahami oleh masyarakat. Hal ini dipertegas dengan pendapat Hans Kelsen tentang teori jejaring norma hukum atau lebih dikenal dengan istilah *the hierarchy of law*, dimana adanya istilah *stufenbau de recht theory* yang memberikan suatu pernyataan bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki susunan normah yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma lainnya yang lebih tinggi di atasnya. Demikian seterusnya hingga pada suatu norma tidak dapat ditelusuri lagi karena bersifat hipotesis dan fiktif, yang disebut dengan norma dasar (*grundnorm*) yang disepakati oleh para nenek moyang.

Pada perkembangannya, Hans Nawiasky mengembangkan teori Hans Kelsen tersebut dalam teori *Die Theorie Vonstufennordnung*

*der Rechtsnorm* yang mengelompokkan hukum menjadi empat jenis kelompok, yaitu :

1. Norma fundamental negara (*Staatfundamentalnorm*),
2. Aturan dasar/aturan pokok negara (*Staatgrundgesetz*),
3. Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*),
4. Aturan pelaksana dan aturan otonomom (*Verordnung & Autonome Satzung*)

Teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut diatas sangatlah berpengaruh dalam sistem hukum di Indonesia, yang hingga pada saat ini dikenal dengan istilah Hierarki Tata Hukum Indonesia. Salah satu ahli hukum A.Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pentingnya hierarki tata hukum dalam membentuk sistem hukum indonesia, dimana aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Dengan mengacu pada aturan yang dikenalkan dalam teori Hans Nawiasku, maka A.Hamis S. Attamimi membuat Struktur Hierarki Tata Hukum Indonesia menjadi empat jenjang, yaitu :

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945),
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan,
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang,
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari PeraturanPemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Hingga saat ini, istilah hierarki tata hukum di Indonesia telah berubah menjadi hierarki peraturan perundang-undangan. Adanya perubahan istilah tersebut sangatlah wajar, mengingat hukum memiliki makna lebih luas daripada istilah peraturan perundang-undangan yang memiliki makna peraturan yang tertulis. Kemudian selain itu, Indonesia menganut sistem hukum yang lebih cenderung ke *eropa kontinental* yang menganggap hukum adalah yang tertulis.

## B. Sejarah Hierarki Perundang-Undangan Indonesia

Dalam Ilmu hukum, memahami jenis, hirarki dan asas dari suatu peraturan perundang-undangan sangatlah penting, sebab dengan memahami jenis, hirarki dan asas dari suatu peraturan perundang-undangan, maka setiap orang akan mudah memahami sistem hukum di negara tersebut.

Sebelum membahas bagaimana jenis, hirarki dan asas dari suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka penting untuk memahami teori jejaring norma hukum (*the hierarchy of law*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Hans kelsen dalam teori jejaring norma hukum yang dikembangkannya dengan istilah *Stufenbau de recht theory* mengatakan norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki susunan suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi.

Norma yang lebih tinggi itu berlaku, bersumber dan berdasar norma yang lebih tinggi lagi. Demikianlah seterusnya norma itu berlaku, bersumber, dan berlaku pada norma yang lebih tinggi sampai pada suatu norma tidak dapat ditelusuri lagi karena bersifat hipotesis dan fiktif, yang disebut norma dasar (*grundnorm*), yang disepakati lebih dulu oleh masyarakat.

Dalam perkembangannya, Teori Hans Kelsen dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam *Die Theorie vonstufennordnung der Rechtsnorm* dengan mengelompokkan norma hukum menjadi empat kelompok, yaitu:

1. Norma fundamental negara (*Staatfundamentalnorm*),
2. Aturan dasar/aturan pokok negara (*Staatgrundgesetz*),
3. Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*),
4. Aturan pelaksana dan aturan otonomom (*Verordnung & Autonome Satzung*)

Teori Jenjang Norma Hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut sangat mempengaruhi sistem hukum di Indonesia, sehingga menyebabkan dalam pelaksanaannya dikenal istilah “Hierarki Tata Hukum Indonesia”. A. Hamid S. Attamimi salah satu ahli hukum yang memperkenalkan dan mengemukakan

pentingnya adanya hierarki tata hukum dalam membentuk sistem hukum Indonesia, artinya hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Dengan menggunakan teori Hans Nawiasky, A. Hamid S. Attamimi membuat struktur hierarki tata hukum Indonesia, yaitu :

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945),
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan,
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang,
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota

Dalam perkembangannya, istilah hierarki tata hukum di Indonesia telah berubah menjadi hierarki peraturan perundang-undangan. Adanya perubahan istilah tersebut sangat wajar, mengingat istilah “hukum” memiliki makna lebih luas daripada istilah peraturan perundang-undangan yang memiliki makna peraturan yang tertulis. Kemudian selain itu, Indonesia menganut sistem hukum yang lebih cenderung ke *eropa kontinental* yang menganggap hukum adalah yang tertulis.<sup>109</sup>

Sejarah perundang-undangan di Indonesia mencatat bahwa jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan belum pernah dituangkan dalam suatu instrumen hukum yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan, secara teratur dan komprehensif. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah Sebagai Undang-Undang Federal memang diatur mengenai jenis-jenis peraturan perundang-undangan, namun

---

<sup>109</sup> <https://www.doktorhukum.com/jenis-hirarki-dan-asas-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia/>

belum ditata secara hierarki berdasarkan teori *stufen* norma hukum Hans Kelsen atau Hans Nawiasky.

Pada surat Presiden kepada DPR Nomor 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959 tentang Bentuk Peraturan-Peraturan Negara dan Nomor 2775/HK/59 tanggal 22 September 1959 tentang Contoh-Contoh Peraturan Negara, serta Nomor 3639/HK/59 tanggal 26 November 1959 tentang Penjelasan Atas Bentuk Peraturan Negara, jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Surat-Surat tersebut tidak ditata secara hierarki. Sebagai contoh, Peraturan Pemerintah (PP) diletakkan di atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Jatuhnya orde lama pada tahun 1966, DPR-GR mengeluarkan memorandum mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Republik Indonesia pada Tanggal 09 Juni 1966, yang didalamnya memuat beberapa aturan, yaitu :

1. Pendahuluan yang memuat latar belakang tumbangnya pemberontakan G-30S/PKI
2. Sumber tertib hukum RI
3. Bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan RI
4. Bagan atau skema susunan kekuasaan di dalam negara RI<sup>110</sup>

Pada Sidang MPRS pada 20 Juni hingga 5 Juli 1966 menjadikan Memorandum DPR-GR tersebut menjadi ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966. Dalam bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia, maka dimuatlah urutan secara hierarkis tentang jenis peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari :

1. UUD RI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang (Peraturan Pemerintah Pengganti Perundang-Undang)
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden

---

<sup>110</sup> I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. 2014. *Teori dan Praktik Legal Drafting Peraturan Daerah*. Solo. CakraBooks Solo. Hlm.26

6. Peraturan Pelaksana Lainnya (Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dsb)<sup>111</sup>

Ketentuan dalam TAP MPR tersebut diatas akan disempurnakan dalam sidang MPR Tahun 1973 dan Tahun 1978 melalui TAP MPR Nomor V/MPR/1973 dan Tap MPR Nomor IX/MPR/1978. Namun hingga pemerintah orde baru, ketentuan tersebut tidak diubah, meskipun didalamnya muncul kontroversi tentang jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan.

Runtuhnya Pemerintahan Orde Baru yang dimulai dengan berhentinya Presiden Soeharto pada 21 Juli 1998 dan jabatan Presiden diambil alih oleh Presiden B.J. Habibie, membuat MPR melakukan Sidang Istimewa pada tahun yang sama, lalu dilanjutkan dengan Sidang Umum MPR Tahun 1999 mengenai hasil pemilu, selanjutnya Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, yang pada akhirnya menetapkan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan sebagai Pengganti TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Pada Pasal 2 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 memberikan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. UUD RI
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah<sup>112</sup>

Pasal 2 TAP MPR tersebut secara limitatif memperlihatkan jumlah peraturan perundang-undangan hanya terdiri dari tujuh jenis, hal ini memberi arti bahwa diluar ketujuh jenis tersebut dianggap sebagai bukan peraturan perundang-undangan. Apalagi dalam pasal-pasal pada TAP MPR tersebut menggunakan istilah lain yang maksudnya sama yaitu aturan hukum.

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.* hlm.27

Pasal 2 TAP MPR memberikan pernyataan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya, hal ini juga dikaitkan pada Pasal 4 yang menyatakan bahwa sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Selain itu peraturan atau keputusan MA, BPK, Menteri, BI, Badan/Lembaga/Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Jika ingin menafsirkan secara gramatikal, sistematis, dan *wet/rechtshistorische interpretatie*, serta ditambah dengan logika hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan tata susunan perundang-undangan pada Pasal 2 tersebut tidaklah bersifat limitatif.

Jika dilihat dari segi definisinya peraturan perundang-undangan mempunyai arti bahwa keseluruhan aturan tertulis yang dibuat oleh lembaga/pejabat negara yang berwenang di Pusat dan Daerah yang isinya mengikat secara umum, maka jenis peraturan perundang-undangan tidak hanya terdiri dari tujuh jenis tersebut.

Setiap lembaga negara tertentu diberikan wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh UUD dan juga UU. Dimana wewenang tersebut bersifat atributif atau delegasi/derivatif. Kewenangan atributif merupakan kewenangan asli atau orisinil yang diciptakan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang yang diberikan kepada lembaga atau pejabat tertentu. Sedangkan, kewenangan yang bersifat delegasi/derivatif merupakan kewenangan yang diberikan oleh pemegang kewenangan atributif kepada pejabat atau lembaga tertentu di bawahnya, untuk mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemegang kewenangan atributif.

Dapat kita ambil contoh yaitu kewenangan atributif merupakan kewenangan DPR dan Presiden sebagai pembentuk Undang-Undang (*vide* Pasal 20 UUD RI jo. Pasal 5 Ayat (1) UUD RI). Pada Pasal 18 Ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa DPRD dan Kepala Daerah diberikan kewenangan atributif

untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda). Jika kita kaitkan dengan Pasal 2 jo. Pasal 4 Ayat (2) TAP MPR Nomor III Tahun 2020 secara interpretatif dan logika hukum dapat ditarik kesimpulan bahwa Pasal 2 TAP MPR Nomor III Tahun 2000 tersebut tidak bersifat limitatif.

Merujuk pada penjelasan tersebut diatas, maka disamping tujuh jenis peraturan perundang-undangan tersebut, masih ada jenis peraturan perundang-undangan lain yang selama ini dipraktikkan dan hal itu tersirat dalam rumusan Pasal 4 Ayat (2) TAP MPR No. III/MPR/2000. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Peraturan Mahkamah Agung (*bersifat pseudowetgeving*)
2. Keputusan Kepala BPK yang bersifat pengaturan (*regeling*)
3. Peraturan Bank Indonesia
4. Keputusan Kepala atau Ketua LPND yang bersifat mengatur (*regeling*)
5. Keputusan Menteri yang bersifat pengaturan (*regeling*), yang didasarkan pada kewenangan derivatif/delegatif yang diberikan oleh Presiden, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.<sup>113</sup>

Permasalahan muncul dengan melihat aturan-aturan tersebut harusnya ditempatkan dimana. Jika merujuk pada logika hukum yang ada, maka peraturan perundang-undangan pusat berlaku di seluruh wilayah Indonesia, sehingga kedudukannya akan lebih tinggi dibandingkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bersifat lokal. Sehingga dapat dilihat apabila peraturan di taruh di bawah perda maka akan bertentangan dengan asas hierarki peraturan perundang-undangan dan asas wilayah berlakunya peraturan perundang-undangan.

Pasal 2 TAP MPR Nomor III tahun 2000, meletakkan Perpu berada di bawah Undang-Undang. Hal ini sangat bertentangan dengan Pasal 22 UUD RI 1945 dimana Pasal tersebut menyatakan bahwa Perpu sebagai pengganti undang-undang. Pengertian Pengganti disini menunjukkan adanya indikasi bahwa Perpu berada ditingkat yang

---

<sup>113</sup> *Ibid.* hlm.29

sama dengan Undang-Undang, sedangkan dalam penjelasannya dikatakan dengan tegas bahwa Perpu mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang.

Dalam perkembangan pada konstitusi Indonesia, penjelasan pada Pasal 22 UUD RI 1945 dituangkan dalam Pasal 139 KRIS 1949 dan Pasal 96 UUDS 1960 dengan nama Undang-Undang Darurat yang tingkatnya setara dengan Undang-Undang dan mempunyai kekuatan hukum.

Menilik dari peristiwa tersebut para *founding father/mother* Indonesia, yang dimulai sejak masa BPUPKI dan PPKI, Penjelasan UUD 1945 tahun 1946 dan dituangkan dalam KRIS 1949 dan UUDS 1950 menempatkan Peraturan Perundang-Undangan atau Undang-Undang Darurat sejajar dan setingkat dengan Undang-Undang dan mempunyai kekuatan hukum tetap seperti Undang-Undang.

Selanjutnya, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 berisi peninjauan kembali (*legislative review*) terhadap 130 TAP MPRS. Pasal 4 TAP MPR Nomor I Tahun 2003 tersebut menyatakan bahwa TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

Terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menggantikan TAP MPR Nomor III/MPR/2000, pada Pasal 7 dijelaskan bahwa terdapat jenis dan tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. UUD RI
2. TAP MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden dan Peraturan lembaga Negara atau Organ/Badan Negara yang dianggap sederajat dengan Presiden
6. Peraturan Menteri
7. Peraturan Kepala LPND/Komisi/Badan atau Peraturan Ditjen suatu Departemen

8. Peraturan Daerah Provinsi
9. Peraturan Gubernur Provinsi
10. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
11. Peraturan Bupati/Walikota
12. Peraturan Desa

Dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat daerah ini disamping TAP MPR Nomor III/MPR/2000 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, maka beberapa pasal yang menjadi acuan adalah :

1. Pasal 18 Ayat (1) huruf d tentang Pemerintah Daerah (untuk Perda)
2. Pasal 72 untuk keputusan kepala daerah yang bersifat pengaturan (*regeling*)
3. Pasal 104 dan Pasal 105 yang mengatur Peraturan Desa

Selanjutnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang didalamnya juga mengatur tentang pembentukan peraturan daerah pada Pasal 136 hingga Pasal 147. Disamping itu, secara konstitusional Peraturan Daerah dan peraturan lainnya untuk menjalankan otonomi daerah perlu mendapat dasar konstitusional, hal ini diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD RI yaitu Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjadikan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengacu pada Undang-Undang ini. Namun di tahun 2011 pemerintah kembali mengganti Undang-Undang tersebut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga jenis urutan hierarki perundang-undangan di Indonesia pun menjadi berubah. Sesuai Pasal 7 yaitu dengan urutan sebagai berikut :

1. UUD 1945
2. TAP MPR

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

### **C. Hierarki Perundang-Undangan di Indonesia**

#### **1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945 adalah badan yang menyusun rancangan UUD 1945. Pada masa sidang pertama yang berlangsung dari tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945, Ir. Soekarno menyampaikan gagasan tentang "Dasar Negara" yang diberi nama Pancasila.

Pada tanggal 22 Juni 1945, 38 anggota BPUPKI membentuk Panitia Sembilan yang terdiri dari 9 orang untuk merancang Piagam Jakarta yang akan menjadi naskah Pembukaan UUD 1945. Setelah dihilangkannya anak kalimat "dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya" maka naskah Piagam Jakarta menjadi naskah Pembukaan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pengesahan UUD 1945 dikukuhkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang bersidang pada tanggal 29 Agustus 1945. Naskah rancangan UUD 1945 Indonesia disusun pada masa Sidang Kedua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI). Nama Badan ini tanpa kata "Indonesia" karena hanya diperuntukkan untuk tanah Jawa saja. Di Sumatra ada BPUPKI untuk Sumatra. Masa Sidang Kedua tanggal 10-17 Juli 1945. Tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengesahkan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

**a. Periode Orde Lama**

Pada periode ini keberlakuan UUD 1945 juga dibagi menjadi beberapa waktu, yaitu Periode Berlakunya UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, dan kembali lagi menjadi UUD 1945.

1) Periode Berlakunya UUD 1945

Terjadi pada 18 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949. Dalam kurun waktu 1945-1950, UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena Indonesia sedang disibukkan dengan perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tanggal 16 Oktober 1945 memutuskan bahwa kekuasaan legislatif diserahkan kepada KNIP, karena MPR dan DPR belum terbentuk. Tanggal 14 November 1945, dibentuk Kabinet Semi-Presidensial (Semi-Parlementer) yang pertama, sehingga peristiwa ini merupakan perubahan pertama dari sistem pemerintahan Indonesia terhadap UUD 1945.

2) Konstitusi RIS 1949

Terjadi pada 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950. Pada masa ini sistem pemerintahan Indonesia adalah parlementer. Bentuk pemerintahan dan bentuk negaranya federasi yaitu negara yang di dalamnya terdiri dari negara-negara bagian yang masing-masing negara bagian memiliki kedaulatan sendiri untuk mengurus urusan dalam negerinya. Ini merupakan perubahan dari UUD 1945 yang mengamatkan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan.

3) UUDS 1950

Terjadi pada 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959. Pada periode UUDS 1950 ini diberlakukan sistem Demokrasi Parlementer yang sering disebut Demokrasi Liberal. Pada periode ini pula kabinet selalu silih berganti, akibatnya pembangunan tidak berjalan lancar, masing-masing partai lebih memperhatikan kepentingan partai atau golongannya.

Setelah negara RI dengan UUDS 1950 dan sistem Demokrasi Liberal yang dialami rakyat Indonesia selama hampir 9 tahun, maka rakyat Indonesia sadar bahwa UUDS 1950 dengan sistem Demokrasi Liberal tidak cocok, karena tidak sesuai dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945. Beberapa aturan pokok itu mengatur bentuk negara, bentuk pemerintahan, pembagian kekuasaan, dan sistem pemerintahan Indonesia

#### 4) Kembalinya UUD 1945

Terjadi pada 5 Juli 1959 – 1966. Karena situasi politik pada Sidang Konstituante 1959 di mana banyak saling tarik ulur kepentingan partai politik sehingga gagal menghasilkan UUD baru, maka pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Sukarno mengeluarkan Dekret Presiden yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai undang-undang dasar, menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang berlaku pada waktu itu.

Pada masa ini, terdapat berbagai penyimpangan UUD 1945, di antaranya Presiden mengangkat Ketua dan Wakil Ketua MPR/DPR dan MA serta Wakil Ketua DPA menjadi Menteri Negara dan MPRS menetapkan Soekarno sebagai presiden seumur hidup

#### **b. Periode Orde Baru**

Pada masa Orde Baru (1966-1998), Pemerintah menyatakan akan menjalankan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Pada masa Orde Baru, UUD 1945 juga menjadi konstitusi yang sangat "sakral", di antara melalui sejumlah peraturan:

- 1) Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 yang menyatakan bahwa MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak akan melakukan perubahan terhadapnya

- 2) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang antara lain menyatakan bahwa bila MPR berkehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus minta pendapat rakyat melalui referendum.
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum, yang merupakan pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983.

Pada 21 Mei 1998 hingga 19 Oktober 1999 dikenal masa transisi. Yaitu masa sejak Presiden Soeharto digantikan oleh B.J.Habibie sampai dengan lepasnya Provinsi Timor Timur dari NKRI.

### c. **Periode Pasca Reformasi**

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukannya perubahan (amendemen) terhadap UUD 1945. Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi di tangan MPR (dan pada kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang terlalu "luwes" (sehingga dapat menimbulkan multitafsir), serta kenyataan rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Tujuan perubahan UUD 1945 waktu itu adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan di antaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (staat structuur) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensial.

Dalam kurun waktu 1999-2002, UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan (amendemen) yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR:

- 1) Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14-21 Oktober 1999 → Perubahan Pertama UUD 1945
- 2) Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7-18 Agustus 2000 → Perubahan Kedua UUD 1945
- 3) Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 → Perubahan Ketiga UUD 1945
- 4) Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 → Perubahan Keempat UUD 1945

Sebelum dilakukan amendemen, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh (16 bab, 37 pasal, 65 ayat (16 ayat berasal dari 16 pasal yang hanya terdiri dari 1 ayat dan 49 ayat berasal dari 21 pasal yang terdiri dari 2 ayat atau lebih), 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan), serta Penjelasan.

Setelah dilakukan 4 kali perubahan, UUD 1945 memiliki 16 bab, 37 pasal, 194 ayat, pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan. Dalam Risalah Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, diterbitkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini.<sup>114</sup>

UUD 1945 merupakan *hukum dasar* dalam Peraturan Perundang-undangan. Naskah resmi UUD 1945 adalah:

- a. Naskah UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekret Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959
- b. Naskah Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat UUD 1945 (masing-masing hasil Sidang Umum MPR Tahun 1999, 2000, 2001, 2002).

---

114

[https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang\\_Dasar\\_Negara\\_Republik\\_Indonesia\\_Tahun\\_1945](https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_Dasar_Negara_Republik_Indonesia_Tahun_1945)

Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Satu Naskah dinyatakan dalam Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini. UUD 1945 dapat diketahui merupakan hukum dasar, pokok-pokok pikiran dalam pembukaan, dan bersifat singkat dan supel.

**a. UUD sebagai hukum dasar**

Undang-undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara, meskipun tidak ditulis.

Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-undang Dasarnya (*loi constituionnelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga sebagaimana prakteknya dan sebagaimana suasana kebatinannya (*geistlichen Hintergrund*) dari Undang-undang Dasar itu.

Undang-undang Dasar Negara manapun tidak dapat dimengerti, kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-undang Dasar dari suatu Negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui, keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibikin. Dengan demikian kita dapat mengerti apa maksudnya Undang-undang yang kita pelajari aliran pikiran apa yang menjadi dasar Undang-undang itu.

**b. Pokok-Pokok Pikiran dalam Pembukaan**

Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) "Negara" yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian Negara persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi Negara mengatasi



garis-garis besar sebagai instruksi, kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain penyelenggara Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan Negara Muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah dan mencabut. Demikianlah sistim Undang-undang Dasar.

Kita harus senantiasa ingat kepada dinamik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Masyarakat dan Negara Indonesia tumbuh, zaman berubah terutama pada zaman revolusi lahir batin sekarang ini. Oleh karena itu kita harus hidup secara dinamis, harus melihat segala gerak-gerik kehidupan masyarakat dan Negara Indonesia. Berhubung dengan itu janganlah tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk, (*Gestaltung*) kepada pikiran-pikiran yang masih mudah berubah.

Memang sifat aturan yang tertulis itu mengikat. Oleh karena itu, makin "supel" (*Elastic*) sifatnya aturan itu makin baik. Jadi kita harus menjaga supaya sistim Undang-undang Dasar jangan sampai ketinggalan zaman. Jangan sampai kita membikin Undang-undang yang lekas usang ("*verouderd*"). Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidup Negara, ialah semangat, semangat para penyelenggara Negara, semangat para Pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara Negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, Undang-undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek.

Sebaliknya meskipun Undang-undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-undang Dasar itu tentu tidak akan merintang jalannya Negara. Jadi yang paling penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup, atau dengan lain perkataan, dinamik. Berhubung dengan itu, hanya aturan-aturan pokok-pokok saja

harus ditetapkan dalam Undang-undang Dasar, sedangkan hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok itu harus diserahkan kepada Undang-undang.<sup>115</sup>

## 2. **Ketetapan MPR**

*Raison d'être* dari suatu negara atau alasan satu-satunya bagi eksistensi negara adalah kepentingan umum. Pernyataan tersebut dimuat oleh *Franz Magnis-Suseno* dalam uraian tentang empat prinsip orientasi negara yang terkait dengan tugas Negara dalam buku *Etika Politik*.

Eksistensi dari negara tersebut harus diwujudkan melalui tindakan negara untuk membawa kepentingan umum mencapai tujuan negara. Salah satu tindakan negara dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Indonesia, sebagai negara, memiliki peraturan perundang-undangan untuk menuangkan tindakannya untuk mencapai tujuan negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, atau disingkat dengan Ketetapan MPR atau TAP MPR, adalah bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*). Pada masa sebelum Perubahan (Amandemen) UUD 1945, Ketetapan MPR merupakan Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Pada masa awal reformasi, ketetapan MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 berdampak pula pada kedudukan ketetapan MPR, yang tidak lain merupakan akibat dari perubahan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang MPR. Akibat tersebut juga berdampak kepada keberadaan Ketetapan MPR. Namun pada tahun 2011, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tap MPR kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945.

---

<sup>115</sup> <https://ngada.org/uud01-1945pjl.htm>

Pimpinan MPR sempat menyatakan bahwa kembali berlakunya Tap MPR pun tidak serta-merta mengembalikan posisi MPR seperti kondisi sebelumnya, dikarenakan pada era reformasi pembuatan Tap MPR baru tidak akan seperti masa yang sebelumnya, mengingat peran pembuatan Undang-Undang (legislatif) pada era reformasi diserahkan sepenuhnya kepada Presiden dan DPR.

Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, kini berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya (seperti Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK).

Berkaitan dengan Teori Jenjang Norma dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, berdasarkan sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila adalah *Staatsfundamentalnorm*, kemudian UUD 1945 adalah *Vervassungsnorm*, selanjutnya Ketetapan MPR adalah *Grundgesetzesnorm*. Ketiganya berupa Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang berada di atas *Gesetznorm* yaitu Undang-Undang.<sup>116</sup>

Abdul Hamid Saleh Atamimi berpendapat bahwa ketetapan MPR tidak secara langsung merupakan ‘penciptaan dalam Pasal-Pasal’ dari norma dasar Pancasila, sehingga penetapan, perubahan dan pencabutan ketetapan MPR tidak diperlukan persyaratan formal seberat aturan (dasar) lain, akan tetapi tidak berarti aturan dasar yang terkandung dalam ketetapan MPR dapat menyimpang aturan dasar lainnya, karena dari norma dasar kepada aturan dasar sampai ke peraturan perundang-undangan secara formal merupakan satu sistem norma hukum yang padu.<sup>117</sup>

Berdasarkan uraian tersebut dapat pula disimpulkan bahwa ketetapan MPR memiliki sifat yang lebih dinamis dibanding Pancasila dan UUD 1945. Hal tersebut tercermin pula dari substansi

---

<sup>116</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. 2011. *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Jakarta. Kanisius. Hlm. 45-48

<sup>117</sup> Abdul Hamid Saleh Attamimi. 1984. *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang*. Dalam Padmo Wahjono *Masalah Ketatanegaraan (Himpunan Tulisan)*. Jakarta. Ghalia Indonesia. hlm.131

ketetapan MPRS/MPR yang secara tidak sekaligus menelusuri sejarah negara yang dinamis, terus bergerak mengikuti alur yang terjadi dalam Negara dan hubungannya dengan rakyat, seperti yang terdokumentasi dalam Ketetapan MPRS/MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2003.

Secara khusus ditemukan pula deskripsi dari perjalanan model kepemimpinan yang berpengaruh pada pergeseran kekuasaan dalam tata lembaga Negara Republik Indonesia. Jelasnya menelusuri ketetapan MPRS/MPR memunculkan sisi keunikan tersendiri dari sudut pandang lain dan menarik untuk ditelaah lebih lanjut dan dapat ditemukan penyebab-penyebab atau alasan-alasan terjadinya pergeseran kekuasaan tata lembaga negara di Indonesia yang selanjutnya dapat dijadikan gambaran dalam penataan lembaga negara Indonesiadi masa mendatang.

Hal tersebut juga terkait dengan pernyataan dari Jimly Asshiddiqie yang menguraikan tentang *Pergeseran-Pergeseran Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, bahwa dalam mengamati berbagai masalah ketatanegaraan seharusnya tidak mengabaikan pertimbangan-pertimbangan historis yang berkaitan erat dengan dinamika perubahan.<sup>118</sup>

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang disingkat TAP MPR, merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah dan legitimate berlaku di Negara Indonesia. Bahkan didalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan UU, Perpu, PP, Perpres dan Perda. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menegaskan bahwa, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

---

<sup>118</sup> Jimly Asshiddiqie. 2006. *Hukum Tata Negara dan pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.32

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka TAP MPR dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum. Meskipun dalam Undang-undang sebelumnya, yakni Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak dimasukkan dalam hierarki perundang-undang, bukan berarti keberadaan TAP MPR tidak diakui. Akan tetapi norma yang diatur dalam setiap TAP MPR sejak tahun 1966 hingga tahun 2002 tetap diakui sebagai sebuah produk hukum yang berlaku sepanjang tidak digantikan dengan Undang-undang formal yang ditetapkan setelahnya.

Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan apa yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Namun demikian, dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan tersebut, tentu saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional, agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.

Berdasarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tidak semua ketentuan diberlakukan, hanya beberapa ketentuan saja yang masih berlaku. Walaupun sebagian besar ketentuan tersebut sudah tidak diberlakukan kembali, muatan ketentuan MPR (d/h ketentuan MPRS) dapat ditelusuri untuk dijadikan sumberpemahaman sejarah pergeseran kekuasaan pada tata lembaga Negara. Ketentuan MPR yang dikeluarkan sejak tahun 1960 hingga tahun 2002 secara implisit memuat dokumentasi dari perjalanan tata lembaga Negara di Indonesia.

Upaya penelusuran ketetapan-ketetapan MPR adalah untuk memperoleh gambaran mengenai sejarah perkembangan tata lembaga negara yang pernah dan sedang berlangsung. Gambaran yang terdokumentasi dalam ketetapan-ketetapan MPR diharapkan dapat membantu mengisi kekurangan-kekurangan yang dihadapi oleh sistem ketatanegaraan Indonesia dalam penataan lembaga negaranya.

Dari semua jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia ada yang menarik dari keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, selanjutnya disebut ketetapan MPR/TAP MPR, menarik dicermati karena pembentukan, kedudukan dan statusnya yang cukup unik.

Keunikan tersebut dapat dilihat dari proses awal pembentukan ketetapan MPR. Sumber dari ketetapan MPR adalah Pembukaan dan Batang Tubuh dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945, selanjutnya disebut UUD 1945. Namun dalam UUD 1945 tidak ditemukan istilah Ketetapan MPR. Istilah tersebut baru muncul dari sidang-sidang pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang bersumber pada pasal 3 UUD 1945 (naskah asli), disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas. Berkaitan dengan kewenangan itulah dikenal produk MPR yaitu Ketetapan MPR (atau pada masa MPRS disebut ketetapan MPRS/TAP MPRS). Jadi istilah Ketetapan MPR lahir, tidak seperti peraturan perundang-undangan lain yang disebutkan secara tegas dalam UUD 1945.

Ketetapan MPR merupakan salah satu jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan berdasarkan pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya didalam penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan : Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003

tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam penjelasan diatas, yakni didalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tanggal 7 Agustus 2003 hanya terdapat 13 Ketetapan MPR saja yang masih berlaku. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 tersebut mengakibatkan tidak adanya Ketetapan MPR yang baru karena terdapat pembatasan terhadap Ketetapan MPR yang menjadi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Tata urutan Ketetapan MPR didalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah kedua setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan : Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan adanya penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tersebut dapat diartikan bahwa peraturan perundang-undangan dibawah Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR. Apabila peraturan tersebut ditaati dan dipatuhi secara konsisten dan terus menerus yang merupakan bukti terwujudnya tertib hukum, maka setiap undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden harus merujuk pada norma di atasnya, yaitu Ketetapan MPR. Sedangkan hierarki Lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedudukan MPR sejajar dengan DPR dan Presiden. Hal tersebut dapat dikatakan aneh dan lucu bagaimana lembaga negara yang kedudukannya sejajar dapat mengeluarkan peraturan dengan tingkatan yang berbeda.

Selanjutnya jika dikaitkan dengan pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011, yang berbunyi :

- a. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
- b. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Maka terkait dengan pengujian Ketetapan MPR baik yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun bertentangan dengan Ketetapan MPR lainnya tidak diatur baik didalam pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 maupun didalam penjelasannya. Tidak menutup kemungkinan adanya perbedaan ataupun pertentangan antara Ketetapan MPR satu dengan Ketetapan MPR yang lain karena peraturan perundang-undangan yang setara pun dapat bertentangan satu sama lain. Apabila hal tersebut terjadi maka hanya dimungkinkan untuk menggunakan asas :

- a. *Lex Specialist Derogat Legi Generale*, yaitu hukum yang khusus lebih diutamakan daripada hukum yang umum. Artinya, suatu ketentuan yang bersifat mengatur secara umum dapat di kesampingkan oleh ketentuan yang lebih khusus mengatur hal yang sama; atau
- b. *Lex Posteriori Derogat Legi Priori*, yaitu peraturan yang baru didahulukan daripada peraturan yang lama. Artinya, undang-undang baru diutamakan pelaksanaannya daripada undang-undang lama yang mengatur hal yang sama, apabila dalam undang-undang baru tersebut tidak mengatur pencabutan undang-undang lama.

### **3. Peraturan Perundang-Undangan**

Perppu adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi otoritas Presiden. Materi muatannya sama dengan materi muatan Undang-Undang. Bedanya, Perppu diterbitkan dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Dengan kata lain, Presiden dapat sewaktu-waktu menerbitkan Perppu sepanjang Presiden menganggap ada kegentingan yang memaksa.

Apa itu kegentingan yang memaksa? Berdasarkan penelitiannya terhadap Perppu yang pernah diterbitkan di Indonesia, dosen Universitas Atma Jaya Jakarta, Daniel Yusmic, berkesimpulan bahwa syarat kegentingan yang memaksa itu merupakan subjektif presiden. Artinya, subjektif presiden sangat menentukan ada tidaknya kegentingan yang memaksa. Kegentingan itu bisa berupa kondisi ekonomi, kondisi politik, kondisi keamanan. Bisa juga karena kondisi kedaruratan hukum.

Dalam Perppu harus disampaikan alasan-alasan penerbitannya. Lalu, Presiden membubuhkan tanda tangan pada bagian akhir Perppu. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 menyebutkan tiga syarat kegentingan yang memaksa, yaitu :

- a. adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang.
- b. undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Kalupun undang-undang tersebut telah tersedia, itu dianggap tidak memadai untuk mengatasi keadaan.
- c. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memakan waktu cukup lama. Padahal, keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian hukum untuk diselesaikan sesegera mungkin.

Peraturan pengganti perundang-undangan memunculkan dua jenis konsekuensi, yaitu persetujuan dan penolakan, yang akan dijelaskan di bawah ini :

**a. Konsekuensi Persetujuan**

Setelah terbit, Perppu itu harus diajukan ke DPR pada persidangan berikutnya. Dalam hal Perppu atas revisi UU KPK, misalnya, benar-benar diterbitkan Presiden, maka Perppu ini diajukan pada masa persidangan anggota DPR baru karena masa sidang anggota DPR 2014-2019 sudah berakhir pada 30 September. Pada 1 Oktober 2019 anggota DPR baru sudah dilantik

Penting dicatat bahwa yang diajukan Presiden ke DPR bukan langsung materi Perppu, melainkan dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengesahan Perppu. Anggota DPR, sesuai Pasal 52 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011, tinggal memberikan persetujuan atau tidak. Opsinya: setuju atau tidak. Pandangan DPR itu diputuskan dalam rapat paripurna.

Jika DPR memberikan persetujuan, maka status Perppu itu berubah menjadi Undang-Undang. Dengan kata lain Perppu ditetapkan menjadi Undang-Undang, dan perlakuan terhadap Undang-Undang berlaku (seperti pengundangan ke dalam Lembaran Negara).

**b. Konsekuensi Penolakan**

Sebaliknya, jika DPR tidak setuju alias menolak mengesahkan Perppu, Presiden harus mencabut Perppu dan harus menyatakan Perppu itu tidak berlaku. Apakah Presiden bisa langsung menetapkan Perppu itu tidak berlaku?

Jika dibaca dari konstruksi Pasal 52 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2011, tampaknya Presiden tidak dapat langsung menetapkan pencabutan. Jawabannya :DPR atau Presiden mengajukan RUU tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. RUU yang disebut terakhir mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu. RUU itu kemudian dibawa ke Rapat Paripurna DPR.

Sesuai ketentuan Pasal 22 Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penetapan atau pencabutan Perppu masuk dalam daftar RUU kumulatif terbuka. Misalkan anggota DPR baru menolak Perppu yang diusulkan Presiden mengenai revisi UU, konsekuensinya Perppu itu dicabut. Yang berlaku adalah UU sebelumnya, yakni UU hasil revisi.<sup>119</sup>

#### 4. Peraturan Pemerintah

Kriteria “Kegentingan yang Memaksa” dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) semestinya diatur dengan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan, agar terwujud suatu mekanisme kontrol yang lebih baik dalam pembentukan Perpu. Namun sampai saat ini, baik di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No.12 Tahun 2011), maupun Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No.87 Tahun 2014), yang menyebutkan tentang kewenangan Presiden menetapkan Perpu yang didasarkan pada hal ihwal Kegentingan yang Memaksa, tidak memuat parameter yang jelas mengenai Kegentingan yang Memaksa tersebut.

Belum adanya satupun peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur kriteria Kegentingan yang Memaksa yang menjadi dasar baik bagi Presiden menetapkan Perpu maupun bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menerima/menolak pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang penetapan Perpu, berdampak pada rentannya Presiden dan DPR memanfaatkan Perpu sebagai alat kepentingan politik semata. Dominasi kepentingan politik terhadap kepentingan publik akan membawa negara pada

---

<sup>119</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d91dce14f109/begini-mekanisme-penerbitan-dan-pengesahan-perppu?page=2>

kekuasaan absolut (tirani) yang menjurus kepada penindasan. Penindasan yang berlebihan terhadap hak dan kebebasan masyarakat berarti kekuasaan telah terbentuk dalam pola despotisme yang pada akhirnya berakibat perpecahan dan tindakan brutal masyarakat atau anarkisme sosial oleh akibat kesewenang-wenangan penguasa.<sup>120</sup>

Tinjauan historis mengenai jenis peraturan perundang-undangan, Perpu merupakan salah satu jenis dari Peraturan Pemerintah (PP). Jenis PP yang pertama adalah untuk melaksanakan Perintah UU. Jenis PP yang kedua yakni PP sebagai pengganti UU yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa. Perpu merupakan jenis perundang-undangan yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, yakni dalam Pasal 22. Pasal 22 UUD 1945 menyebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perpu. Pasal 1 angka 4 UU No.12 Tahun 2011 memuat ketentuan umum yang memberikan definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. asal 1 angka 3 Perpres 87 Tahun 2014 juga tidak memberikan batasan pengertian pada Perpu melainkan menyebutkan definisi yang sama sebagaimana tercantum dalam UU 12 Tahun 2011 dan UUD 1945.

Perpu sebenarnya merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu Undang-Undang atau dengan perkataan lain Perpu adalah Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan UU. UU adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya dilakukan oleh dua lembaga, yakni DPR dengan persetujuan Presiden dan merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> H.F. Abraham Amos. 2005. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba, sampai Reformasi)*. Jakarta. Raja Grafindo Persada. Hlm.433.

<sup>121</sup> Farida Indrati. Ilmu Perundang-Undangan. Hlm 193

Perpu dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Apabila Perpu sebenarnya adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan UU, maka Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa, untuk melaksanakan undang-undang. Namun karena Peraturan Pemerintah ini diberi kewenangan sama dengan UU, maka dilekatkan istilah “pengganti UU”. UU merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945. Maka Perpu merupakan Peraturan Pemerintah yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa untuk mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Perpu yang sejatinya dibentuk dalam Kegentingan yang Memaksa meniscayakan tahapan perencanaan tidak dilakukan, karena keadaannya bersifat tidak terduga, tidak terencana. Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menguraikan tata cara penyusunan rancangan Perpu dengan menekankan hal ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 57.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perpu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUDNRI 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan konsep bahwa Perpu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan Perpu yang paling rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.

Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang didasari pada teori pemisahan kekuasaan, teori kewenangan dan hukum tata negara darurat, yaitu :

**a. Teori Pemisahan Kekuasaan**

Dalam berbagai literatur, pembagian kekuasaan (*distribution of power*), untuk pertama kalinya disampaikan Jhon Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) yang dikenal kemudian dengan teori trias politica, yang lebih diarahkan sebagai bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Adapun maksud kekuasaan yang dibatasi adalah kekuatan politik yang merupakan kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah), baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri.<sup>122</sup> Pembagian ini diarahkan untuk menghindari absolutisme dan pemusatan kekuasaan pada satu tangan, yang dikenal sebagai pembagian secara horizontal.<sup>123</sup>

Pembagian kekuasaan secara horizontal tersebut pada dasarnya meletakkan kekuasaan negara pada tiga tiang utama yang saling sejajar dan seimbang dalam menjalankan peran dan fungsi masing-masing. Menurut Locke, pembagian kekuasaan disandarkan pada kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif, yang semuanya terpisah satu sama lainnya. Teori ini kemudian dimodifikasi oleh Montesquie yang membagi kekuasaan negara atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang juga harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.<sup>124</sup>

Hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan, kuncinya terletak pada apa dan siapa yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi atau yang biasa disebut sebagai pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara. Konsep kekuasaan tertinggi atau konsep

---

<sup>122</sup> Meriam Budiardjo. 1996. *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Cet. 2, Jakarta. Gramedia. hlm.37

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm.151

<sup>124</sup> *Ibid*, hlm.152

kedaulatan dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal ada lima ajaran atau teori yang bisa diperdebatkan, yaitu kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*Sovereignty of the King*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*) dan ajaran kedaulatan negara (*State's Sovereignty*)<sup>125</sup>

#### **b. Teori Kewenangan**

Dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Dikemukakan pula dari segi komponennya, wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu :

- 1) Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- 2) Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah yang sah harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
- 3) konformitas hukum mengandung makna adanya standard wewenang baik standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>126</sup>

Mengenai sumber sebagai cara memperoleh wewenang, bahwa setiap tindak pemerintah disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, dan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi dikonsepsikan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar. Kewenangan delegasi dan mandat, meskipun sama-sama diperoleh melalui pelimpahan, akan tetapi kewenangan yang berasal dari delegasi dan mandat berbeda.

Prajudi Atmosudirjo, secara terang menjelaskan perihal kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh

---

<sup>125</sup> Jimly Asshiddiqie. 2006. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta. Konstitusi Pers. hlm. 163

<sup>126</sup> *Ibid.*

Undang-Undang Dasar, kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.<sup>127</sup>

Kekuasaan negara menetapkan, melaksanakan dan menegakkan kepatuhan terhadap hukum, apalagi dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana negara berhak ikut campur hampir diseluruh bidang kehidupan rakyat, sehingga penggunaan kekuasaan negara itu mempunyai potensi melanggar hak-hak rakyat yang ada dalam negara tersebut, bahkan hak-hak rakyat yang paling mendasar pun dapat dilanggar. “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-wenang, dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung mutlak pula kesewenang-wengannya), demikian adagium yang dikemukakan oleh Lord Acton. Dengan demikian, moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi.<sup>128</sup>

Menurut pendapat Bagir Manan kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.<sup>129</sup> Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Prajudi Atmosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. 10. Jakarta. Ghalia Indonesia. hlm. 78

<sup>128</sup> Jimly Asshiddiqie. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta. FH UII PRESS. hlm.37

<sup>129</sup> *Ibid*.

<sup>130</sup> Jimly Asshiddiqie. 2009. *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta. Rajawali Press. hlm.340

### c. Hukum Tata Negara Darurat

Hukum tata negara darurat merupakan rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa. Unsur yang terutama harus ada; Pertama, adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa. Kedua, upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada. Ketiga, kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal. Keempat, wewenang luar biasa itu, dan hukum tata negara darurat itu untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.<sup>131</sup>

Lebih lanjut, dalam hukum tata negara darurat juga dikenal hukum keadaan darurat subyektif dan obyektif. Hukum tata negara subyektif atau *'staatsnoodrecht'* dalam arti subyektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan apabila memang diperlukan, menyimpang dari undang-undang dasar.

Para pemegang puncak kekuasaan eksekutif itu dapat disebut sebagai *"the sovereign executive"*, yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila negara berada dalam keadaan darurat. *"The sovereign executive"* inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*), seperti yang dikatakan oleh Carl Schmitt, *"sovereignis he who decides upon the exception"*. Menurutinya, untuk menghadapi keadaan yang bersifat darurat yang mengancam keselamatan negara, demokrasi liberal hanya mungkin bertahan dengan

---

<sup>131</sup> Herman Sihombing. 1996. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta. Djambatan. Hlm.1

mengangkat seorang menjadi diktator yang akan memberlakukan kekuasaan darurat yang memungkinkan “*everything justified that appears to be necessary for a concretely gained success*”. Dengan diberlakukannya keadaan darurat, semua tindakan menjadi benar semata-mata untuk mendapatkan keberhasilan yang kongkrit.<sup>132</sup>

Dalam sistem presidensil, seperti di Amerika Serikat, Indonesia, dan Filipina, hak prerogatif yang menyangkut tanggungjawab untuk mengatasi keadaan darurat nasional seperti tersebut di atas, berada dipundak presiden sebagai “*single sovereign executive*”. Menurut Appa Dorai, konsep “*single executive*” ini sangat penting, terutama ketika fungsi eksekutif negara diperhadapkan dengan situasi krisis dimana kesatuan komando menjadi suatu yang sangat penting. Dalam sistem presidensil yang dianut berdasarkan UUD 1945, presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of goverment*) dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, presiden memiliki wewenang sebagai “*the sovereign executive*” untuk menjalankan “*independent power*” dan “*inhernt power*” yang dimiliki oleh kepala negara. Dasar filosofis logika (*legal reasoning*) pemberian kewenangan keadaan darurat kepada kepala negara itu sendiri terkait pula dengan doktrin kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*).<sup>133</sup>

## 5. Peraturan Presiden

Bagir Manan menyatakan bahwa wewenang Presiden membuat Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan presiden (Perpres) tidak selalu atas dasar delegasi. Peraturan pelaksana bisa bersumber dari wewenang mengatur yang melekat pada administrasi negara dan bersumber dari delegasi. Hamid S. Attamimi juga memberikan pernyataan bahwa keberadaan Keputusan Presiden (Keppres) yang

---

<sup>132</sup> Jimly Asshiddiqie. 2009. *Ibid.* hlm.225-226

<sup>133</sup> *Ibid.* hlm. 226-228

berfungsi pengaturan mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya dalam penyelenggaraan perundang-undangan negara.<sup>134</sup> Bahkan dimasa orde baru, proses pemerintahan dijalankan dengan Keppres sehingga disebut dengan *Government by Keppres*.<sup>135</sup>

Tingginya peran Presiden dalam pengaturan di Indonesia menunjukkan peran sentral eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya perundang-undangan negara menjadi hal yang wajar mengingat tidak mungkin jika menyerahkan kewenangan pembentukan dan pembuatan kepada DPR di Indonesia.

Keberadaan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan hal yang cukup kontroversial dan mengundang berbagai perdebatan dalam Rapat Panitia Khusus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. DPR berinisiatif menghapuskan Perpres dari hierarki peraturan perundang-undangan. Perdebatan eksistensi dan kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi bahasan yang cukup menarik mengingat sistem hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh tradisi *civil law* yang seringkali menimbulkan anggapan seakan-akan hukum itu identik dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara.<sup>136</sup>

Dari segi historis, para pendiri bangsa (*founding fathers*) memang tidak pernah membahas mengenai Peraturan Presiden sebagai produk hukum yang lahir dari Pasal 4 Ayat (1), baik dalam batang tubuh maupun penjelasan rumusan UUD 1945. Menurut Hamid S. Attamimi dasar teoritis terbentuknya Perpres dalam rekam sejarah ketatanegaraan adalah adanya Surat Presiden yang ditujukan kepada Ketua DPR No. 226/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Prisca Listiningrum. 2019. *Eksistensi Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jurnal Arena Hukum Vol.12 No.2. hlm.338

<sup>135</sup> Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.116.

<sup>136</sup> Jimly Asshiddiqie. 1998. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta. Balai Pustaka. hlm. 74-75

<sup>137</sup> Prisca Listiningrum. 2019. *Op.Cit.* hlm.342-343

Dari segi Praktik, istilah Perpres sesungguhnya telah digunakan semenjak tahun 1946, dimana AK Pringgodigdo selaku Direktur Kabinet Presiden pada tahun 1950 mengeluarkan Surat Direktur Kabinet Presiden kepada Perdana Menteri tertanggal 4 Juni 1952 Nomor 1750/52-P Perihal mengenai Keputusan Presiden yang menyatakan sebagai berikut :

*“terminologi Peraturan Presiden dan Penetapan Presiden adalah dari djaman Djokja jang kedua-duanja (malahan pada permulaan djaman Republik ada terminologie pula Penetapan Pemerintah) telah diganti dengan terminologie Keputusan Presiden”.*

Perpres pertama kali muncul pada tanggal 8 Agustus 1946 dimana Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Ampunan Kepada Hukuman. Peraturan ini mengatur tentang terhukum yang berhak mendapatkan pengampunan. Dilihat dari materi, maupun bentuknya yang tersusun dalam rincian pasal-pasal, Perpres sejak awal dibentuk memang berupa peraturan.<sup>138</sup>

Secara materi dan bentuk pengaturannya, dari awal Perpres tidaklah berbeda dengan Peraturan pemerintah. Sebagai contoh, PP Nomor 14 Tahun 1947 tentang Tunjangan Kepada Bekas Pegawai Negeri serta Janda dan Anak Piatunya, dengan Perpres Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Tunjangan Kepada Bekas Menteri. Keduanya sama-sama mengatur tunjangan kepada orang yang tidak menjabat suatu jabatan lagi.<sup>139</sup>

Menurut Bagir Manan, sebenarnya tidak ada keberatan secara prinsipil adanya bentuk Perpres, namun perlu dibedakan ruang lingkupnya antara Perpres dan PP yang juga ditetapkan oleh Presiden.<sup>140</sup> Selanjutnya, Perpres pertama kali muncul dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yakni pada Ketetapan MPRS

---

<sup>138</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1993. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung. Alumni. Hlm. 198

<sup>139</sup> *Ibid.* hlm.199

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

Nomor XX/MPRS/1996 Lampiran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan RI menurut UUD 1945 dalam huruf A yang menyebutkan tata urutan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan RI.

Ada beberapa alasan DPR dalam usul penghapusan Perpres dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, diantaranya adalah :

- a. Perpres dipandang sebagai aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang sifatnya mengikat ke dalam dari unsur pelaksana pemerintah. Aturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat oleh pemerintah sebagai administrasi negara. Presiden hanya akan membuat aturan kebijakan dalam kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara.<sup>141</sup> Cabang-cabang pemerintahan lainnya hanya membuat peraturan internal (rumah tangga) yang semata-mata berlaku ke dalam, kecuali undang-undang mengatur khusus. Alasan mengapa pelaksanaan kebijakan tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan adalah karena pembuat aturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan (*wetgevende bevoegheid*). Aturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum.<sup>142</sup>

Dalam hal ini bisa dilihat tentang perbedaan karakteristik antara *beleidsregel* dengan Perpres diantaranya adalah sebagai berikut :

### 1) **Karakteristik Beleidsregel**

*Pertama* menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis; *kedua* tanpa disertai kewenangan pembuat peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan aturan kebijakan; *ketiga* berdasar atas *freies ermessen*, yaitu wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak yang datang secara tiba-tiba

---

<sup>141</sup> Philipus M. Hadjon, dkk. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press. Hlm.152

<sup>142</sup> *Ibid.* hlm.152-153

meskipun belum ada peraturan; *keempat* tidak dapat digunakan untuk membatalkan perda; *kelima* merupakan *rules* atau ketentuan, bukan *law* atau hukum.

## 2) **Karakteristik Perpres**

*Pertama* merupakan kaidah hukum tertulis, *kedua* presiden berwenang membentuk Perpres karena Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan Peraturan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan; *kedua* perpres dibuat atas dasar delegasi yakni untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kewenangan asli presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintah berdasar atas Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945; *ketiga* Perpres dapat digunakan untuk membatalkan suatu Perda; *keempat* merupakan hukum atau *law*. Hal ini dikarenakan Perpres merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

Jika melihat perbedaan karakteristik diatas, maka dapat diketahui bahwa Perpres bukanlah *beleidsregel* karena pembentukannya tidak bersumber atas dasar *freies ermessen*, dapat dibuat atas dasar delegasi dan kewenangan asli dari Presiden, dapat digunakan untuk membatalkan Perda dan merupakan hukum serta dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Disamping itu juga, *beleidsregel* bukanlah merupakan Peraturan Delegasi, sedangkan Perpres dapat bertindak sebagai Peraturan Delegasi yakni untuk menjalankan peraturan perundang-undangan diatasnya.

- b. Perpres sebagai peraturan yang memuat perintah Undang-Undang dan melaksanakan perintah PP pada praktiknya lebih bersifat mandiri dan tidak berisi materi yang telah ditetapkan Menurut A.Hamid S.Attamimi, Perpres dapat bersumber pada peraturan yang lebih tinggi yang mendelegasikan kepadanya yakni peraturan pemerintah, dan dapat pula bersumber pada kewenangan atributif dari Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, materi muatan Perpres sebagai Peraturan Delegasi (*delegated legislation*) lingkup materinya tertentu, sedangkan Perpres atribusi Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 tidak ditentukan luas dan batas lingkup materi muatannya. Satu-satunya batas ialah batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden. Perpres atribusi Pasal 4 Ayat (1) inilah yang disebut dengan istilah Perpres Mandiri.

Luasnya dasar pembuatan Perpres dapat menimbulkan masalah baru. Karena itu, perlu dikembangkan rambu-rambu, sehingga Perpres yang bersifat mengatur tidak menyusupi materi, yaitu materi yang semestinya diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>143</sup>

Jimly Asshiddiqie juga mengajukan beberapa pembatasan terhadap perpres, diantaranya adalah *pertama* adanya perintah oleh peraturan yang lebih tinggi; *kedua* perintah dimaksud tidak harus bersifat tegas dalam arti langsung menyebutkan bentuk hukum penguasaan norma yang perlu diatur, asalhkan perintah pengaturan itu tetap ada; *ketiga* dalam hal perintah dimaksud memang sama sekali tidak ada, maka Perpres itu dapat dikeluarkan untuk maksud mengatur hal-hal yang benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan dan semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Perpres mandiri masih dibutuhkan sepanjang dalam batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden yaitu benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan dan semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal

---

<sup>143</sup> Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta. IND-HILL.CO. hlm.57-58

penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

- c. UUD 1945 tidak menyebutkan secara langsung mengenai jenis Perpres sebagai peraturan perundang-undangan

Jika UUD 1945 saja telah menegaskan bahwa pemerintah berhak membuat PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya, maka Presiden seharusnya tidak lagi diberikan keleluasaan untuk membentuk Perpres dalam menjalankan aturan Undang-Undang. Hal ini jika dikaji ulang adalah terjadinya inkonstitusional pada Perpres karena Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 tidak pernah menyebutkan tentang produk yang lahir dari ketentuan tersebut.

Adapun rumusan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 adalah Presiden RI memegang tampuk kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Pasal ini tidak menyebutkan bahwa Perpres merupakan produk yang lahir dari pasal tersebut, namun perlu dipahami rumusan “memegang tampuk kekuasaan” memiliki arti presiden berwenang untuk memutuskan (*beslissende bevoegheid*) dan mengatur (*regelende bevoegdheid*).

Dalam hal ini maka Perpres merupakan kewenangan Presiden untuk mengatur agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan. Sehingga keberadaan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dianggap sebagai atribusi dari Pasal 4 Ayat (1).

- d. Pelaksanaan Undang-Undang cukup dengan PP

Presiden sebagai penyelenggara administrasi negara tertinggi mempunyai kewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dibutuhkan demi menjamin terciptanya kesejahteraan bagi warganya, sehingga dibutuhkan adanya instrumen pengaturan yang menunjukkan otoritas presiden sebagai seorang pemimpin.

Penentuan bentuk peraturan delegasi yang akan dibuat dibahas antara Pemerintah dan DPR. Ada kecenderungan pemerintah untuk menghindari penggunaan PP sebagai peraturan delegasi

karena proses penerbitannya yang lama. Meskipun dalam Pasal 54 Ayat (1) dan 55 Ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa baik PP dan Perpres, dalam penerbitannya penyusunan Rancangan, Pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian.

Namun, dalam kenyataannya, proses penerbitan PP lebih lama dari Perpres karena cenderung inter-Kementerian, sehingga harus melalui mekanisme kajian antar Kementerian atau instansi, persetujuan para menteri, serta kajian dan pelaporan ke Presiden. Pada kondisi tertentu Perpres dianggap lebih cepat dalam menyelesaikan permasalahan. Mengingat dalam negara hukum, segala tindakan pemerintah harus berdasar pada aturan (asas legalitas).

Telah dibahas sebelumnya adanya hierarki dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, dimana Perpres menduduki tingkatan kelima dibawah Peraturan Pemerintah. Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan ini menganut beberapa prinsip, diantaranya adalah :

- a. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
- b. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).
- c. Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.

Secara hierarkis, Perpres berada di bawah UUD 1945, Tap MPR, Undang-Undang, dan PP, sehingga Perpres tidak boleh bertentangan dengan aturan tersebut. Perpres dapat menjadi acuan bagi Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota karena kedudukan Perpres berada diatas Perda.

Pengaturan delegasi merupakan peraturan yang dibuat berdasarkan delegasi perundang-undangan. Wujud delegasi wewenang bermacam-macam. Salah satunya adalah di bidang perundang-undangan. Delegasi perundang-undangan diatur dalam undang-undang yang berwujud peraturan delegasi. Hal tersebut berarti peraturan delegasi bukan nama peraturan, tetapi sistem atau tatacara pengaturan.<sup>144</sup>

Salah satu bentuk peraturan delegasi di Indonesia adalah Peraturan Presiden (Perpres) yang dibuat oleh Presiden karena diperintahkan oleh Undang-Undang dan materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Berdasarkan hal tersebut maka dapat diambil kesimpulan bahwa Perpres mempunyai fungsi diantaranya :

- a. peraturan delegasi, yang bersumber pada undang-undang induk (*parent act/primary legislation*) dan tidak boleh melampaui muatan delegasi.
- b. peraturan pelaksana, yang bersumber pada delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*)

materi muatan peraturan delegasi hanya dapat mengatur hal yang didelegasikan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya, sehingga undang-undang atau Peraturan Pemerintah yang mendelegasikan harus diatur secara tegas bentuk dan ruang lingkup peraturan delegasi.

Jika materi muatan peraturan delegasi melebihi muatan delegasi, maka batal demi hukum (*van rechtswege nietig void*) karena ditetapkan oleh pejabat yang tidak berwenang.<sup>145</sup> Penerbitan Perpres

---

<sup>144</sup> Bagir Manan. 2000. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta. Dirjen Dikti, Depdiknas. hlm.207

<sup>145</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Op.Cit.* Hlm. 150

sebagai peraturan delegasi juga harus berpijak pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **6. Peraturan Daerah**

Sebagai pelaksanaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di bidang ketatanegaraan, pemerintah Republik Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang pemda.<sup>146</sup>

Salah satu perwujudan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan juga dapat diimplementasikan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat di daerahnya serta mewujudkan negara hukum dimana semua tindakan pemerintah dan masyarakat diatur oleh hukum. Selain itu, kewenangan daerah otonom adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah atau rumah tangga daerah secara bebas dan mandiri, dengan menggunakan instrument hukum peraturan daerah baik itu peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, maupun peraturan kepala daerah dan peraturan pelaksanaannya.

Walaupun daerah otonom dapat secara bebas dan mandiri dalam pengaturan dan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang salah satu bentuknya adalah dengan membentuk peraturan daerah, sesuai dengan esensi otonomi, yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur (regelen) dan mengurus (besturen), namun peraturan daerah yang dibuat harus memiliki batasan-batasan. Pengaturan dan pembatasan kewenangan daerah yang dimaksud adalah dasar kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dan pengaturan materi muatan peraturan daerah.

Pada umumnya, pembatasan materi muatan peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah harus memiliki

---

<sup>146</sup> Ridwan. 2009. *Hukum Administrasi di Daerah*. Yogyakarta. FH UII Press. hlm.127

batasan materi muatan yakni materi muatan peraturan daerah tidak boleh memuat materi muatan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Materi muatan peraturan daerah kabupaten dan kota tidak boleh mengatur materi muatan yang menjadi urusan pemerintah provinsi, dan materi muatan peraturan daerah provinsi tidak boleh mengatur materi muatan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten dan kota. Selain itu, peraturan daerah juga tidak mengatur hal-hal teknis yang semestinya diatur dengan peraturan kepala daerah.

Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Peraturan Daerah sebagai subsistem didalam hirarki tata urutan perundangan di Indonesia oleh karena itu hendaknya pembentukan suatu peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan lain di atasnya dan sejalan dengan kebijakan nasional.

Selain itu Peraturan Daerah hendaknya dibentuk berdasarkan kewenangan pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan berdasarkan skala prioritas program pembentukan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun dalam perjalanannya seringkali pembentukan peraturan daerah tidak berjalan sebagaimana ketentuan yang ada didalam peraturan perundang-undangan sehingga dalam pelaksanaannya menemui beberapa kendala dan sulit untuk diimplementasikan. Bahkan terdapat beberapa peraturan daerah yang menimbulkan kontroversi, menghambat investasi, tidak mengatur kepentingan/kebutuhan daerah, mengatur hal-hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta mendapatkan penolakan dari masyarakat sehingga akhirnya dibatalkan.

Kementerian Hukum dan HAM RI yang memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara serta memiliki fungsi perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan dan pembinaan hukum nasional sangat bertanggung jawab terhadap keadaan tersebut. Terlebih saat ini Kementerian Hukum dan HAM RI telah memiliki tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah. Oleh karena itu melalui kantor wilayah sebagai perpanjangan tangan Menteri Hukum dan HAM di daerah menjalankan fungsi fasilitasi produk hukum daerah dengan menyelenggarakan kegiatan pengkajian peraturan daerah dan harmonisasi peraturan daerah. Kegiatan ini bertujuan untuk melihat ada tidaknya kewenangan untuk membentuk peraturan daerah, materi muatan yang diatur apakah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sejauhmana efektifitas dari implementasi suatu peraturan daerah yang akan dibentuk, serta apakah peraturan daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan kebijakan nasional. Namun sejalan dengan pelaksanaan fungsi Kementerian Hukum dan HAM RI baik ditingkat pusat maupun daerah dalam melaksanakan fungsi harmonisasi jika melihat Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi *“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.”* Penggunaan kata *“dapat”* dalam Pasal 58 ayat (2) tersebut menyebabkan biro hukum maupun bagian hukum kadang tidak selalu mengikutkan tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan dari Kementerian Hukum dan HAM RI dalam pengharmonisasian peraturan daerah.

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundangundangan, khususnya perubahan atas Pasal 58 ayat (2) yang berbunyi “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”

Kemudian pada Bab Ketentuan Peralihan Pasal 99A ditegaskan bahwa “Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundangundangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum ” yang dimaksud menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum adalah Menteri Hukum dan HAM, sehingga dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 ini maka peran Kementerian Hukum dan HAM RI dalam hal pengharmonisasi menjadi lebih kuat, sehingga diharapkan akan membawa dampak yang lebih baik pada tatanan peraturan perundang-undangan di Indonesia khususnya peraturan daerah.

Peraturan daerah (perda) ditetapkan oleh daerah setelah mendapat persetujuan DPRD. Perda dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Perda adalah penjabaran lebih lanjut mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat boleh memberikan masukan baik lisan atau tulisan untuk membahas rancangan Perda. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah, kemudian disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Perda dapat diberlakukan, jika kepala daerah sudah membuat peraturan untuk kepala daerah itu sendiri.

Peraturan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah, sedangkan peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam berita daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan kententraman masyarakat, maka dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem Hukum Nasional yang berdasarkan Pancasila. Peraturan daerah memiliki kedudukan strategis, karena berlandaskan konstitusional yang diatur dalam Pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945. Selain sebagai penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan daerah merupakan instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintahan daerah. Hal tersebut untuk menyelenggarakan kewenangan dalam mewujudkan otonomi yang dimiliki.

Peraturan daerah memiliki berbagai fungsi, sebagai berikut: Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan pembantuan sesuai Undang-Undang Dasar RI 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Merupakan peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi. Di mana peraturan daerah tunduk pada ketentuan tata urutan perundang-undangan. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, meskipun tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan Kesejahteraan Daerah. Melalui kewenangan daerah otonom dalam membentuk Perda, maka aspirasi dari masyarakat dapat ditampung oleh Perda di daerah yang bersangkutan.

# BAB IV

## LEGISLASI PERATURAN DAERAH

---

### A. Syarat Pembentukan Peraturan Daerah

Berbicara peraturan perundang-undangan, maka tidak lepas dari pembicaraan masalah norma dan kaedah hukum. Dimana norma menjadi suatu ukuran kepatuhan seseorang dalam menjalin hubungan sosialnya terhadap lingkungannya dan juga terhadap sesama.<sup>147</sup> Selain itu jugam norma merupakan suatu perumusan terhadap pandangan obyektif mengenai penilaian yang dilakukan dan yang tidak dilakukan, yang dilarang dan tidak dilarang, sehingga kaedah dan norma hukum dapat diartikan sebagai suatu aturan hidup dalam menentukan sikap dan perilaku seseorang di masyarakat agar kepentingan dirinya dan orang lain dapat terlindungi.<sup>148</sup>

Philipus M. Hadjon memberikan konsep negara hukum (*rechtsstaat*) sebagai suatu negara yang lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner dan bertumpu pada atas sistem kontinental yang disebut dengan *civil law*. Selain itu juga, menurutnya negara hukum memiliki konsep adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, setiap tindakan negara harus berdasarkan Undang-Undang yang dibuat terlebih dahulu dan memiliki peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan anatar penguasa dan rakyat.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Maria Farida Indrati. *Op.Cit.* hlm. 18

<sup>148</sup> Sudikno Mertokusumo. 2007. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta. Liberty. hlm.11

<sup>149</sup> Kumpulan Makalah. 2003. *Hukum dan Hak Asasi Manusia Jilid I*. Bandung. PPs Unpad. hlm.6-7

Negara hukum yang didirikan perlu membuat dan menjalankan hukum yang tidak lepas dari rancangan tentang kehidupan manusia. Negara Hukum harus dapat membangun rancangan kehidupan rakyatnya yang sejahtera dan bahagia. Hal ini menjadi pintu masuk bagi legislasi di negara hukum. Begitu juga dengan Indonesia yang berdasarkan pada hukum.<sup>150</sup>

Penerapan negara hukum itu sendiri, harus dengan menjalankan tugas, yang diantaranya adalah yang *pertama* mengendalikan dan mengatur gejala kekuasaan asosial. Gejala asosial merupakan gejala dimana kehidupan sosial bertentangan satu sama lain. Pengendalian gejala asosial ini bertujuan agar tidak adanya sifak antagonis yang membahayakan bagi rakyat. Sedangkan tugas yang *kedua* adalah mampu mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan kearah tercapainya tujuan dari masyarakat secara menyeluruh. Negara harus dapat menentukan kegiatan asosial masyarakat yang disesuaikan satu sama lain dan ditujukan pada tujuan nasional.<sup>151</sup>

Negara yang berdasarkan atas hukum biasanya bercirikan demokrasi konstitusional, dimana Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak warga negara akan lebih terlindung.<sup>152</sup>

Keputusan tertulis merupakan suatu keputusan badan atau pejabat tata usaha negara.<sup>153</sup> Keputusan yang dibuat tersebut merupakan suatu ketetapan perbuatan menurut hukum yang bersegi satu dengan disebut *beschikking*.<sup>154</sup> Keputusan yang dibuat untuk penyelesaian masalah konkrit harus terlebih dahulu diketahui oleh pemerintah. Sedangkan peraturan yang dibuat untuk penyelesaian

---

<sup>150</sup> Satjipto Rahardjo. 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta. UKI Press. hlm.124.

<sup>151</sup> Miriam Budiarto. 1982. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia. Hlm. 39

<sup>152</sup> *Ibid*. hlm.96

<sup>153</sup> Bagir Manan. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung. Alumni. hlm.135

<sup>154</sup> Hasan Suryono. 2005. *Hukum Tata Usaha Negara*. Surakarta. LPP dan UNS Press. hlm.27.

masalah yang mungkin akan terjadi, sehingga ketentuan umum ditujukan kepada hal-hal yang abstrak.<sup>155</sup>

Delegasi dalam pembuatan suatu peraturan berarti pembuat peraturan yang lebih tinggi memberi wewenang kepada pembuat peraturan yang lebih rendah. UUD (*grondwet*) memberi wewenang atau delegasi kepada Undang-undang (*wet*). Kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan diatribusikan, diserahkan, dibagi berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar, maupun Undang-Undang Formil. Se jauh UUD menegaskan ketentuan dan/atau memberi wewenang untuk itu.<sup>156</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas, maka syarat pembentukan peraturan daerah, harus memenuhi aspek pembentukan, landasan dan juga asas peraturan perundang-undangan. Ketiganya akan dijelaskan satu persatu agar lebih jelas pemahamannya.

#### 1. Aspek Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Aspek ini terdiri dari aspek kewenangan, aspek keterbukaan, dan aspek pengawasan.

##### a. Aspek Kewenangan

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan syarat aspek kewenangan yaitu adanya peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Kewenangan pembentukan peraturan daerah berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mengenai dasar kewenangan pembentukan

---

<sup>155</sup> Soenobo Wirjosoeigito. 2004. *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*. Jakarta. Ghalia Indonesia. hlm.13

<sup>156</sup> Rooseno Hardjowidigdo. 2004. *Wetgevingsleer di Negeri Belanda dan Perkembangan Undang-Undang Saat Ini Di Indonesia*. Jakarta. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Hlm.5

Peraturan Daerah, diatur dalam Pasal 18 Ayat (6) UUD Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lainnya dalam menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga eksekutif dan legislatif dalam otonomi daerah berdasarkan ketentuan diatas, maka ada beberapa produk hukum dalam pembentukan menjadi dasar landasan pembuatan peraturan daerah, yang diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2005 tentang Program Legislasi Daerah;
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah;
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;
- 5) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006 perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah.

#### **b. Aspek Keterbukaan**

Dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah diperlukan adanya keterbukaan yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi, baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/atau dalam pembahasan Raperda dengan cara memberikan kesempatan untuk memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

**c. Aspek Pengawasan**

Dalam pembentukan Peraturan Daerah dilakukan pengawasan, baik berupa pengawasan preventif terhadap Raperda maupun pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah. Pengawasan preventif dilakukan dalam bentuk evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD, Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah, dan Raperda tentang Penataan Ruang. Terkait dengan pengawasan preventif, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 903/2429/ SJ tanggal 21 september 2005 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD/Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD/Perubahan APBD Tahun 2006. Sedangkan mengenai evaluasi dilakukan dengan pertimbangan, antara lain, untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi Peraturan Daerah dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau Peraturan Daerah lainnya.

**2. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam pembentukan peraturan daerah, paling sedikit harus memuat tiga landasan, yang diantaranya adalah sebagai berikut :

**a. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**b. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai

aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat.

**c. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Mengingat Peraturan Daerah adalah merupakan produk politis maka kebijakan daerah yang bersifat politis dapat berpengaruh terhadap substansi Peraturan Daerah. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan kebijakan politis tersebut tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, juga didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan

Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang meliputi asas:

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan. bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan. bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan. bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan. bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan

demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Perundang-Undangan menurut M.Solly Lubis merupakan proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain, adanya tata cara mulai dari perencanaan, pembahasan, pengesahan, penetapan hingga pengundangan.<sup>157</sup>

Purnadi Purwacaraka dan Soerjono Soekanto menjelaskan tentang keberlakuan suatu perundang-undangan juga diliputi oleh beberapa azas, yang diantaranya adalah :

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
- b. Peraturan perundang-undangan dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum;
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu;
- e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat;
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> M. Solly Lubis. 1995. *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung, Mandar Maju. Hlm.1

<sup>158</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1993. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung, Citra Aditya Bakti. Hlm.7-11

Selain Purnadi Purwacaraka dan Soerjono Soekanto, Amiroeddin Syarif juga menyatakan ada lima asas dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Peraturan perundang-undangan berdasarkan asas tingkatan hierarki;
- b. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum;
- d. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
- e. Peraturan perundang-undangan yang baru mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lama.<sup>159</sup>

Sehingga apabila ditarik kesimpulan dalam pembahasan diatas, dan merujuk dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn maka dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangn harus meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Dimana materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan 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.

Materi muatan dalam Peraturan Perundang-Undangn, khususya dalam pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota harus berisikan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta mampu untuk menampung

---

<sup>159</sup> Amiroedin Syarif. 1987. *Perundang-Undangn, Dasar, Jenis, dan Teknik Pembuatannya*. Jakarta. Bina Aksara. Hlm.78-84

kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran yang lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-Undangan di atasnya.

Materi muatan dalam peraturan perundang-undangan baik peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat memuat ketentuan pidana dimana ketentuan pidana berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda maksimal Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Meskipun begitu, pemerintah daerah juga dapat menetapkan ketentuan selain pidana kurungan dan pidana denda seperti di atas, asal sesuai dengan aturan dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

## **B. Penyusunan Peraturan Daerah**

### **1. Metode Penyusunan Peraturan Daerah**

Sebelum memasuki proses atau tata cara penyusunan peraturan daerah, kita harus mengetahui terlebih dahulu metode-metode yang dapat digunakan dalam pembentukan peraturan atau *Methoden der Ausarbeitung der Regelung*. Ada beberapa metode yang digunakan yaitu (1) *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology*<sup>160</sup>, (2) *The OECD Reference Checklist Regulatory Decision Making*, (3) *Regulatory Impact Assesment (RIA)*, (4) *Better Regulation Checklist*, (5) *Integrated Framework for Policy Analysis and Legislation*, dan (6) *Analisis Kerangka Regulasi (MAKARA)*.<sup>161</sup>

a) *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology (ROCCIPI)*

Metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* atau yang biasa dikenal dengan akronim ROCCIPI. merupakan metode pemecahan masalah dalam perancang peraturan perundang-undangan. Pendekatan ROCCIPI ini dapat dideskripsikan sebagai berikut :

---

<sup>160</sup> Yohanes Usfunan. 2004. *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis*. Denpasar. Orasi Ilmiah, Universitas Udayana. Hlm.25

<sup>161</sup> Bayu Dwi Anggono. 2014. *Peerkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undnagan di Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.80

- 1) *Rule* (Aturan)  
Yaitu, adanya pengaturan mengenai implementasi dalam lembaga pemerintahan yang tidak atau kurang jelas. Sehingga diperlukan *rule* mengenai *implementating agency* lembaga pemerintah. *Rule* akan selalu dikaitkan dengan cita hukum dan teori keberlakuan hukum (*gelding theorie*) yang berlandaskan filosofis, sosiologis dan yuridis.
- 2) *Oppurtunity* (Kesempatan)  
pengaturan yang tidak jelas dalam implementasi tersebut akan memberi kesempatan dalam menyalahgunakan wewenang kekuasaan/*abuse of power*
- 3) *Capacity* (Kapasitas)  
Cukup banyaknya oknum pejabat dalam sistem pemerintahan yang bermasalah dan menyalahgunakan wewenang dan kekuasaan. Hal ini disebabkan karena wewenang yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan terlalu luas, sehingga membuat birokrasi yang berbelit-belit.
- 4) *Communication* (Komunikasi)  
Penyalahgunaan wewenang dan berebagi penyimpangan oleh oknum pejabat pemerintahan, dapat terjadi karena tidak ada aturan, lemahnya koordinasi serta tugas dan kewajiban yang tidak jelas.
- 5) *Interest* (Ketertarikan)  
Adanya kelemahan dalam pengaturan mengenai sanksi dan lain sebagainya, akan memberikan ketertarikan bagi para oknum pejabat pemeritahan dalam menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangannya.
- 6) *Process* (Proses)  
Pemberian wewenang tidak jelas, berakibat pengambilan keputusan secara sepihak atau sewenang-wenang oleh oknum pejabat pemerintahan.
- 7) *Ideology* (Ideologi)

Perilaku menyimpang dari oknum pejabat pemerintahan selalu timbul, manakala peraturan tidak jelas.<sup>162</sup>

ROCCUPI berfungsi baik dalam perspektif normatif maupun empiris. Dari segi normatif, ROCCUPI berfungsi dalam justifikasi teoritik konseptual, justifikasi konstitusional, justifikasi yuridis, dan pendekatan deduktif. Penggunaan teori ROCCUPI ini dapat dilakukan sebelum sebuah rancangan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah dilakukan, perancang harus melakukan penelusuran terhadap teori-teori, konsep-konsep maupun asas-asas hukum umum yang dipergunakan sebagai dasar pembenaran.<sup>163</sup>

b) *The OECD Reference Checklist Regulatory Decision Making*

Dalam teori ini permasalahan yang harus diselesaikan dengan tepat melalui bukti identifikasi insentif dan entitas yang terkena dampak dari suatu permasalahan. Pemerintah diharapkan dapat memberikan intervensi berdasarkan bukti eksplisit, bahwa tindakan pemerintah memang sudah sesuai aturan yang berlaku dengan mengingat masalah, manfaat, dan biaya dari tindakan tersebut. Selain itu juga pemerintah dapat memberikan mekanisme alternatif untuk mengatasi masalah.

Pemerintah dalam hal ini sebagai regulator, yang diwakilkan oleh lembaga legislatif harus dapat melakukan proses regulasi dari awal proses, membandingkan informasi dari berbagai peraturan instrumen kebijakan non regulasi, mempertimbangkan masalah yang relevan seperti biaya, manfaat, efek distribusi dan juga persyaratan administrasi.

Proses regulasi yang dilakukan harus dapat disusun dengan baik, sehingga semua keputusan peraturan saling menghormati aturan hukum yang sudah ada. Selain itu juga, tanggung jawab dapat dilihat secara eksplisit untuk memastikan bahwa semua peraturan diotorisasi oleh peraturan tingkat yang lebih tinggi

---

<sup>162</sup> Yohanes Usfunan. 2004. *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis*. Denpasar. Orasi Ilmiah, Universitas Udayana. Hlm.27-28

<sup>163</sup> *Ibid.* hlm.25

dan sesuai dengan kewajiban, serta mematuhi prinsip-prinsip hukum yang relevan, sebagai contoh adanya persyaratan prosedural yang berlaku.

Dalam menjalankan regulasinya, regulator harus dapat memilih tingkat pemerintahan yang paling tepat dalam mengambil tindakan, apabila ada beberapa cara pilihan yang dapat dilakukan, maka pemerintah harus dapat merancang sistem koordinasi yang efektif diantara tingkat pemerintahannya.

Setelah merancang sistem koordinasi yang efektif dan efisien, maka regulator harus memperkirakan total biaya dan manfaat yang diharapkan dari setiap peraturan dan alternatif, selain itu regulator juga harus dapat membuat perkiraan ketersediaan dalam format yang mudah diakses oleh pembuat keputusan. Sehingga biaya tindakan pemerintah dapat dimanfaatkan dengan benar sebelum tindakan tersebut dijalankan.

Program regulasi yang akan diterapkan oleh regulator harus dapat didistribusikan kepada seluruh lapisan masyarakat. Dalam aturan ini, regulasi yang dilakukan harus memuat aturan-aturan yang mudah dipahami oleh masyarakat luas. Sehingga dalam proses penentuan kebijakan, regulator perlu mengambil langkah untuk memastikan bahwa teks dan struktur aturan sangat jelas dan mudah dipahami.

Program regulasi yang dilaksanakan oleh regulator harus berkembang secara terbuka dan transparan. Cara terbuka dan transparan ini dapat dilakukan dengan mendengarkan dan memilih masukan-masukan yang tepat dari para *stakeholders*. Hal ini berguna agar prosedur dalam program yang akan dilaksanakan nantinya akan sesuai dengan tujuan yaitu menyejahterakan masyarakat.

Regulator harus mampu menilai insentif dan lembaga yang akan memberlakukan peraturan tersebut. Selain itu juga, regulator harus merancang strategi implementasi responsif yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya.

c) *Regulatory Impact Assesment (RIA)*

RIA merupakan suatu metode yang digunakan dalam menyusun suatu aturan prinsip yang dapat mengakomodasi langkah-langkah yang harus dijalankan dalam penyusunan suatu aturan. Metode ini populer pada awal tahun 2000-an dan banyak digunakan di negara-negara maju.<sup>164</sup>

Metode RIA di Indonesia berawal dari BAPPENAS pada tahun 2003<sup>165</sup> bersama kementerian lainnya. Menurut BAPPENAS, RIA merupakan suatu proses analisis dan komunikasi secara sistematis terhadap suatu kebijakan baru dan kebijakan lama. Hal ini sesuai dengan prinsi RIA, yaitu :

- 1) Metode RIA mencakup kegiatan analisis dan pengkomunkasian.
- 2) Obyek metode RIA adalah kebijakan, baik berbentuk peraturan dan non peraturan.
- 3) Metode RIA dapat diterapkan untuk kebijakan baru mapun kebijakan yang sudah ada.

Proses yang dilakukan dalam RIA ini adalah :

- 3) Identifikasi dan analisis masalah terkait kebijakan  
Proses ini dilakukan agar dapat mengetahui dengan jelas permasalahan yang sedang dihadapi oleh masyarakat, sehingga pengambil kebijakan dapat memberikan solusi atas permasalahan tersebut. Pada proses ini, yang dilakukan adalah membedakan masalah (*problem*) dan gejala (*symptom*), sehingga dapat dipecahkan masalahnya, bukan gejalanya.
- 4) Penetapan tujuan  
Proses selanjutnya apabila masalah sudah dapat teridentifikasi maka perlu ditetapkan tujuan kebijakan yang

---

<sup>164</sup> Suska. 2012. *Prinsip Regulatory Impact Assesment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*. Jurnal Konstitusi Vol.9, No.2. hhlm 358.

<sup>165</sup> Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas. 2011. *Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebjakan (Peraturan dan Non Peraturtn) di Kementerian PPN/Bappenas*. Jakarta. Kementerian PPN/Bappenas.

akan diambil. Hal ini dilakukan karena ketika suatu saat dilakukan penilaian terhadap efektivitas sebuah kebijakan, maka yang dimaksud dengan efektivitas adalah apakah tujuan kebijakan tersebut tercapai atau tidak.

- 5) Pengembangan berbagai pilihan/alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan

Langkah ketiga adalah mengambil beberapa pilihan yang dapat digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan. Pada metode RIA ini, pilihan pertama adalah *do nothing* atau tidak melakukan apa-apa hingga dianggap sebagai *baseline* (kondisi awal) agar dapat dibandingkan dengan beberapa pilihan lainnya. Proses ini akan melibatkan *stakeholders* dari berbagai latar belakang agar mendapat opsi kebijakan yang terbaik.

- 6) Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan

Proses ini dilakukan baik dari legalitas, biaya dan manfaatnya. Proses seleksi ini diawali dengan menilai aspek legalitas, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lalu dilanjutkan dengan analisis terhadap biaya atau *cost* apakah kebijakan tersebut merugikan atau tidak. Langkah terakhir adalah menilai manfaat atau *benefit* dari kebijakan ini, apa saja hal-hal positif yang menguntungkan pihak-pihak.

- 7) Pemilihan kebijakan terbaik

Analisis biaya dan manfaat diatas, dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam mengambil keputusan kebijakan yang dipilih, yaitu dengan cara jumlah semua manfaat dikurangi jumlah biaya terbesar.

- 8) Penyusunan strategi implementasi

Sebuah kebijakan tidak akan dapat berjalan secara otomatis setelah kebijakan tersebut ditetapkan atau diambil. Dengan demikian, pemerintah dan pihak lain yang terkait tidak hanya mengetahui apa yang akan dilakukan, tetapi juga bagaimana cara melakukannya.

- 9) Partisipasi masyarakat di semua proses  
Tahapan terakhir adalah meliatkan berbagai komponen yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, sesuai dengan kebijakan yang telah disusun. Komponen masyarakat yang terdampak atas kebijakan, mutlak harus didengarkan pendapatnya.

Setelah proses selesai, maka RIA akan dijadikan sebagai alat dalam menghasilkan kebijakan, tata kelola dan pembangunan yang lebih baik. RIA menerapkan kunci dalam mencapai tujuan dan harapannya dengan cara :

- 1) Adanya partisipasi masyarakat yang dapat meningkatkan transparansi, kepercayaan masyarakat, dan mengurangi risiko kebijakan.
- 2) Menemukan pilihan yang efektif dan efisien sehingga dapat mengurangi biaya implementasi bagi pemerintah dan biaya transaksi bagi masyarakat.

Proses dan alat yang telah dilaksanakan, selanjutnya RIA digunakan oleh pengambil kebijakan untuk berfikir secara logis dalam menentuka identifikasi masalah, pemecahan masalah, dan pemilihan kebijakan. Metode RIA ini akan mendorong para pengambil kebijakan untuk berfikir secara terbuka dengan menerima masukan dari berbagai *stakeholders* terkait.

d) *Better Regulation Checklist (Checklist to Access Practibility and Enforceability of Legislation)*

Teori ini biasanya diterapkan di negara-negara eropa dimana adanya otoritas kompeten di negara anggota yang mengalami kesulitan dalam menerapkan peraturan perundang-undangan secara praktis. Pada akhir rantai regulasi, Undang-Undang dianggap menjadi kredibel dan efektif dalam menegakkan aturan apabila otoritas yang berwenang turut serta mengimplementasikannya.

Pada teori ini, pemerintah akan membuat *checklist* untuk menentukan regulasi yang terbaik dalam menjalankan pemerintahan yang *good governance*. Sehingga, akan terdapat beberapa pertanyaan yang dianggap dapat menjawab program regulasi ini akan berjalan dengan efektif dan efisien. Beberapa *checklist* yang dibuat oleh para regulator di Eropa diantaranya adalah :

- 1) Pertanyaan yang berkaitan dengan kebijakan legislatif dan pilihan instrumen legislatif.

Pertanyaan *checklist* ini akan berkaitan dengan para regulator yang terlibat dalam proses konsultasi, pilihan instrumen legislatif baik arahan dan/atau regulasinya, dalam mengatasi masalah subsidiaritas dan proporsionalitas. Contoh pertanyaan dalam bagian ini adalah apakah memungkinkan adanya penggunaan instrumen peraturan dan alternatif yang berbeda implementasi dapat diterapkan sesuai situasi dan kondisi yang ada.

- 2) Pertanyaan yang berkaitan dengan kesesuaian transposisi dan implementasi

Pertanyaan *checklist* ini berkaitan pada pembuat kebijakan komisi, unit evaluasi dan lembaga eksekutif serta para *stake holder* yang mempunyai otoritas wewenang nasional. Dalam bagian ini pertanyaan akan membahas tentang permasalahan yang relevan dengan transposisi dan implementasi peraturan perundang-undangan baik dari perspektif pemerintah maupun persepektif rakyat sipil. Contoh pertanyaan yang diajukan adalah apakah beban implementasi bagi pihak yang berwenang terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dilihat dari segi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, pengetahuan dan/atau pelatihan, kinerja, fungsi, teknik informasi komputer, struktur organisasi, dan lain sebagainya.

- 3) Pertanyaan yang berkaitan dengan kualitas peraturan perundang-undangan  
Pertanyaan *checklist* ini berkaitan dengan kualitas peraturan perundang-undangan, yang berkaitan dengan anggota legislatif, pakar hukum, akademisi, dan para *stake holder* yang mempunyai wewenang. *Check list* pada bagian ini akan berkaitan dengan kualitas intrinsik penyusunan legislatif. Hal ini digunakan untuk membantu dalam menyusun kata perkata dalam undang-undang dalam tahap proposal, dimana tujuan kebijakan perlu bahasa legislatif yang dapat diterima oleh masyarakat. Inti pertanyaan dalam *checklist* ini adalah istilah kunci yang dapat didefinisikan dengan baik dan benar, jelas dan konsisten, dan efektif yang berkaitan dengan undang-undang terkait.
- 4) Pertanyaan yang berkaitan dengan keterikatan pada kepatuhan terhadap pemerintah  
Pertanyaan dalam *checklist* ini berkaitan dengan keterikatan kepatuhan masyarakat dengan peraturan yang berlaku. Sehingga akan melibatkan para anggota legislatif, pakar kebijakan, serta *stake holder* yang berwenang dalam transposisi dan implementasi. *checklist* ini bertujuan untuk menilai kemungkinan respons masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan pandangan untuk memastikan tingkat kepatuhan yang tidak dipaksakan setinggi mungkin terhadap aturan yang dimaksudkan. Contoh *checklist* pertanyaan dalam bagian ini adalah berapakan target persentase kepatuhan masyarakat terhadap peraturan yang diterapkan.
- 5) Pertanyaan yang berkaitan dengan keberlangsungan peraturan perundang-undangan  
Pertanyaan dalam *checklist* ini berkaitan dengan keberlangsungan peraturan perundang-undangan, yang melibatkan anggota legislatif, akademisi hukum, pakar hukum, dan *stakeholder* yang berwenang dan kompeten dalam menegakkan hukum. *Checklist* pertanyaan yang dimungkinkan dalam bagian ini adalah adanya kemungkinan

efektivitas penggunaan oleh publik nasional, otoritas hukum, administratif, dan cara lainnya yang mereka miliki untuk memeriksa kepatuhan dan untuk meyakinkan atau jika perlu memaksa pada implementasi peraturan perundang-undangan sebagai kewajiban masyarakat. Contoh pertanyaan dalam *checklist* ini adalah apakah ada kejelasan dan kecenderungan keefektifan terhadap cara penegakan hukum, baik di bidang administratif maupun dibidang pidana berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan ini.

e) *Integrated Framework for Policy Analysis and Legislation*

*Integrated Framework for Policy Analysis and Legislation* yaitu analisis kebijakan dan legislatif yang mencakup tinjauan independen dan analisis undang-undang yang diusulkan, penerapan kebijakan yang ada serta pertanyaan-pertanyaan kebijakan umum.

1) Tinjauan independen dan analisis undang-undang yang diusulkan

Pada peraturan perundang-undangan yang akan diusulkan, maka usulan ini dapat menilai dampak fiskal ke yurisdiksi, dalam menganalisis proposal komprehensif di balik undang-undang. Selain itu juga, mampu memberikan rekomendasi yang masuk akal dalam rangka perbaikan.

2) Penerapan kebijakan yang ada

Analisis kebijakan yang diterapkan dapat mengevaluasi pelaksanaan tata cara, efisiensi dan efektifitas peraturan perundang-undangan yang ada. Analisis ini juga mencakup analisis kebijakan dan legislatif yang meliputi analisis fiskal atas usulan peraturan perundang-undangan dan peninjauan rencana pembiayaan terkait dan pengelolaan utang. Evaluasi komprehensif terhadap pendapatan dan pengeluaran prospektif yang terkait dengan undang-undang yang diusulkan.

3) Pertanyaan-pertanyaan kebijakan umum

Analisis pada pertanyaan dan/atau gagasan kebijakan umum termasuk survei terbatas dan/atau tolok ukur jika sesuai. Manfaat adanya analisis terhadap pertanyaan kebijakan dan legislatif maka akan dapat verifikasi kesesuaian tingkat pengeluaran yang terkait usulan peraturan perundang-undangan, adanya konfirmasi ketelitian peraturan perundang-undangan dan rekomendasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas, penilaian posisi keuangan proyek sebelum dilakukannya penarikan dana, dan adanya pemahaman tentang efisiensi dan efektifitas kebijakan yang ada dengan rekomendasi untuk perbaikan.

f) Model Analisis Kerangka Regulasi

Model Analisis Kerangka Regulasi (MAKARA) merupakan sebuah alat untuk melakukan analisis terhadap suatu usulan dalam Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang terdaftar dalam prolegnas Tahunan yang telah memiliki Naskah Akademik dan Naskah Rancangan Undang-Undang ke dalam RKP atau terhadap usulan Rancangan Peraturan Daerah yang terdaftar dalam Prolegda Tahunan ke dalam RKPD dan dibentuk dalam jangka waktu satu tahun.<sup>166</sup> MAKARA menganut prinsip sederhana (*simple*), mudah diaplikasikan (*user friendly*) dan akuntabel (*accountable*), yaitu :

1) Sederhana (*Simple*)

MAKARA mudah dipahami dan dioperasionalkan, baik oleh Pemerintah, para *Stakeholders* maupun masyarakat umum yang terdampak pada peraturan perundang-undangan.

2) Mudah Diaplikasikan (*User Friendly*)

MAKARA mudah diaplikasikan dan dipahami, khususnya oleh aparatur pemerintah baik pusat dan daerah yang terlibat dalam *regulation analysis*.

3) Akuntabel (*Accountable*)

---

<sup>166</sup> BAPPENAS. 2011. *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Jakarta. Hlm.22

MAKARA dibangun dengan tetap dapat dipertanggungjawabkan, baik dari segi manfaat (*benefit*) dan juga tingkat keefektifannya dalam proses dan prosedurnya baik pada tingkat akademik dan praktis.

Secara garis besar, MAKARA mempunyai kriteria tersendiri, diantaranya adalah sebagai berikut :

1) *Legal Basis*

MAKARA menilai Landasan hukum dalam rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan daerah yang diajukan harus kuat dan berkaitan dengan substansi dan/atau materi yang diatur.

2) *Needs*

Setelah landasan hukum selesai, maka MAKARA menilai peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan daerah yang diajukan sesuai dengan prioritas pembangunan yang tercantum dalam dokumen pembangunan RPJMN untuk RUU dan RPJMD untuk Raperda. Selain itu juga menilai argumentasi dan/atau tujuan pembentukan telah jelas sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta pembangunan.

3) *Potensi Beban Keuangan Negara dan Manfaat bagi Masyarakat*

Kriteria terakhir, MAKARA menilai adanya beban keuangan negara dalam membentuk peraturan perundang-undangan, baik dari segi pembentukan kelembagaan baru, penyediaan sarana dan prasarana, pembentukan peraturan pelaksanaan, penambahan beban bagi pengeluaran rutin pemerintah. Selanjutnya, MAKARA akan menilai manfaat yang diterima oleh masyarakat baik dari segi ekonomi, sosial dan lainnya atas pembentukan peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan daerah tersebut.

## **2. Proses Penyusunan Peraturan Daerah**

Sejalan dengan amanat UUD RI 1945, pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam mengatur dan mengurus pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian wewenang tersebut bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu juga, daerah memiliki kemampuan untuk bersaing dengan daerah lain berlandaskan pada prinsip demokrasi, pemerintahan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Setiap daerah diberikan wewenang dalam membuat kebijakan daerah dalam memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk menetapkan kebijakan daerahnya, serta merumuskan produk-produk hukum lainnya. Kebijakan daerah tidaklah boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan peraturan daerah lainnya. Disahkannya Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadikan Indonesia memiliki aturan tentang metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membentuk suatu produk hukum baik di pusat maupun daerah. Aturan ini merupakan suatu dukungan penuh dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang ideal bagi bangsa Indonesia.

Peraturan daerah dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan suatu produk hukum yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, yang didalamnya meliputi pada :

- a. Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota

- c. Peraturan Desa dan/atau peraturan setingkatnya, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa dan/atau nama lainnya.

Unsur pendukung pembentuk peraturan di daerah akan dibentuk berbagai peraturan untuk melaksanakan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diantaranya adalah :

- a. Mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota yang akan diatur dengan Peraturan Presiden.
- b. Mengenai rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi yang akan diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.
- c. Mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah yang dilakukan melalui tingkat pembicaraan dalam Rapat Komisi/Paitia/Alat Kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan Rapat Paripurna yang akan diatur dengan peraturan tata tertib DPRD. Termasuk didalamnya tentang tata cara penarikan kembali rancangan peraturan daerah.

Selama ini Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah dimuat dalam *pertama* Keppres No.44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden; *kedua* Kepmendagri dan Otda No.21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan materi Muata Produk-Produk Hukum Daerah; *ketiga* Kemendagri dan Otda Nomor 22 Tahun 2001 tentang Produk-Produk Hukum Daerah; *keempat* Kepmendagri dan Otda Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Daerah; dan *kelima* Keputusan Mendagri dan Otda Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah. Mengacu pada pedoman-pedoman tersebut, maka dalam prosesnya, sistem manajemen pembentukan daerah dilakukan dengan cara perencanaan, persiapan pembentukan peraturan daerah,

pembahasan peraturan daerah, penetapan peraturan daerah, dan pengundangan dan penyebarluasan peraturan daerah.

**a. Perencanaan**

Perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah. Sesuai Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai Program Legislasi Daerah yang merupakan landasan yuridis bagi dibentuknya Pemerintah Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah maupun Pemerintah Daerah dan DPRD. Khusus untuk DPRD pentingnya kedudukan alat perlengkapan Dewan seperti Badan Legislasi DPRD, yang diharapkan dapat menampung aspirasi baik dari komisi, fraksi, maupun masyarakat terkait peraturan daerah.

Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan UU dalam rangka mewujudkan system hukum nasional. Dalam penyusunan *Prolegnas*, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) didasarkan atas:

- 1) perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) perintah Undang-Undang lainnya;
- 4) sistem perencanaan pembangunan nasional;
- 5) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- 6) rencana pembangunan jangka menengah;
- 7) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; an
- 8) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Presiden nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut *Prolegnas* adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Penyusunan *Prolegnas* dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah secara berencana, terpadu, dan sistematis yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi.

Penetapan *prolegnas* dilakukan dalam rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat. *Prolegnas* memuat program pembentukan UU dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan penjelasan secara lengkap mengenai konsepsi RUU yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang akan diwujudkan, pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur dan jangkauan dan arah pengaturan.

#### **b. Persiapan Pembentukan Peraturan Daerah**

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten atau juga berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota. Dalam persiapan pembentukan peraturan daerah ini dapat dikaji dalam dua tahap, yaitu tahap penyusunan dan tahap Pengajuan.

##### **1) Penyusunan Peraturan Daerah**

Penyusunan peraturan dibagi menjadi dua bahasan, yaitu penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan penyusunan Naskah Akademik.

##### **a) Penyusunan Raperda**

Penyusunan raperda diawali dengan pengajuan raperda yang berasal dari DPRD atau pemimpikn daerah yang erat kaitannya dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Rancangan Peraturan Daerah harus disertai dengan Naskah Akademik.

b) Penyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Susunan Naskah Akademik terdiri dari enam bab, diantaranya adalah sebagai berikut Bab I Pendahuluan; Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris; Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait; Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis; Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, Atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan terakhir Bab VI Penutup.

2) Pengajuan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya Raperda disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Tujuannya adalah agar Raperda tersebut diketahui oleh masyarakat dan khalayak ramai untuk diberikan masukan sesuai ketentuan Pasal 139 Ayat (1) RUU tentang Pemerintahan Daerah bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik lisan maupu tulisan dalam rangka persiapan pembahasan Raperda.

Salah satu wujud nyata berupa peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi sesuai Pasal 140 Ayat (2) RUU tentang Peraturan Daerah apabila dalam satu masa sidang, Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan Raperda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Raperda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Raperda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

**c. Pembahasan Peraturan Daerah**

Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Dalam pembahasan, para kepala daerah dapat diwakilkan, kecuali dalam pengajuan dan pengambilan keputusan. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan yang dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legisasi dan rapat paripurna. Pada tahap pembahasan ini apabila DPRD atau Gubernur atau Bupati/Walikota akan menarik kembali Raperda yang diajukan. Maka harus berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

**d. Penetapan Peraturan Daerah**

Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Penyampaian Raperda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Agar segera ada kepastian hukum, penetapan Raperda oleh Gubernur atau Bupati/Walikota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 Ayat (2) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 144 Ayat (3) Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, apabila Raperda tidak ditandatangani oleh Gubernur

atau Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda disetujui bersama maka Raperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib di undangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah.

**e. Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah agar memiliki kekuatan hukum dan mengikat masyarakat harus diundangkan dalam Lembaran Daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Dengan diundangkannya Peraturan Daerah dalam lembaran resmi (Lembaran Daerah) maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

Fiksi hukum yang mengatakan bahwa dengan telah diundangkannya peraturan daerah dalam Lembaran Daerah maka setiap orang dianggap telah mengetahui hukum bagi Indonesia. Hal ini sesuai dengan Pasal 52 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 147 Ayat (3) Undang-Undang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Penyebarluasan tersebut dimaksud agar khalayak ramai mengetahui isi serta maksud yang terkandung didalam Peraturan Daerah tersebut. Penyebarluasan dilakukan melalui media elektronik daerah yang bersangkutan.

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundangundangan. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis setiap Rancangan Peraturan Perundangundangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Terkait dengan pembentukan peraturan daerah yang baik termasuk teknik penyusunan berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.04-PR.07.10 Tahun 2004 yang disahkan pada 8 Juni 2004 di Lingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia telah dibentuk Direktorat Fasilitas Perancangan Peraturan Daerah.

Tugas dari Direktorat Fasilitas Perancangan Peraturan Daerah adalah melaksanakan sebagian tugas Dirjen Peraturan Perundang-Undangan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang peraturan perundang-undangan di bidang fasilitas perancangan peraturan daerah. Direktorat ini menyelenggarakan fungsinya yaitu :

- a. Perumusan perencanaan dan kebijakan fasilitas perancangan peraturan daerah.
- b. Persiapan koordinasi dengan Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Kabupaten/Kota yang ada lembaga legislatifnya.
- c. Pengumpulan, penyajian dan pengelolaan data.
- d. Pemantauan, analisa dan evaluasi perkembangan pelaksanaan kegiatan fasilitas perancangan peraturan daerah.
- e. Pelaksanaan pembinaan teknis perancangan peraturan daerah.

Sebagaimana diamanatkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembinaan tenaga perancang, maka termasuk tugas direktorat ini adalah memberikan pembinaan teknis kepada Tenaga Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam penyusunan dan perancangan Peraturan Daerah baik di Pemerintahan Daerah maupun DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan akan menyiapkan koordinasi dengan Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota, Asosiasi-Asosiasi, Organisasi, Diklat Provinsi, Kabupaten/Kota dalam memberikan fasilitas Perancangan Peraturan Daerah dengan tujuan meningkatkan kemampuan penyelenggaraan tugas di bidang legislasi.

### C. Legislasi Peraturan Daerah

Legislasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *legislation* yang mempunyai arti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Sedangkan *legislation* berasal dari kata kerja *to legislate* yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dalam Bahasa Indonesia sendiri legislasi diartikan sebagai pembuatan undang-undang.

Merujuk pada pengertian diatas, maka fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Oleh karena itu Woodrow Wilson dalam bukunya *Congressional Government* menyatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai *any form of law making*. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian *enacted law, statute* atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertiannya legislasi berfungsi dalam membentuk undang-undang.<sup>167</sup>

Jimly Asshidiqie juga menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu :

1. *Legislative initiation*, yaitu sebagai prakarsa pembuatan undang-undang.
2. *Law making process*, yaitu pembahasan rancangan undang-undang.
3. *Law enactment approval*, yaitu persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang.
4. *Binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*, yaitu pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. 2014. *Op.Cit.* hlm.59

<sup>168</sup> Jimly Asshiddiqie. 2009. *Pengantar ilmu hukum tata negara. Op.Cit.*

Pada model desentralisasi berkesinambungan, perlu adanya pembagian peran antara kepala daerah dan DPRD. Salah satu perubahannya adalah mengenai fungsi pengaturan yang selama ini lebih banyak didominasi oleh kepala daerah, padahal fungsi tersebut seharusnya lebih banyak menjadi ranah DPRD, sehingga tercapai prinsip *check and balances* antara Kepala Daerah dengan DPRD.<sup>169</sup>

Secara teoritis, peraturan perundang-undangan dapat dibuat antara lain oleh pemerintah, wakyat, perwakilan rakyat atau gabungannya. Di Indonesia, lembaga yang berhak untuk membentuk peraturan perundang-undangan adalah lembaga legislatif baik di pusat maupun di daerah. Dalam UUD1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 secara tegas menentukan fungsi legislasi berada pada DPR dan DPRD. Namun, fungsi legislasi ini bukan merupakan fungsi mandiri yang dimiliki lembaga legislatif Indonesia, melainkan lembaga tersebut harus bekerja sama dengan eksekutif baik di pusat maupun daerah pada saat melaksanakan fungsi legislasinya.<sup>170</sup>

Pada segi sosiologismua, organ pembentuk hukum tersebut tidak sekedar dilihat sebagai pabrik hukum melainkan merupakan medan di mana berlaga berbagai kepentingan dan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Berdasarkan pandangan tersebut, maka organ pembentuk hukum jelas mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut.<sup>171</sup>

Negara yang menganut sistem demokrasi, penyaluran berbagai kepentingan dan kekuatan tersebut terletak pada sistem perwakilan dan pemilihan umum. Sehingga didalamnya terdapat kecenderungan pemikiran, pendidikan, asal-usul sosial dan lain-lain dari para

---

<sup>169</sup> Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Bandung. Fokusmedia. Hlm 57-58

<sup>170</sup> Anis Ibrahim. 2008. *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi : Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timu*. Semarang. Doctor Program In Law UNDIP. Hlm. 163

<sup>171</sup> Satjipto Rahardjo. 2002. *Op.Cit.* hlm.100

anggota badan pembuatan undang-undang akan turut menentukan undang-undang yang dibuat.<sup>172</sup>

Perlu adanya pemahaman tentang pembentukan hukum modern bukanlah sekedar merumuskan materi saja secara baku dengan sekalian standar-standar yuridisnya, namun proses tersebut dimulai dengan membuat putusan politik terlebih dahulu. Satjipto Rahardjo kemudian menyatakan :

“dalam merumuskan putusan itulah konfigurasi kekuatan dalam badan pembuat undang-undang menjadi penting. Kecuali ditentukan oleh susunan keanggotaan dalam badan pembuat undang-undang, intervensi dari luar badan pembuat undang-undang tersebut juga tidak dapat diabaikan. Intervensi tersebut terutama hanya dapat dilakukan oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik, maupun ekonomi. Rakyat banyak yang tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pendekatan atau lobi seperti *the haves*. Satu-satunya bahasa intervensi yang mereka kenal adalah kekerasan. Secara sosiologis tidak ada perbedaan antara intervensi halus oleh golongan elit dan intervensi keras yang dilakukan oleh rakyat dalam proses pembuatan undang-undang”.<sup>173</sup>

Dalam tradisi hukum sipil, peran organ negara begitu dominan dan sangat monopolis dalam menentukan arah perkembangan hukum. Oleh karena begitu kuatnya peranan organ negara tersebut, maka tidak jarang ditemukan bahwa strategi dalam pembentukan hukum menurut tradisi hukum sipil ini adalah menganut strategi pembangunan hukum ortodoks. Hukum yang dihasilkan oleh strategi ini akan bersifat *positivis instrumental*, yakni hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Ibid.* hlm.130

<sup>174</sup> Abdul Hakim G. Nusantara, dkk. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta. YLBHI. Hlm.27

Secara umum yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan daerah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Selain itu DPRD juga membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu, fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Selain itu juga, sebagai produk hukum daerah, maka peraturan daerah merupakan komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa (*coervice*). Dengan demikian, fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan yaitu sebagai *social engineering* maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat.<sup>175</sup>

Peningkatan fungsi legislasi atau fungsi pengaturan DPRD tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi ini juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas.

Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknik materi dan bahasa hukum dalam peraturan daerah, karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para

---

<sup>175</sup> I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. 2014. *Op.Cit.* hlm.62-63

ahli dalam bidangnya masing-masing. Praktek pemerintahan daerah yang ada sering kali menggambarkan bagaimana para anggota DPRD sibuk menyusun peraturan daerah sampai pada hal yang sangat rinci dan substantif, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal oleh mereka yang sama-sama tidak paham mengenai substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik.

DPRD sebagai lembaga politik dan anggota DPRD sebagai insan politik sudah selayaknya bermain pada ranah politik, yakni memilih alternatif bagi masyarakat dari berbagai macam alternatif yang tersedia. Memilih alternatif terbaik juga bukanlah hal yang mudah, karena menuntut kearifan, sedangkan masalah substansi dan bahasa hukum serahkan saja pada ahlinya.

Menurut Satjipto Rahardjo proses pembentukan hukum pada intinya terdiri atas dua golongan besar, yaitu tahap sosiologis (socio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Dalam tahap socio-politis, gagasan awal bahwa suatu hal perlu diatur dalam hukum diolah oleh masyarakat sendiri, dibicarakan, dikritik, dipertahankan, melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini, suatu gagasan mengalami ujian, apakah akan bisa dilanjutkan sebagai agenda publik yang akan diformat secara hukum atau akan berhenti di tengah jalan.<sup>176</sup>

Perspektif sosiologis selama ini banyak digunakan dalam menyempurnakan politik hukum (*legal policy*). Pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari politik hukum (tahap formulasi) misalnya, pada hakekatnya merupakan keputusan politik yang mengalokasikan kekuasaan, menentukan peruntukan berbagai sumber daya, hubungan antar manusia, prosedur yang harus ditempuh, pengenaan sanksi dan sebagainya.

---

<sup>176</sup> Satjipto Rahardjo. 2006. *Op.Cit.* hlm. 135

Perspektif sosiologis melihat bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut belum tentu merupakan suatu bangunan yang tumbuh secara alami sebagai suatu proses sejarah, melainkan merupakan karya cipta pembuatnya yang merupakan keputusan politik. Oleh karena itu, selalu ada resiko bahwa hal-hal yang dicantumkan dalam peraturan tidak didukung oleh basis alami yang memadai, melainkan lebih merupakan ungkapan keinginan pembuatnya semata. Akibatnya, dalam penyebutan lebih sederhana, sesungguhnya hukum (undang-undang) itu telah cacat sejak dilahirkan, karena ia selalu dapat ditafsirkan keberadaannya oleh semua pihak.<sup>177</sup>

Proses pembentukan hukum (legislasi) dapat dirinci dalam tiga tahapan, yaitu *pertama* tahap inisiasi dimana munculnya gagasan dalam masyarakat; *kedua* tahap sosio politis yaitu tahapan pematangan dan penajaman gagasan; *ketiga* tahap yuridisi, yaitu penyusunan bahan ke dalam rumusan hukum dan kemudian diundangkan.<sup>178</sup>

Chambliss dan Seidman menyatakan bahwa pada masyarakat dengan model konflik seperti sekarang ini, maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi dalam proses pembentukan hukum, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Pembentukan hukum akan dilihat sebagai suatu proses adu kekuatan di mana negara merupakan senjata di tangan lapisan yang berkuasa;
2. Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai di dalam masyarakat, namun negara tetap dapat berdiri sebagai badan yang tidak memihak (*value neutral*), di dalam mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat diselesaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> *Ibid.* hlm.256

<sup>178</sup> *Ibid.* hlm 177-178

<sup>179</sup> William J. Chambliss and Robert B. Seidman. 1971. *Law, Order, and Power*. Philippines. Adison-Wesley Publishing Company, Inc. hlm.53-54

Dalam legislasi yang ada didalamnya terdapat pertentangan nilai-nilai serta kepentingan-kepentingan, maka Schuyt menunjukkan ada dua kemungkinan posisi hukum, yaitu :

1. Sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan (*conflictoplossing*)
2. Sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan lebih lanjut (*conflictversterking*)

Uraian ini menunjukkan bahwa pada masyarakat yang tidak berlandaskan kesepakatan nilai-nilai, maka pembentukan hukum selalu merupakan semacam endapan pertentangan yang ada dalam masyarakat. Disini dapat dilihat bahwa adanya pertentangan nilai dan kepentingan masyarakat akan cenderung untuk mendorong dilakukan pembentukan hukum dengan jalan membuat kompromi diantara hal yang bertentangan itu. Kompromi memungkinkan pihak yang bertentangan menerima suatu penyelesaian yang dikukuhkan lewat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan merupakan upaya untuk mengakhiri konflik nilai dan kepentingan. Jika dikemudian hari salah satu pihak merasa tertipu atau menyadari bahwa peraturan itu sesungguhnya hanya merupakan penyelesaian semu, maka akan timbul kembali pertentangan nilai dan kepentingan yang bisa jadi akan lebih tajam.<sup>180</sup>

Ada berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan hukum dalam legislasi peraturan daerah di era otonomi daerah dengan prinsip otonom seluas-luasnya. Berbagai peraturan tersebut diantaranya adalah :

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53) diundangkan pada 22 Juni 2004

Ketentuan hukum yang mengatur tentang peraturan daerah dan proses pembentukannya diatur dalam Pasal 7, Pasal 12, Pasal 15, Pasal 26 hingga Pasal 31, Pasal 40 hingga Pasal 43, Pasal 45, dan Pasal 52, serta Pasal 53. Materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah

---

<sup>180</sup> Satjipto Rahardjo. 2006. *Op.Cit.* hlm.50

dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan undang-undang ini diketahui pula tahapan dalam legislasi peraturan daerah yaitu (1) perencanaan, (2) persiapan, (3) pembahasan dan penetapan/pengesahan, (4) penyebarluasan dan partisipasi publik, dan (5) pengundangan dan sosialisasi.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125) diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004

Ketentuan hukum yang mengatur tentang peraturan daerah dan proses pembentukannya diatur dalam Pasal 41 dan 42, Pasal 44, Pasal 136 hingga Pasal 149, dan penjelasannya. Pengaturan tentang legislasi peraturan daerah dalam undang-undang ini sedikit berbeda dibanding yang terdahulu. Pada undang-undang ini tidak mengatur tentang Prolegda dan Sosialisasi Peraturan Daerah, tetapi menambah ketentuan baru yang berupa kewajiban daerah untuk menyampaikan rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama kepada pemerintah pusat untuk diklarifikasi dan di evaluasi. Sehingga dalam undang-undang ini tahapan pembentukan peraturan daerah terdiri dari (1) tahap persiapan; (2) tahap pembahasan, persetujuan bersama dan penetapan/pengesahan; (3) tahap penyebarluasan dan partisipasi masyarakat; (4) tahap klarifikasi dan evaluasi; dan terakhir (5) tahap pengundangan.

Pada undang-undang ini adanya aturan kontrol baik secara preventif maupun represif pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ada empat peraturan daerah yang dikontrol secara preventif, yaitu perda tentang pajak, retribusi, RUTR dan APBD, baru bisa berlaku jika telah dievaluasi dan dinyatakan tidak bermasalah. Sedangkan kontrol represif yaitu berlaku dulu dan jika di *executive review* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum maka dapat dibatalkan melalui peraturan presiden.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang ditetapkan pada Tanggal 19 Mei 2006

Peraturan Mendagri Nomor 16 Tahun 2006 ini terdiri dari 25 Pasal merupakan produk hukum pemerintah pusat yang didalamnya berisi petunjuk teknis administratif tentang bagaimana pihak eksekutif daerah ketika menyiapkan dan penyusunan raperda. Kehadiran Permendagri ini tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebab kedua Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa tata cara pemerintah daerah dalam mempersiapkan raperda akan diatur lewat peraturan presiden. Namun, karena Perpres tersebut belum juga terbit, maka Permendagri ini lah yang muncul sebagai acuan terkait produk hukum daerah.

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82) diundangkan pada 12 Agustus 2011

Undang-Undang ini diterbitkan salah satunya karena menimbang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adanya kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga perlu diganti. Undang-Undang ini terdiri dari 104 Pasal. Dimana peraturan tentang pembentukan peraturan daerah diatur dalam bab V bagian kelima, untuk peraturan daerah provinsi diatur dalam Pasal 56 hingga Pasal 62 yang mengatur tentang perancangan, penyusunan naskah akademik, harmonisasi raperda, pengajuan raperda hingga materi pembahasan. Sedangkan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota diatur pada bagian ke enam pada Pasal 63 dimana ketentuan mengenai penyusunan peraturan daerah provinsi yang tercantum dalam Pasal 56 sampai Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) diundangkan pada 2 Oktober 2014.

Undang-Undang ini terdiri dari 403 Pasal yang terdiri dari ketentuan-ketentuan, diantaranya Bab I Ketentuan umum terdiri dari Pasal 1; Bab II tentang Pembagian Wilayah Negara terdiri dari Pasal 2 hingga Pasal 4; Bab III Kekuasaan Pemerintahan dari Pasal 5 hingga Pasal 8; Bab IV Urusan Pemerintahan terdiri dari Pasal 9 hingga Pasal 26; Bab V tentang Kewenangan Daerah Provinsi di Laut dan Daerah Provinsi yang berciri Kepulauan, yang terdiri dari Pasal 27 hingga 30; Bab VI tentang Penataan Daerah terdiri dari Pasal 31 hingga 56, Bab VII tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dari Pasal 57 hingga Pasal 207, Bab VIII tentang Perangkat Daerah dari Pasal 208 hingga 235, Bab IX tentang Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dari Pasal 236 hingga 257, Bab X tentang Pembangunan Daerah dari Pasal 258 hingga 278, Bab XI tentang Keuangan Daerah dari Pasal 279 hingga 330, Bab XII tentang BUMD dari Pasal 331 hingga 343, Bab XIII tentang Pelayanan Publik dari Pasal 344 hingga 353, Bab XIV tentang Partisipasi Masyarakat pada Pasal, Bab XV tentang Perkotaan terdiri dari Pasal 355 hingga 359, Bab XVI tentang Kawasan Khusus dan Kawasan Perbatasan Negara terdiri dari Pasal 360 hingga 363, Bab XVII tentang Kerja Sama Daerah dan Perselisihan terdiri dari Pasal 363 hingga 370, Bab XVIII tentang Desa diatur dalam Pasal 371 dan 372, Bab XIX tentang Pembinaan dan Pengawasan dari Pasal 373 hingga 383, Bab XX tentang Tindakan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara di Instansi Daerah pada Pasal 384 dan 385, Bab XXI tentang Inovasi Daerah pada Pasal 386 hingga 390, Bab XXII tentang Informasi Pemerintah Daerah pada Pasal 391 hingga 295, Bab XXIII tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah pada Pasal 396 hingga 397, Bab XXIV tentang Ketentuan Pidana dalam Pasal 398, Bab XXV tentang Ketentuan Lain-Lain dari Pasal 399 dan 400, Bab XXVI tentang Ketentuan Peralihan

pada Pasal 401 dan 402, dan yang terakhir Bab XXVII tentang Ketentuan Penutup yaitu Pasal 403.

6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Undang-Undang ini ditetapkan dengan menimbang adanya kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan masyarakat yang ada pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tetapi dalam Undang-Undang ini hanya merubah beberapa Pasal saja. Pasal-Pasal tersebut diantaranya adalah Ketentuan dalam Pasal 1, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 58. Diantara Pasal 71 dan Pasal 72 disisipkan 1 Pasal yaitu Pasal 71A, Pasal 85, Pasal 91 Ayat (1), diantara Bab X dan Bab XI disisipkan 1 bab yaitu bab XA tentang Pemantauan dan Peninjauan Terhadap Undang-Undang, Pasal 95 dan Pasal 96 disisipkan dua Pasal yaitu Pasal 95A dan Pasal 95B, diantara Bab XII dan Bab XIII disisipkan satu bab yaitu Bab XIIA tentang Ketentuan Peralihan, lalu selanjutnya diantara Pasal 99 dan Pasal 100 disisipkan satu Pasal yaitu Pasal 99A.

#### **D. Fungsi Penjelasan dalam Peraturan Daerah**

Beberapa ahli berbeda pendapat dalam penjelasan pada Peraturan Daerah, ada yang menyatakan perlu adanya penjelasan dan adapula yang tidak. Prins, Wijck, Wiryono Projodikoro dan Sri Soemantri berpendapat bahwa pentingnya ada penjelasan dalam setiap produk peraturan perundang-undangan, hal ini disebabkan karena penjelasan merupakan suatu informasi resmi dari pembuat peraturan tersebut.

Pendapat yang berbeda muncul dari Max Weber, Leopold, dan Ismail Sunny, bahwa penjelasan tidaklah perlu dalam suatu produk peraturan perundang-undangan. Alasannya adalah adanya penjelasan dalam produk tersebut hanya akan mengakibatkan peraturan tersebut menjadi statis dan mengikat.

Berdasarkan kedua pendapat di atas, Muchsan malah menggabungkan kedua teori tersebut dengan menyatakan bahwa suatu produk peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah pentinglah ada penjelasan di dalamnya, tetapi hanyalah

sebatas pada hal-hal umum yang dapat dilihat dari segi yuridis, filosofis, dan juga sosiologis tentang pandangan lahirnya produk hukum tersebut. Sedangkan, apabila ada pasal-pasal didalamnya yang tidak perlu untuk dijelaskan lebih lanjut, maka tidak harus dibuat penjelasan. Hal ini disebabkan karena adanya ketentuan umum yang mengatur tentang hal-hal yang perlu dijelaskan dalam produk hukum tersebut.<sup>181</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, sumber hukum formal haruslah bersifat mengikat secara hukum, oleh karena itu sumber hukum formal harus mempunyai salah satu bentuk, yang antara lain :

1. *Regels* yaitu bentuk produk legislasi atau produk regulasi tertentu;
2. *Contract or Treaty*, yaitu bentuk perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat antara para pihak;
3. *Vonnis*, yaitu putusan yang dijatuhkan oleh hakim dalam bentuk tertentu;
4. *Beschikking*, yaitu putusan administratif tertentu dari pemegang kewenangan administrasi.<sup>182</sup>

Pada bidang hukum tata negara pada umumnya (*verfassungsrechtslehe*) ada beberapa sumber hukum yang diakui yaitu Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundangan Tertulis, Yurisprudensi Peradilan, Konvensi Ketatanegaraan (*constitutional conventions*), Hukum Internasional tertentu dan juga doktrin ilmu hukum tata negara tertentu.<sup>183</sup>

Sumber hukum formil terdiri dari peraturan perundang-undangan yang didalamnya terdapat kerangka khusus sesuai dengan ketentuan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup bagian judul, konsiderans, diktum keputusan (memutuskan), bab-bab yang terdiri dari ketentuan umum, penjabaran materi, sanksi

---

<sup>181</sup> Muchsan.. 2010. *Materi Kuliah Hukum Tata Pemerintahan*. Yogyakarta. Magister Ilmu Hukum UGM.

<sup>182</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat. 2006. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.127

<sup>183</sup> *Ibid*. hlm.128

pidana dan/atau administrasi, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup, serta bagian penjelasan.

Sebagai sumber hukum dalam suatu negara, sangatlah layak apabila suatu produk hukum memberikan penjelasan kepada warga negaranya. Hal ini dirasa sangat perlu, guna adanya kejelasan dan ketidakkaburan maksud dan tujuan yang sebenarnya dalam produk hukum.

### **E. Aksesibilitas Publik dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah**

Asas terbuka merupakan salah satu asas yang merupakan prinsip dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dipertegas lagi dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Menurut penjelasan dalam undang-undang ini, asas terbuka digunakan sejak proses perencanaan, persiapan, penyusunan hingga pembahasan yang bersifat transparan. Tujuannya adalah agar seluruh lapisan masyarakat di negara ini mempunyai kesempatan yang luas dalam memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas terbuka dan transparan tersebut diimplementasikan dalam bentuk peran serta masyarakat dalam memberi masukan baik secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan perundang-undangan. Implementasi ini juga berlandaskan pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Selanjutnya, dalam pembentukan peraturan daerah mengacu dalam Pasal 28 Rancangan Peraturan Presiden Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah sebagai Pelaksanaan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, maka ditentukan :

1. Hak masyarakat dalam memberi masukan baik lisan maupun tertulis sebagai bahan penyempurnaan dalam tahap penyiapan rancangan peraturan daerah;

2. Saat memberi masukan, masyarakat wajib memberikan identitas diri lengkap dan jelas;
3. Masukan masyarakat yang diberikan harus memuat pokok materi yang diusulkan;
4. Masukan masyarakat harus diagendakan dalam rapat persiapan rancangan peraturan daerah.

Masyarakat akan dilibatkan secara aktif dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah baik di lingkungan Pemerintah Daerah maupun di lingkungan Lembaga Legislatifnya (DPRD), hal ini bertujuan untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah. Tidak sampai disini, masyarakat juga dapat memberikan masukan saat diadakan pembahasan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam agenda Rapat Dengar Pendapat.

Prinsip yang harus dipegang teguh oleh masyarakat apabila mengikuti proses penyusunan rancangan peraturan daerah adalah prinsip akses informasi dan prinsip partisipasi, yang akan dijelaskan di bawah ini :

#### **1. Prinsip Akses Informasi**

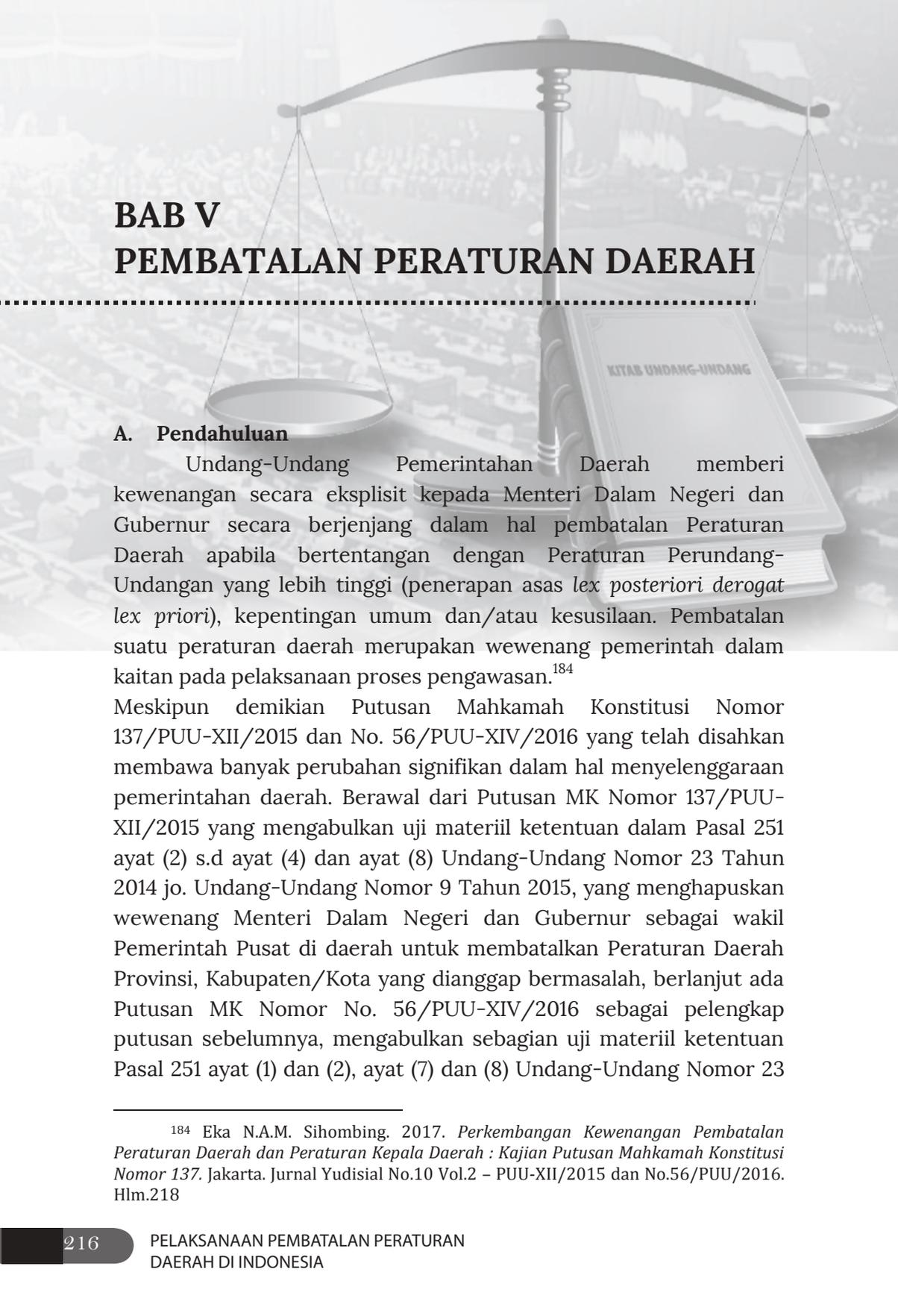
Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan rancangan atau peraturan perundang-undangan ditingkatnya. Hal ini sesuai dengan Pasal 94 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD wajib untuk menyebarluaskan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Hal ini dimaksud agar masyarakat mengetahui tentang peraturan daerah tersebut, agar setelahnya dapat dimengerti dan dipahami isi dan kandungan yang termuat di dalamnya. Pemerintah Daerah dan DPRD dapat menyebarluaskan peraturan daerah melalui media elektronik dan/atau media cetak yang ada di daerahnya, selain itu juga dapat melalui sosialisasi secara langsung dengan masyarakat.

## 2. Prinsip Akses Partisipasi

Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Daerah juga mengatur tentang partisipasi publik dimana dinyatakan dalam Pasal tersebut bahwa masyarakat mempunyai hak dalam memberi masukan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan baik lisan maupun tertulis.

Apabila masyarakat ingin berpartisipasi langsung dalam tahap pembahasan di DPRD, maka harus dijalankan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD, sehingga masyarakat dapat memberikan aspirasi dan pemikirannya terhadap kebijakan-kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah. Masyarakat yang ingin menyampaikan secara lisan dapat menggunakan dua cara, yang pertama apabila yang bersangkutan ingin menyampaikan sendiri, maka ia dapat memberikan aspirasi dan pemikirannya secara langsung dan mandiri. Yang kedua, apabila aspirasi yang diberikan merupakan sekumpulan pemikiran dari suatu kelompok masyarakat, maka yang berhak menyampaikan pemikirannya adalah pimpinan kelompok sebagai wakil dari kelompok tersebut.

Prinsip Akses Partisipasi ini merupakan implementasi dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah, kebijakan ini memberi peluang bagi masyarakat yang merasa adanya pelanggaran haknya sebagai masyarakat sehingga, masyarakat dapat mengajukan hak uji materiil terhadap peraturan daerah tersebut yang diajukan kepada Mahkamah Agung.



## BAB V

# PEMBATALAN PERATURAN DAERAH

---

### A. Pendahuluan

Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan secara eksplisit kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur secara berjenjang dalam hal pembatalan Peraturan Daerah apabila bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi (penerapan asas *lex posteriori derogat lex priori*), kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Pembatalan suatu peraturan daerah merupakan wewenang pemerintah dalam kaitan pada pelaksanaan proses pengawasan.<sup>184</sup>

Meskipun demikian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 yang telah disahkan membawa banyak perubahan signifikan dalam hal menyelenggaraan pemerintahan daerah. Berawal dari Putusan MK Nomor 137/PUU-XII/2015 yang mengabulkan uji materiil ketentuan dalam Pasal 251 ayat (2) s.d ayat (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, yang menghapuskan wewenang Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang dianggap bermasalah, berlanjut ada Putusan MK Nomor No. 56/PUU-XIV/2016 sebagai pelengkap putusan sebelumnya, mengabulkan sebagian uji materiil ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan (2), ayat (7) dan (8) Undang-Undang Nomor 23

---

<sup>184</sup> Eka N.A.M. Sihombing. 2017. *Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah : Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137*. Jakarta. Jurnal Yudisial No.10 Vol.2 – PUU-XII/2015 dan No.56/PUU/2016. Hlm.218

Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah yang memutuskan bahwa Pemerintah Pusat tidak lagi mempunyai wewenang dalam membatalkan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang dianggap bermasalah.

Padahal yang terjadi selama ini adalah adanya suatu upaya dalam menyelaraskan dan mengharmonisasikan kebijakan yang ada pada tingkat Pusat dan Daerah adalah dengan cara menerapkan mekanisme pembatalan peraturan daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2016 tersebut, diketahui adanya pembatalan peraturan daerah yang cukup banyak jumlahnya hingga 3.143 Peraturan Daerah yang dianggap akan mengganggu iklim perekonomian dan investasi yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.<sup>185</sup>

Pembatalan dan/atau penolakan peraturan daerah di tahun 2016 tersebut memberikan asumsi bahwa cukup banyaknya kualitas regulasi pemerintahan di daerah yang jauh dari harapan dan tujuan pemerintah, khususnya bagi masyarakat daerah yang menempati daerah tersebut. Hal lainnya adalah akan timbulnya potensi ketidakpastian hukum dan juga permasalahan baru di daerah tersebut, yang ditinjau dari aspek perlindungan hukum bagi masyarakat atas keberlakuan peraturan daerah.

Berdasarkan penjelasan diatas, munculah permasalahan terkait implikasi hukum terhadap putusan mahkamah konstitusi terhadap pengawasan peraturan daerah. Bentuk pengawasan pembentukan peraturan daerah yang perlu diterapkan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah harus diidentifikasi agar lebih maksimal.

Untuk mengidentifikasi bentuk pengawasan yang diterapkan, maka perlu menggunakan beberapa landasan teori dalam pembahasannya. Pengawasan adalah suatu proses kegiatan dalam membandingkan suatu hal yang dijalankan, dilaksanakan atau

---

<sup>185</sup> Kementerian Dalam Negeri, Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Revisi [http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/d/a/daftar\\_perda-perkada\\_dan\\_permendagri\\_yang\\_dibatalkan\\_2016](http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/d/a/daftar_perda-perkada_dan_permendagri_yang_dibatalkan_2016)

diselenggarakan dengan suatu cita-cita atau tujuan yang diinginkan, atau direncanakan maupun yang diperintah.<sup>186</sup>

Pengawasan dalam peraturan perundang-undangan tidak mungkin lepas dari konsep tentang hak dan wewenang pengujian yang dalam istilahnya adalah *toetsingsrecht*.<sup>187</sup> *Toetsingsrecht* merupakan proses dalam melakukan pengujian yang juga diartikan sebagai wewenang untuk menguji.<sup>188</sup>

Pengujian dapat dicerna sebagai suatu proses dalam memeriksa, menilai dan juga membuat keputusan terhadap suatu objek. Dalam perspektif *toetsingsrecht*, pengujian merupakan proses pemeriksaan, penilaian, putusan terhadap tingkat konstitusionalitas peraturan perundang-undangan terhadap perundang-undangan yang lebih tinggi (penerapan asas *lex posteriori derogat lex priori*) yang dilakukan lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar dan/atau Undang-Undang yang diberikan wewenang.<sup>189</sup>

Pengertian *toetsingsrecht* menjadi luas tergantung subjek dan objek. Apabila dikaitkan dengan subjek, maka akan lekat hubungannya dengan lembaga negara baik di bidang eksekutif, legislatif dan juga yudisial. Apabila hak dan wewenang diberikan pada lembaga kekuasaan kehakiman, maka istilahnya adalah *judicial review*. Sedangkan apabila diberikan wewenang kepada lembaga legislatif maka disebut dengan *legislative review*, sedangkan apabila yang menangani uji pada lembaga eksekutif maka istilahnya diganti dengan *executive review*.<sup>190</sup>

Pengawasan dalam kegiatan pemerintahan daerah harusnya merupakan akibat mutlak dari negara kesatuan. Hal ini berlandaskan bahwa suatu negara kesatuan tidak kenal yang namanya bagian lepas dan/atau sejajar dengan negaranya, sehingga tidak mungkinlah ada negara dalam suatu negara. Sehingga dapat ditarik

---

<sup>186</sup> S. Prajudi Atmasudirjo. 1995. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Ghalia Indonesia. hlm.84

<sup>187</sup> Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.6

<sup>188</sup> Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm.49

<sup>189</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo. 1997. *Hak Uji Material di Indonesia*. Bandung. Alumni. Hlm.8

<sup>190</sup> Jimly Asshiddiqie. 2005. *Op.Cit.* hlm.50.

kesimpulan bahwa pemerintahan otonom tidak mungkin tidak mengenal pengawasan.<sup>191</sup>

Pada pemerintahan otonom, terdapat dua jenis pengawasan, yaitu preventif dan represif. Kedua jenis pengawasan ini saling berkaitan dengan produk hukum dan tindakan yang diambil oleh lembaga pemerintahan daerah, yang akan dijelaskan lebih lanjut dibawah ini :

#### 1. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang berkaitan dengan wewenang mengesahkan atau *goedkeuring*.<sup>192</sup> Pada implementasinya, pengawasan preventif dilakukan di awal tahap pengawasan, yang menjadikan campur tangan pemerintah pusat menjadi lebih besar. Pengawasan preventif ini, mengandung prasyarat agar peraturan daerah di bidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan., artinya selama prasyarat tidak dipenuhi, maka perda tidak dapat dijalankan. Pengawasan preventif yang dilaksanakan melalui mekanisme *executive review* yang merupakan wewenang pemerintah daerah untuk melakukan pengujian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan sebelum disahkan dan diundangkan.<sup>193</sup> Sedangkan, menurut I Gde Pantja Asnawa, pengawasan preventif yang dilakukan sebelum peraturan daerah tersebut di sahkan akan timbul tidak adanya akibat hukum.<sup>194</sup> Bagir Manan juga memberikan pernyataan dalam pengawasan preventif ini sebagai adanya sisi positif yaitu pemerintah daerah dipaksa harus ikut pada kebijakan pemerintah pusat, sehingga dapat kebijakan-kebijakan inisiatif pemerintah daerah dapat dikendalikan.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Didik Sukriono. 2014. *Otonomi Desa dan Kesejahteraan Rakyat*. Malang. Intrans Institute. Hlm.140

<sup>192</sup> *Ibid*. hlm. 141.

<sup>193</sup> Imam Soebechi. 2016. *Op.Cit*. hlm.60

<sup>194</sup> I Gde Pantja Asnawa. 2008. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung. Alumni. Hlm.322

<sup>195</sup> Bagir Manan. 2005. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta. FH UII Press. hlm 154

## 2. Pengawasan Represif

Pengawasan represif merupakan pengawasan yang berkaitan dengan wewenang pembatalan peraturan atau *vernietiging* dan juga penangguhan atau *schorsing*.<sup>196</sup> Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk menangguhkan berlakunya suatu peraturan daerah dan membatalkannya. Pengawasan ini dijalankan terhadap semua Peraturan Daerah apabila dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya dan/atau dengan kepentingan umum.<sup>197</sup> I Gde Pantja Asnawa juga menyatakan dalam pengawasan represif akan timbul akibat hukum saat peraturan daerah tersebut berlaku.<sup>198</sup>

Selain pengawasan preventif dan represif, Pemerintah juga melakukan pengawasan melalui *judicial review*, yang merupakan hak kekuasaan negara.<sup>199</sup> Berhubungan dengan perihal ini, Adnan Buyung Nasution juga memberikan pendapatnya yaitu "...hak uji materiil atau *judicial review* tidak bisa dilepaskan dari *independent judiciary*, karena *judicial review* merupakan salah satu pelaksanaan *independent judiciary* yang berdasar pada doktrin trias politika yang memisahkan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini berlaku secara universal di negara hukum maupun baik yang menganut sistem *common law* maupun *civil law*."<sup>200</sup>

Pada konsep *judicial review*, lingkup pengujiannya tidak hanya pada pengujian peraturan perundang-undangan, tetapi juga mencakup pengujian tindakan hukum penguasa baik tindakannya di luar kewenangannya atau karena pejabat publik tidak melakukan tindakan yang seharusnya dilakukan.

Peter Crane menyatakan juga selain mengacu pada keselarasan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi, *treaty*, *judicial review* juga berkenaan dengan kontrol

---

<sup>196</sup> Didik Sukriono. 2014. *Op.Cit.* hlm 141

<sup>197</sup> *Ibid.* hlm. 142

<sup>198</sup> I Gde Pantja Asnawa. 2008. *Op.Cit.* hlm.323

<sup>199</sup> Imam Soebechi. 2016. *Op.Cit.* hlm.65

<sup>200</sup> Adnan Buyung Nasution. 2007. *Arus Pemikiran Konstitusionalisme : Hukum dan Peradilan*. Jakarta. Kata Hasta Pustaka. hlm.27

kekuasaan menguji kekuasaan melakukan peraturan *judicial power* padal melakukan pengujian yang berdasarkan pada kewenangan pengawasan sebagai konsekuensi dari prinsip *check and balance* antar organ pelaksana (*toetsingsrecht*).<sup>201</sup> Fungsi yudikatif pengujian kehakiman terhadap tindakan hukum pemerintah.<sup>202</sup>

Pada hakekatnya Peraturan Daerah adalah produk hukum daerah yang dibentuk melalui proses demokratis melalui DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota, sehingga Peraturan Daerah disebut juga dengan *local wet*. Kedudukan peraturan daerah ini sama dengan undang-undang, perbedaannya adalah lingkup berlakunya, dimana Undang-Undang berlaku nasional, sedangkan peraturan daerah berlaku di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota setempat.

## **B. Tinjauan Umum Konsep Pengujian dan Pembatalan Peraturan Daerah**

Desentralisasi dan/atau Otonomi Daerah membawa perubahan yang paling dasar pada tata pemerintahan di daerah, sehingga pemerintah daerah berwenang dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Pemerintah Daerah diberikan keleluasan dalam mengembangkan daerahnya masing-masing.

Meskipun demikian, wewenang dalam mengurus pemerintahannya sendiri, juga tidak diberikan secara penuh kepada pemerintah daerah. Sebagai contohnya pada urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal, serta agama. Hal ini disebabkan karena sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia dibangun dalam sistem Negara Kesatuan, berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bagir Manan memberikan pendapat tentang konsep otonomi dan tugas pembantuan ini harus berlandaskan dalam beberapa asas, diantaranya adalah :

---

<sup>201</sup> Jimly Asshiddiqie. 2005. *Op.Cit.* hlm.1-2

<sup>202</sup> Imam Soebechi. 2016. *Op.Cit.* hlm.66

1. Otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Konsep otonomi merupakan konsep negara kesatuan yang menjalankan desentralisasi (*decentralized unitary state, eenheidstaat decentralisatie*).
2. Otonomi adalah sistem menjalankan fungsi pemerintahan (*bertuur*). Otonomi merupakan suatu tatanan dalam penyelenggaraan kekuasaan administrasi pemerintahan yang ada pada lingkup kekuasaan eksekutif. Hukum yang mengaturnya adalah hukum administrasi (*administrative laws, administratief recht, bertuur recht*)
3. Otonomi berisi kemandirian (*zelfstanding heid*) yang mencakup kebebasan mengatur dan mengurus (*regelen en bertuuren*), dimana fungsi pemerintahan merupakan urusan dari rumah tangga otonomi (*houishouding*).
4. Isi atau substansi otonomi diperoleh dari penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintahan otonomi tingkat lebih tinggi.
5. Peraturan dan penetapan yang dibentuk dan ditetapkan oleh urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bertingkat yang lebih tinggi.<sup>203</sup>

Unsur penting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah produk hukum yaitu peraturan daerah sebagai instrumen hukum dalam mengatur urusan rumah tangga daerah yang bertujuan untuk membangun daerah tersebut. Peraturan daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang diklasifikasikan menjadi lima jenis yaitu *general, local, personal, publik, dan private*.

Unsur penting pada otonomi daerah adalah produk hukum yang berupa peraturan daerah sebagai instrumen hukum dalam mengatur urusan rumah daerah dalam hal pembangunana khususnya. Produk hukum daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang menurut Mian Khurshin A. Nashim dapat dibagi menjadi lima kelompok yaitu :

---

<sup>203</sup> Bagir Manan. 2005. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta. FH UII Press. hlm 5-6

1. kelompok general atau umum, yang berlaku bagi seluruh warga masyarakat yang biasa juga disebut dengan *algemene verbindende voorschriften*.
2. kelompok lokal, biasa disebut dengan *locale statute* atau *locale wet* merupakan hukum yang berlaku terbatas untuk atau di daerah tertentu saja.
3. kelompok personal atau *personal statute* adalah hukum yang berlaku untuk individu tertentu, meskipun dewasa ini dengan adanya perkembangan zaman sudah sangat jarang ada *personal statute*.
4. kelompok publik, peraturan publik merupakan bentuk peraturan hukum yang bersifat publik atau ke semua orang yang menjadi dasar hukum dalam peradilan.
5. kelompok privat, peraturan hukum dimana peraturannya harus dimohonkan dan dibuktikan oleh pihak yang ingin memanfaatkannya.<sup>204</sup>

Selain kelima kelompok diatas, dalam suatu literatur hukum, ada pula istilah *local constitution* atau *local grondwet* yang dinegara federal dikenal dengan istilah *federal constitution* atau konstitusi negara bagian. Menurut Wolhoff, di negara kesatuan yang berfungsi sebagai konstitusi adalah undang-undang, khususnya undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dalam pemerintahan konstitusi sudah seharusnya mempunyai undang-undang tentang pemerintahan daerah yang menjadi dasar pedoman bersifat konstitutif.<sup>205</sup> Berdasarkan pemahaman tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah dapat dilihat sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang sifatnya adalah lokal (*locale statute/locale wet*)<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Yuri Sulisty, Antikowati, dan Rosita Indrayati. April 2014. *Pengawasan Pemerintahan terhadap Produk Hukum Daerah (peraturan daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jurnal Lentera Hukum Vol. 1 No. 1. hlm. 4.

<sup>205</sup> Jimly Ashididqie. 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. Rajawali Pers. Hlm.17

<sup>206</sup> *Ibid*. hlm. 92

Peraturan daerah dibentuk oleh organ legislatif dan eksekutif yang melibatkan peran para wakil rakyat yang berdaulat dan dipilih langsung oleh masyarakat. Peraturan daerah sebagai produk wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka peraturan daerah disebut juga sebagai produk legislatif (*legislative act*). Yang membedakan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah adalah cakupan wilayah keberlakuannya, dimana peraturan daerah hanya berlaku dalam wilayah provinsi, kabupaten/kota masing-masing. Karena, peraturan yang berlaku merupakan peraturan lokal (*local wet*).<sup>207</sup>

Kedudukan peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana pada Pasal 7 Ayat (1) tercantum adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari UUD RI 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Aturan pada pasal tersebut maka dapat dipastikan dengan jelas dasar kekuatan hukumnya, yang berarti peraturan perundang-undangan harus saling berkaitan dan tidak boleh bertentangan. Sehingga untuk mengukur dan menilai suatu perundang-undangan atau produk hukum harus diuji sesuai dengan peraturan yang berlaku. Khusus untuk peraturan daerah, maka uji materiil akan dilakukan oleh dua rezim hukum yaitu pemerintah daerah dan rezim peraturan perundang-undangan.

### **1. Rezim Pemerintah Daerah**

Pada perspektif negara kesatuan (*eenheidsstaat*) merupakan suatu hal yang logis dalam memahami pengertian bahwa pemerintah atas berwenang untuk mengontrol unit pemerintahan di bawahnya. Sehingga apabila diartikan dalam pemerintahan konstitusional

---

<sup>207</sup> *Ibid.* hlm.93

Republik Indonesia akan tercipta harmonisasi Pemerintah Pusat mengontrol Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Provinsi mengontrol Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan wewenang dan kekuasaannya.<sup>208</sup>

Pemerintah Pusat dalam mengawasi pemerintah daerah adalah suatu sistem yang bertujuan untuk menjamin jalannya roda pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya pengawasan yang dilakukan tersebut meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di daerah dan pengawasan terhadap produk hukum (peraturan daerah dan peraturan kepala daerah).<sup>209</sup>

Pengujian peraturan daerah akan melihat apakah produk hukum tersebut dapat diterima dan sesuai dengan aturan hierarki peraturan perundang-undangan atau malah ditolak dengan alasan tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Mengenai pembatalan peraturan daerah, diatur didalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pasal tersebut diantaranya mengatur tentang :

- a. Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan aturan yang ada di atas, kepentingan umum dan/atau norma susila maka akan dibatalkan oleh Menteri.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan peraturan di atasnya, kepentingan umum, dan/atau norma susila akan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat.

Merujuk pada pernyataan kedua ayat dalam Pasal 251 tersebut, maka dapat dilihat konstruksi hukum yang dibangun adalah adanya *executive review* yang dilakukan oleh Menteri, yang diamanatkan yaitu Menteri Dalam Negeri, yang berwenang untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi dan juga Gubernur sebagai wakil Menteri

---

<sup>208</sup> Ni'Matul Huda. Juni 2008. *Problematika Yuridis di Sekitar Pembatalan Perda*. Jurnal Konstitusi. Vol. 5, No.1. hlm.58.

<sup>209</sup> Ni'Matul Huda.

Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bagir Manan turut memberikan pendapatnya tentang Pasal 251 tersebut, dimana bentuk pengawasan dalam lingkungan *bertuur* dilakukan oleh satuan *bertuur* yang lebih tinggi di atasnya. Hal ini telah sesuai dengan asas yang mengatur bahwa otonomi merupakan sistem dalam menjalankan fungsi pemerintahan atau fungsi *bertuur* (*bestuurstuntie*). Merujuk pada hal ini, maka setidaknya ada dua bentuk utama dalam pengawasan administratif (*administratief toezicht*) yang berupa pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan yang dilakukan melalui Pasal 251 ini merupakan bentuk Pengawasan Represif, dimana adanya suatu wewenang dalam membatalkan produk hukum yang telah berlaku, tetapi saat dilakukan uji materiil terdapat suatu aturan didalamnya yang bertentangan dengan aturan yang di atasnya, atau kepentingan umum (*poeblik belongen*), atau juga norma susila (*goede zeden*).<sup>210</sup>

## 2. Rezim Peraturan Perundang-Undangan

Pada rezim perundang-undangan, maka pengujian produk hukum dalam hal ini peraturan daerah dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui *judicial review*. Ketentuan ini berdasarkan pada adanya paham yang mengatur peraturan daerah merupakan susunan peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Uji materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung didasari oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan adanya uji materiil peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang merupakan wewenang Mahkamah Agung. Untuk memperkuat pasal ini, maka dapat dilihat Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor

---

<sup>210</sup> Bagir Manan. Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 hlm.87-88

15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan pernyataan adanya suatu perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, maka Mahkamah Agung yang berhak untuk melakukan uji materiil. Selain pasal ini, Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman juga menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang dalam melakukan uji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

Penjelasan Pasal 20 Ayat (2) tersebut adanya suatu ketentuan yang mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang, yang dilakukan terhadap materi muatannya baik dari Bagian, Pasal, maupun Ayat yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangannya.<sup>211</sup>

Selanjutnya, seiring berkembangnya mekanisme pembatalan peraturan daerah yang dibarengi dengan mekanisme keberatan jika keputusan menteri atau keputusan gubernur berkenaan dengan pembatalan Peraturan Daerah tidak dapat diterima, maka dapat diajukan keberatan kepada Presiden untuk Peraturan Daerah Provinsi dan Menteri untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dimana sebelumnya keberatan dapat diajukan ke Mahkamah Agung menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Berdasarkan substansi Pasal 10 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, sistem peradilan di Indonesia hanya mengenal Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga terjadi kesalahan kelaziman penegakan hukum apabila uji materiil suatu produk hukum dilakukan oleh Mahkamah Agung, karena uji materiil dalam produk hukum dan terjadinya

---

<sup>211</sup> Bagir Manan. 2007. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*. Yogyakarta. FH UII Press. hlm. 124

pembatalan peraturan daerah tidaklah termasuk pada kategori keempat lingkungan peradilan tersebut.<sup>212</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat kita ketahui bahwa adanya dikotomi dan dualisme tentang peraturan daerah. Terlebih lagi perihal pembatalan peraturan daerah yang diajukan melalui *executive review* dapat banding ke Mahkamah Agung, yang akan menyebabkan adanya ketidakpastian hukum dalam uji materiil peraturan daerah, yang disebabkan panjangnya proses sehingga memakan waktu yang cukup lama. Meskipun begitu, dikotomi yang terjadi tersebut tidak dapat sepenuhnya disalahkan pada salah satu pihak, karena dalam konstitusi tidak juga dijelaskan secara pasti dan detail tentang lembaga yang berhak dan berwenang dalam pengujian peraturan daerah.<sup>213</sup>

### **C. Legal Historis Pengaturan Kewenangan Pengujian dan Pembatalan Peraturan Daerah dalam Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan daerah (Perda) merupakan salah satu instrumen hukum penting dalam sistem hukum di Indonesia sebagai pelaksanaan otonomi daerah. Dalam bingkai negara kesatuan, dibutuhkan mekanisme yang menjamin keselarasan peraturan di daerah dengan di tingkat pusat yaitu melalui pengujian dan pembatalan Perda yang dianggap bermasalah. Terminologi Perda bermasalah yang dimaksud merupakan Perda yang cenderung membebani masyarakat dengan biaya tinggi dan keruwetan birokrasi, hal ini disebabkan pemerintah daerah ingin meningkatkan pendapatan daerah, namun dapat merusak iklim usaha dan berdampak negatif pada perekonomian nasional.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Fathurohman. Januari 2013. *Implikasi Pembatalan Perda Terhadap Ketepatan Proporsi Teori Penegakan Hukum dalam Sistem Peradilan di Indonesia*. Jurnal Dinamika Hukum. Vol. 13 No.1. hlm.13

<sup>213</sup> Yuswanto. Desember 2018. *Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016*. Jurnal Konstitusi. Vol.15, No.4. hlm.719

<sup>214</sup> Sutra Ningsi. 2010. *Inventarisasi dan Evaluasi Perda, Bab dalam Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta. Yayasan Pusaka Obor Indonesia. hlm.187

Perkembangan pengaturan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda dapat ditelusuri berdasarkan legal historis.<sup>215</sup> penerapan hukumnya di Indonesia. Tulisan ini, menelaah pengaturan di tingkat konstitusi sebagai sumber legitimasi kewenangan<sup>216</sup> dan pengaturan di tingkat undang-undang yang mengatur berkaitan dengan kewenangan tersebut.

Sejarah mencatat, berdirinya negara konstitusional merupakan proses panjang perkembangan ketatanegaraan dalam suatu negara yang dipengaruhi perubahan dan penggantian konstitusi.<sup>217</sup> Hal ini, juga terjadi

di Indonesia yang telah menerapkan konstitusi dalam beberapa periode, antara lain :<sup>218</sup>

1. Undang-Undang Dasar 1945 (naskah asli)

Dalam UUD 1945 (naskah asli), Pasal 24 mengatur bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang, sedangkan susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS)

Dalam konstitusi pertama Indonesia ini tidak dapat ditemukan secara tegas pengaturan yang memberikan kewenangan menguji dan membatalkan Perda oleh suatu lembaga negara tertentu. Berikutnya Pasal 113 Konstitusi RIS menyatakan bahwa Mahkamah Agung Indonesia susunan dan kekuasaannya diatur dengan undang-undang federal. Mahkamah Agung juga berkuasa menyatakan dengan tegas bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau dalam undang-undang daerah bagian tidak sesuai Konstitusi. Terlihat dalam konstitusi

---

<sup>215</sup> Philip Handler. 2013. *Legal History*. New York. Routledge. hlm.22

<sup>216</sup> Jimly Asshidiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitualisme*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.27-28

<sup>217</sup> M. Agus Santoso. 2013. *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*. Jurnal Yustisia, Vol.2 No.3 Edisi September – Desember. Hlm.121

<sup>218</sup> Jimly Asshidiqie, Seminar Konstitusi "Kontroversi Amandemen UUD 1945 dan Pengaruhnya Terhadap Sistem Ketatanegaraan," makalah disampaikan pada Seminar Konstitusi, Jakarta, 12 April 2007

ini, bahwa Indonesia secara konstitusional pertama kali mengenal mekanisme pengujian dan pembatalan Perda oleh lembaga negara tertentu yaitu Mahkamah Agung sebagai cabang kekuasaan kehakiman.

3. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950)  
Pasal 78 UUDS 1950, menjelaskan bahwa susunan dan kekuasaan Mahkamah Agung diatur dengan undang-undang. Dalam perubahan konstitusi Indonesia ini juga tidak dapat ditemukan norma yang mengatur kewenangan pengujian dan pembatalan Perda dilaksanakan oleh lembaga negara tertentu.
4. Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen).  
Pasal 24A UUD 1945 (amandemen), mengatur bahwa 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. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>219</sup>

Berdasarkan uraian di atas, perkembangan pengaturan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda dalam konstitusi yang pernah dan saat ini berlaku di Indonesia adalah :

1. UUD 1945 Asli tidak mengatur Lembaga Pengujian Perda
2. Konstitusi RIS mengatur Lembaga Pengujian Perda yaitu Mahkamah Agung
3. UUDS 1950 tidak mengatur Lembaga Pengujian Perda
4. UUD 1945 Amandemen mengatur Lembaga Pengujian Perda yaitu Mahkamah Agung

---

<sup>219</sup>Jimly Asshiddiqie. 2009.*Op.Cit.* hlm.227-228

Pada tingkat undang-undang, khususnya Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, serta Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur kembali kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji dan membatalkan Perda sebagaimana pengaturan kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 amandemen.

Selain lembaga peradilan (*judicial review*), pengujian dan pembatalan Perda juga dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat terhadap pemerintah daerah (*executive review*). Hal ini merupakan implementasi dari konsepsi negara kesatuan serta hubungan pusat dengan daerah. Dalam analisis legal historis, pola dinamika pengaturan kewenangan pengujian Perda di Indonesia dapat ditemukan pada pengaturan undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah semenjak era kemerdekaan sampai dengan pasca reformasi saat ini.

Pengaturan kewenangan menguji Perda secara normatif pertama kali diatur di Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dalam Pasal 80 yang menyatakan, keputusan-keputusan pemerintah daerah jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dipertanggungjawabkan atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat I dan oleh kepala daerah setingkat lebih atas bagi lain-lain daerah. Meskipun menggunakan istilah keputusan, namun dalam penjelasan undang-undang ini menyatakan bahwa pengawasan represif yang dimaksud tersebut bukan hanya membatalkan keputusan daerah, namun juga terhadap Perda.

Selanjutnya, kewenangan pengujian Perda kembali diatur Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dalam Pasal 70 yang menyebutkan bahwa peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan

daerah tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang. Dalam pengaturan ini, terlihat penggunaan peristilahan produk hukum yang diuji secara lebih jelas yaitu peraturan daerah.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya dalam Pasal 114 mengatur bahwa Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya beserta alasan-alasannya. Selanjutnya daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Melalui pengaturan ini, mulai dikenal lembaga negara lain yang dapat menentukan keberatan dari pembatalan Perda.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 145 diatur bahwa Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden, apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung dan jika dikabulkan maka Mahkamah Agung menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.<sup>220</sup>

Meskipun dalam proses pembentukan produk hukum daerah dalam hal ini Peraturan Daerah telah diberikan pedoman berupa fasilitasi dan evaluasi, masih terdapat Peraturan Daerah yang dibatal karena adanya asas keberlakuan hukum<sup>221</sup> dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 251 mengatur bahwa Perda Provinsi dan peraturan Gubernur yang bertentangan

---

<sup>220</sup> Yuri Sulisty, Antikowati dan Rosita Indrayati. April 2014. *Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jurnal Lentera. Hlm.10

<sup>221</sup> Angreime Igir. Mei 2017. *Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Lex Privatum Vol. V No.3. hllm.65

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri, sedangkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur atau Menteri. Jika terjadi keberatan pembatalan, Bupati/Walikota dapat mengajukan ke Menteri, sedangkan Gubernur dapat mengajukan ke Presiden. Berdasarkan uraian diatas, perkembangan pengaturan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda dalam undang-undang di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
  - a) Lembaga Penguji Perda Provinsi adalah Menteri Dalam Negeri
  - b) Lembaga Penguji Perda Kabupaten adalah Kepala Daerah Tingkat Atasnya
  - c) Alasan Pembatalan diantaranya adalah Kepentingan umum, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya
2. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
  - a) Lembaga Penguji Perda Provinsi adalah Menteri Dalam Negeri
  - b) Lembaga Penguji Perda Kabupaten adalah Gubernur/Menteri
  - c) Dalam Negeri Alasan Pembatalan diantaranya adalah Kepentingan umum dan Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya
3. Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
  - a) Lembaga Penguji Perda Provinsi adalah Pemerintah
  - b) Lembaga Penguji Perda Kabupaten adalah Pemerintah
  - c) Lembaga Penguji Keberatan Pembatalan Perda adalah Mahkamah Agung setelah mengajukan ke Pemerintah

- d) Alasan Pembatalan diantaranya adalah Kepentingan umum, Peraturan Perundang-undang yang lebih tinggi, dan Peraturan Perundang-undang lainnya.
4. Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
    - a) Lembaga Penguji Perda Provinsi adalah Pemerintah
    - b) Lembaga Penguji Perda Kabupaten adalah Pemerintah
    - c) Lembaga Penguji Keberatan Pembatalan Perda adalah Mahkamah Agung
    - d) Alasan Pembatalan diantaranya adalah Kepentingan umum dan Peraturan Perundang-undang yang lebih tinggi
  5. Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
    - a) Lembaga Penguji Perda Provinsi adalah Menteri Dalam Negeri
    - b) Lembaga Penguji Perda Kabupaten adalah Gubernur/Menteri Dalam Negeri
    - c) Lembaga Penguji Keberatan Pembatalan Perda adalah Gubernur ke Presiden, Bupati/Walikota ke Menteri Dalam Negeri
    - d) Alasan Pembatalan diantaranya adalah Kepentingan umum, Peraturan Perundang-undang yang lebih tinggi, Kesusilaan.

Setelah mengulas pengaturan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda dalam Konstitusi dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya akan diuraikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 yang memberikan pembaruan pengaturan mengenai kewenangan tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUUXIII/2015 dalam amar putusannya menyatakan mengabulkan sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang sepanjang frasa *"...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur*

sebagai wakil Pemerintah Pusat”, serta menyatakan frasa “Perda Kabupaten/Kota dan” dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan 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) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Undang-Undang.

Hakim Konstitusi memberikan argumentasi mengabulkan, antara lain dengan menyatakan:

1. Pemberian kewenangan kepada Menteri dan Gubernur membatalkan Perda kabupaten/kota dianggap tidak sejalan dengan prinsip Negara hukum.
2. Menegaskan MA sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan di bawah undang-undang.
3. Penilaian kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang menjadi tolok ukur menilai Perda juga merupakan kewenangan kekuasaan yudikatif.
4. Pembatalan Perda kabupaten/kota dengan Keputusan Gubernur juga dinilai tidak tepat karena tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tidak mengenal keputusan gubernur dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, MK menilai hal ini bisa mengakibatkan adanya dualisme putusan pengadilan.<sup>222</sup>

Akan tetapi, terdapat beberapa Hakim Konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dengan mendalilkan :

1. Indonesia menganut sistem satu kesatuan hukum antara pusat dan daerah.
2. Kewenangan membentuk Perda merupakan bentuk kewenangan atribusi.

---

<sup>222</sup> Putusan Mahkamah No. 137/PUU-XIII/2015, hlm. 202-207.

3. Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi pemerintahan mempunyai kewenangan mengambil tindakan terhadap produk hukum penyelenggara pemerintahan yang mengandung cacat.
4. Presiden berkepentingan memastikan penyelenggaraan pemerintahan di bawah tanggung jawabnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan kesusilaan.
5. Materi muatan Perda adalah materi yang bersubstansikan urusan Pemerintahan.
6. Pembatalan Perda merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan tidak dimaksudkan menggantikan kewenangan *judicial review*. Pihak yang merasa dirugikan masih dapat mengajukan *judicial review*.<sup>223</sup>

Apabila dikaji berdasarkan metode penafsiran konstitusi, maka akan ditemukan interpretasi yang digunakan oleh Hakim Konstitusi dalam memberikan putusan tersebut. Untuk 5 (lima) Hakim Konstitusi yang mengabulkan permohonan terlihat menggunakan metode interpretasi gramatikal, yaitu dengan memaknai konstitusi menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya.<sup>224</sup>

Berdasarkan penafsiran ini ketika UUD 1945 hanya memberikan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda kepada Mahkamah Agung (MA), maka hanya MA yang berhak melakukannya. Sedangkan untuk 4 (empat) Hakim Konstitusi yang menolak permohonan menunjukkan penggunaan penafsiran penafsiran tekstual, yaitu pemaknaan yang menekankan pada pengertian atau pemahaman terhadap kata-kata yang tertera dalam konstitusi.<sup>225</sup> dan penafsiran doktrinal, yaitu memahami konstitusi melalui preseden atau melalui praktik peradilan.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> *Ibid.* hlm. 212-217

<sup>224</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. hlm.70

<sup>225</sup> *Ibid.* hlm.74.

<sup>226</sup> *Ibid.* hlm.75.

Berdasarkan penafsiran ini Hakim Konstitusi mengkonstruksikan pemaknaan dari doktrin Negara Kesatuan yang seharusnya tetap memberikan ruang kepada Pemerintah Pusat untuk dapat mengawasi Perda, meskipun kewenangan tersebut tidak diatur secara gramatikal di konstitusi.

Selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 dalam amar putusannya menyatakan menyatakan frasa "Perda Provinsi dan" dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa "Perda Provinsi dan" dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini memiliki karakteristik yang sama dengan Putusan No. 137/PUU-XIII/2015, sehingga Hakim Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan mengikuti argumentasi hukum dalam putusan sebelumnya.<sup>227</sup>

Beberapa kelompok masyarakat merespon Putusan MK ini dengan menyatakan bahwa putusan ini mengakhiri perdebatan panjang dalam menentukan lembaga mana yang paling berhak membatalkan Perda karena berdasarkan rezim perundang-undangan lebih melihat Perda sebagai produk legislatif sehingga pengujiannya harus ditempuh melalui *judicial review*, sedangkan berdasarkan rezim Pemerintahan Daerah melihat Perda sebagai produk hukum yang dibentuk oleh pemerintahan daerah sehingga pembatalan dapat melalui *executive review*.<sup>228</sup> Perbedaan pemaknaan rezim ini yang dapat dikatakan menjadi dasar argumentasi memberikan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda.

Terdapat pandangan yang menekankan, seharusnya dalam negara dengan bentuk kesatuan memang sudah sepatutnya pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Provinsi,

---

<sup>227</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016, hlm.97-99.

<sup>228</sup> M. Nur Sholikin. Mei 2017. *Penghapusan Kewenangan Pemerintah untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil Mahkamah Agung*. Jurnal RechtsVinding Online. Diakses pada Tanggal 9 Juni 2021. Pukul 09.08 WIB.

Kabupaten, dan Kota yang lahir di daerah.<sup>229</sup> Selain itu, meskipun UUD 1945 mengatur mekanisme pengujian Perda melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung, hal itu tidak serta merta menegaskan bahwa fungsi kontrol Pemerintah Pusat terhadap Perda karena Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan juga sebagai pembina dan pengawas daerah tetap memiliki andil dalam pengawasan Perda dalam formulasi yang proporsional.<sup>230</sup>

Dampak Putusan MK mengenai pembatalan Perda ini, juga akan mempengaruhi hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah khususnya keselarasan peraturan dan kebijakan. Meskipun daerah dapat dikatakan merupakan simbol *diversity* (perbedaan), namun seharusnya daerah tetap menjadi *avant garde* (*garda terdepan*) persatuan bangsa agar tercipta keselarasan relasi yang memusat sekaligus mendaerah melalui peraturan.<sup>231</sup> Meningkatkan permohonan Hak Uji Materi di MA, serta menghilangkan pengawasan serta penyelarasan pembangunan daerah, putusan tersebut juga tidak memperhatikan keberadaan pasal lain yang terdampak sehingga menghilangkan daya guna pasal-pasal dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.<sup>232</sup> Catatan-catatan ini menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat.

Berdasarkan analisis legal historis pengaturan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda, ditemukan bahwa terjadi perkembangan yang signifikan mulai semenjak Indonesia merdeka sampai saat ini di tingkat konstitusi maupun Undang-undang. Pada level konstitusi, MA ternyata telah diberikan kewenangan untuk menguji Perda semenjak Konstitusi RIS dan diatur kembali ketika

---

<sup>229</sup> Eka N.A.M. Sihombing. 2017. *Op.Cit.* hlm 232

<sup>230</sup> Imam M. Nasef dalam Fathorrahman. Juni 2017. *Telaah Hukum Tentang Pembatalan Peraturan Daerah (Perda) oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 56/PUU-XIV/2016*. Jurnal Rechtsens, Vol. 6, No. 1. Hlm.71

<sup>231</sup> I Gde Pantja Asnawa. 2008. *Op.Cit.* hlm.72-73

<sup>232</sup> Muhammad Amin Putra. Masalah Pembatalan Perda oleh Mahkamah Konstitusi". Kolom Hukum Online. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58fd70f334428/masalah-pembatalan-Perda-oleh-mahkamahkonstitusi-oleh--muhammad-amin-putra>. Diakses pada Tanggal 9 Juni 2021. Pukul 09.50 WIB.

UUD 1945 amandemen, namun tidak ditemukan secara tegas kewenangan Pemerintah Pusat untuk menguji dan membatalkan Perda dalam tingkat konstitusi.

Pada jenjang undang-undang, kewenangan MA itu ditegaskan kembali pengaturannya dalam Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan kekuasaan Pemerintah Pusat menguji dan membatalkan Perda telah mengalami dinamika kewenangan mulai semenjak undang-undang mengenai Pemerintah Daerah yang pertama kali berlaku sampai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang mempengaruhi undang-undang mengenai Pemerintah Daerah saat ini. Putusan tersebut, menghapuskan kewenangan Pemerintah Pusat yang telah berlaku dalam sistem hukum Indonesia selama 50 tahun. Tentunya Putusan tersebut berimplikasi terhadap hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah khususnya dalam mengharmonisasi peraturan di tingkat pusat dan daerah.<sup>233</sup>

#### **D. Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengawasan Peraturan Daerah**

Peraturan daerah adalah sebuah pilar utama dalam payung otonomi daerah. Peraturan daerah mempunyai karakter yang bersifat mengatur (*regelling*), khususnya dalam hal relasi antar pemerintah daerah, masyarakat, *stakeholders* dan dunia usaha dan industri. Sehingga dapat diketahui, bahwa peraturan daerah merupakan instrumen penting yang tidak hanya mengatur politik, sosial, dan budaya, tetapi juga perekonomian daerah.<sup>234</sup>

Peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal ini merupakan ciri khas pengejawantahan prinsip otonomi berdasarkan

---

<sup>233</sup> Muhammad Reza Winata, Mery Christian Putri, dan Zaka Firma Aditya. Desember 2018. *Legal Historis Kewenangan Pengujian dan Pembatalan peraturan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kemudahan Berusaha*. Jurnal RechtsVinding. Hlm.346-3347

<sup>234</sup> Sirajuddin. 2016. *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah*. Malang. Setara Press. hlm. 185.

asas desentralisasi. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 wewenang pembentukan peraturan daerah merupakan wewenang atribusi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Wewenang ini membatasi kekuasaan pemerintah daerah yang bebas sehingga tetap dalam batasan-batasan yang ada di bawah pemerintah pusat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Merujuk pada materi muatan, Peraturan Daerah wajib berdasar pada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi di atasnya serta adanya larangan bertentangan dengan kepentingan umum dan norma kesusilaan, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Dengan begitu, pentingnya mekanisme pengawasan dari pemerintah agar pembentukan peraturan daerah tetap ada pada koridor yang benar sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang sejalan dan selaras dengan rencana pemerintah pusat.

Sebelumnya, diatas juga sudah dijelaskan bahwa otonomi daerah bukanlah suatu aturan kebebasan tiap daerah, meskipun adanya pemberian dan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah, maka tetap perlu adanya pengawasan yang berbentuk keterikatan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya dalam menjalankan wewenang pembentukan peraturan daerah yang diawasi secara berjenjang.

Pelaksanaan pengawasan peraturan daerah secara normatif diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dimana Undang-Undang ini berpijak dalam menata penyelenggaraan otonomi daerah dengan berasaskan desentralisasi. Undang-Undang ini membawa angin segar dalam tata pemerintahan, baik dari segi paradigma, pola, dan fungsi utama sistem tata pemerintahan daerah.<sup>235</sup>

Sebelumnya telah dikatakan bahwa pengawasan terhadap perda dilakukan baik secara preventif maupun represif. Pada pelaksanaan pengawasan secara preventif diatur dalam Ketentuan Pasal 245 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang didalamnya mengatur tentang mekanisme evaluasi yang diberlakukan terhadap Raperda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, APBD Perubahan, Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi

---

<sup>235</sup> *Ibid.*

Daerah dan Tata Ruang Daerah. Dimana dalam jenis-jenis Raperda tersebut, harus dievaluasi terlebih dahulu oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur sesuai dengan wewenangnya, sebelum Kepala Daerah menetapkannya.

Untuk menjalankan aturan tersebut, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Mendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang didalamnya mengatur secara teknis tentang evaluasi peraturan daerah dan fasilitasi raperda sebagai bentuk pengawasan dalam rangka pembinaan.

Pasal 87 dan Pasal 88 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, memberikan aturan tentang adanya fasilitasi raperda terhadap perda yang dibentuk tetapi tidak melakukan evaluasi. Sehingga adanya pembinaan didalamnya terkait dalam konsep pengawasan. Hal ini juga merupakan salah satu bentuk pengawasan preventif.

Pengawasan preventif yang dilakukan ini biasanya mempunyai bentuk yaitu disahkannya peraturan daerah dan ditolaknya atau tidak disahkannya peraturan daerah. Pengawasan secara preventif ini biasanya dilakukan apabila perda tersebut telah ditetapkan, tetapi belum diberlakukan.<sup>236</sup> Sehingga dapat diketahui bahwa Peraturan Daerah yang mendapat pengawasan preventif merupakan peraturan daerah yang disahkan lebih dulu oleh kepala daerah yang berwenang.

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pembentukan Peraturan Daerah membawa konsekuensi pada sifat mengikat yang mana tidak hanya dan tidak harus selalu pembentuk undang-undang, tetapi juga semua pihak terkait sesuai dengan ketentuan putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini membawa akibat hukum yang sama dengan diundangkannya satu undang-undang, yang mengikat seluruh warga negara, bahkan lembaga negara.<sup>237</sup>

Setelah adanya Putusan MK Noor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, saat ini Mendagri dan Gubernur tidak diizinkan lagi untuk membatalkan Perda sesuai Pasal 251 Undang-Undang

---

<sup>236</sup> Didik Sukriono. 2013. *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi*. Malang. Setara Press. hlm. 141.

<sup>237</sup>Fajar Laksono. 2013. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta. UII Press. hlm.9-10

Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah. Putusan ini memposisikan MA sebagai satu-satunya lembaga yang dapat membatalkan peraturan daerah melalui mekanisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (*judicial review*) sesuai dengan Pasal 24 A Ayat (1) UUD 1945, Pasal 20 Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 114 Tahun 1985, MA berwenang untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang *in casu* peraturan daerah terhadap Undang-Undang.

Pasal 242 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 98 Ayat (1) serta Pasal 99 Ayat (1) Permendagri Nomor 8 Tahun 2015 diketahui adanya tahapan evaluasi atau fasilitasi pada materi muatan dalam rancangan peraturan daerah yang telah ditindaklanjuti hingga disempurnakan oleh pemerintah daerah, lalu ditetapkan, hingga selanjutnya dapat diajukan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur sesuai dengan wewenang dan kekuasaan yang berlaku untuk mendapat nomor registrasi peraturan daerah. Pemberian nomor registrasi peraturan daerah, menjadi salah satu momen untuk kembali mengecek muatan materi peraturan daerah tersebut, apakah telah disempurnakan sesuai dengan evaluasi atau fasilitasi.

Sedangkan pengawasan represif (*executive review*) diatur dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemerintah Daerah dimana didalamnya terdapat aturan dalam mekanisme pembatalan peraturan daerah. Apabila peraturan daerah tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan yang di atasnya, atau kepentingan umum atau norma susila maka, Mendagri atau Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah tersebut dengan mengeluarkan ketetapan keputusan. Sedangkan, apabila Gubernur tidak membatalkan peraturan daerah yang bertentangan tadi, maka Menteri Dalam Negeri mempunyai hak untuk mengambil alih wewenang Gubernur dalam membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota.

## **E. Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah**

Indonesia adalah negara dengan berbagai macam etnis, suku, agama yang tersebar dari sabang sampai merauke. Sehingga dapat kita telaah, adanya perbedaan tersebut menjadikan budaya setiap daerah akan berbeda-beda. Demi menjamin kesejahteraan masyarakat, maka perlu adanya peraturan yang dapat mendukung perlindungan pembangunan daerah di Indonesia.

Soerjono Soekanto mengartikan masyarakat sebagai suatu proses terjadinya interaksi sosial, yang terdiri dari interaksi sosial dan komunikasi. Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga memberikan penjelasan bahwa adanya partisipasi masyarakat sangatlah mendukung pembangunan daerah hingga nasional. Partisipasi masyarakat merupakan peran serta masyarakat untuk memberi sumbangsih aspirasi, pemikiran dan kepentingannya dalam pemerintahan daerah.

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam menyusun peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat, perencanaan, penganggaran, monitoring dan evaluasi pembangunan daerah, pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah serta penyelenggaraan pelayanan publik.

Aspirasi yang disampaikan masyarakat dapat disalurkan melalui wadah pemerintahan, yaitu DPRD, dimana DPRD berfungsi dalam membentuk peraturan daerah, anggaran dan juga pengawasan yang dilakukan sebagai bentuk representasi rakyat di daerah yang menjangring aspirasi masyarakat. Terlebih lagi peraturan-peraturan yang di bentuk oleh DPRD terkadang menimbulkan pro dan kontra dalam isi substansinya, terutama di bagian kerangka pembangunan daerah.

Apabila terdapat pro dan kontra, masyarakat yang kontra diizinkan untuk mengajukan keberatan dan/atau pembatalan peraturan daerah tersebut dengan mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 137/PUU-XIII/2015 dimana didalamnya terdapat aturan bahwa Pasal 251 Ayat (2) dan (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945, sehingga tidak ada dasar hukum yang kuat dan mengikat.

Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah, Pasal 251 Ayat (2) menyatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Sedangkan Ayat (4) menyatakan bahwa pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur yang dimaksud dalam Ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri dan Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Sehingga dapat diketahui apabila Gubernur memberikan keputusan terhadap pembatalan peraturan daerah, maka dapat berakibat digugatnya keputusan gubernur tersebut, karena keputusan itu merupakan produk hukum daerah berbentuk penetapan sesuai Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tetapi merupakan salah satu objek gugatan dalam sengketa Tata Usaha Negara, sesuai dengan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka diketahui masyarakat dapat mengajukan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota ke Mahkamah Konstitusi, bukan ke Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seperti yang dimaksud dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal tersebut menyatakan bahwa Mahkamah Agung dapat melakukan uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah yang diduga bertentangan dengan undang-undang di atasnya. Dalam arti masyarakat diizinkan untuk menyampaikan aspirasinya mengenai keberatan atau pembatalan peraturan daerah melalui DPRD yang nantinya akan dibahas oleh pihak eksekutif untuk dicabut atau diubah.

Peraturan tentang pencabutan atau perubahan peraturan daerah diatur dalam Lampiran II Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada Angka 221 sampai 238. Kesimpulannya adalah, apabila peraturan daerah diajukan untuk dibatalkan atau diubah, alangkah baiknya disampaikan terlebih dahulu ke tingkat lokal sebagai salah satu upaya dalam membenahi peraturan substansi peratura daerah tersebut. Hal ini juga akan berakibat dalam penyesuaian terhadap sistem hukum nasional sebagai hukum yang berlaku di Indonesia, selain itu dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

---

### A. BUKU

- A.S. Moenir. 2001. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Abdul Hamid Saleh Attamimi. 1984. UUD 1945, TAP MPR, *Undang-Undang*. Dalam Padmo Wahjono *Masalah Ketatanegaraan (Himpunan Tulisan)*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Abdul Hakim G. Nusantara, dkk. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta. YLBHI.
- Abdul Manan. 2009. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta. Kencana Predana.
- Abu Daud Busroh. 2010. *Ilmu Negara*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Adnan Buyung Nasution. 2007. *Arus Pemikiran Konstitusionalisme : Hukum dan Peradilan*. Jakarta. Kata Hasta Pustaka.
- Amiroedin Syarif. 1987. *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Pembuatannya*. Jakarta. Bina Aksara.
- Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintah Daerah : Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta. IND-HILL.CO.
- . 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung. Alumni.
- . 2000. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta. Dirjen Dikti, Depdiknas.
- . 2005. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta. FH UII Press.

- . 2007. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*. Yogyakarta. FH UII Press.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1993. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung. Alumni.
- BAPPENAS. 2011. *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Jakarta.
- Bayu Dwi Anggono. 2014. *Peerkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undnagan di Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Press.
- Benny Harman. 2013. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi Sejarah Pemikiran Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas. 2011. *Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/Bappenas*. Jakarta. Kementerian PPN/Bappenas.
- Brian Z. Tamanaha. 2004. *On The Rule of Law (History, Politics, Theory)*. New York. Cambridge University Press.
- Carlton Clymer Rodee, dkk. 2013. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi III*. Jakarta. Balai Pustaka.
- Didik Sukriono. 2013. *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi*. Malang. Setara Press.
- . 2014. *Otonomi Desa dan Kesejahteraan Rakyat*. Malang. Intrans Institute.
- Fajar Laksono. 2013. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta. UII Press.
- Fandy Tjiptono. 2005. *Strategi Pemasaran*. Edisi Kedua. Yogyakarta. Bandung. Alfabeta.
- Fence M. Wantu, dkk. 2002. *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*. Jakarta. Reviva Cendekia.
- G.J.Wolhoff. 1960. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta. Timun Mas.

- H.A.J. Nihin. 2000. *Tantangan Era Baru Berbagai Keadaan dan Penyikapannya*. Jakarta. PT.Mardimulyo.
- H.F. Abraham Amos. 2005. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba, sampai Reformasi)*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- H. Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- H.R. Makagansa. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta. FusFad.
- Hans Kelsen. 1949. *Geneeral Theory of Law and State*. Harvard University Press.
- . 1973. *General Theory of Law and State*. Terjeahan Anders Wedberg,dkk. New York.
- Hasan Suryono. 2005. *Hukum Tata Usaha Negara*. Surakarta. LPP dan UNS Press.
- Herman Sihombing. 1996. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta. Djambatan.
- I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta. Sinar Grafika.
- I Gde Pantja Asnawa. 2008. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung. Alumni.
- I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. 2014. *Teori dan Praktik Legal Drafting Peraturan Daerah*. Solo. CakraBooks Solo.
- Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materil*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Ishaq. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Ismail Suny. 1986. *Pergeseran Kekuasaan*. Jakarta. Aksara Baru.
- Indra J. Piliang,dkk. 2003. *Otonomi Daerah : Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta. Yayasan Harkat Bangsa.

- Irfan Ridwan Maksun dan Teguh Kurniawan. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Yogyakarta. Departemen Ilmu Administrasi Fisip UII.
- J. Kristiadi. 1999. *Kualitas Pelayanan Umum*. Jakarta. Bumi Aksara.
- J.J.H. Bruggink. Alih bahasa Bernard Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bhakti.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat. 2006. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta. Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie. 1998. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta. Balai Pustaka.
- , 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta. FH UII PRESS.
- , 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta. Konstitusi Press.
- , 2005. *Konstitusi dan Konstitualisme*. Jakarta. Konstitusi Press.
- , 2006. *Hukum Tata Negara dan pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*. Jakarta. Konstitusi Press.
- , 2006. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta. Konstitusi Pers.
- , 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. Konstitusi Press.
- , 2008. *Menuju Negara Hukum Demokratis*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- , 2009. *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta. Rajawali Press.
- , 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Jimmy Z. Usfunan. 2015. *Konsep Kepastian Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Disertasi. Bali. PPS Universitas Udayana.

- Josep Riwu Kaho. 2003. *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Khudzaifah Dimiyati. 2010. *Teorisasi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia Tahun 1945-1990*. Yogyakarta. Genta Publishing.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- Lijan Poltak Sinambela. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Lintje Anna Marpaung. 2012. *Politik Hukum Tata Negara Dalam Pemekaran Daerah di Indonesia*. Semarang. Pustaka Magister
- . 2020. *Politik Pemerintahan Daerah*. Bandar Lampung. Pusaka Media.
- Lon Fuller. 1964. *The Moralty of Law*. Revisi Edition. Yale University.
- M. Arsyad Sanusi. 2006. *Implementasi Rancangan Aksi Anti Korupsi di Provinsi Sulawesi Tenggara*. Sulawesi Tenggara. Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara.
- M. Solly Lubis. 1995. *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung. Mandar Maju.
- Mahendra Putra Kurnia,dkk. 2007. *Pedoman Naskah Akaddemik perda Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. Yogyakarta. Kreasi Total Media.
- Mahfud MD. 2010. *Perkembangan Politik Hukum : Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Jakarta. Raja Grafindo.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta. Kanisius.
- . 2011. *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Jakarta. Kanisius.
- Miriam Budiarto. 1982. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia.
- . 1996. *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Cet. 2, Jakarta. Gramedia.

- Mochtar Kusumaatmadja. 2006. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung. Alumni.
- Moh.Yamin. 1995. *Naskah Persiapan UUD1945*. Jakarta. Jajasan Prapanca.
- Otje Salman dan Anthon F. Susanto. 2008. *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung. PT.Refika Aditama.
- P. Anthonius Sitepu. 2012. *Teori-Teori Politik*. Yogyakarta. Graha Ilmu.
- Philip Handler. 2013. *Legal History*. New York. Routledge.
- Philippus M. Hadjon dan Ttatiek Sri Djamiati. 2009. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta. Gajah Mada University Press. Cetakan Ke-IV.
- Philippus M. Hadjon, dkk. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Prajudi Atmosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. 10. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1978. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung.
- , 1989. *Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung. Citra Aditya Bakti. Cet. Ke III.
- , 1993. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. UII Press.
- , 2009. *Hukum Administrasi di Daerah*. Yogyakarta. FH UII Press.
- Rifal Ahmad. 2006. *Akses Kelompok Rentan dalam Proses Legislasi*. Jakarta. Koalisi Kebijakan Partisipatif.
- Riyaas Rasyid. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. Jakarta. Pustaka Pelajar.

- Rooseno Hardjowidigdo. 2004. *Wetgevingsleer di Negeri Belanda dan Perkembangan Undang-Undang Saat Ini Di Indonesia*. Jakarta. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung. Mandar Maju.
- S. Prajudi Atmasudirjo. 1995. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Bandung. Fokusmedia.
- Satjipto Rahardjo. 2002. *Sosiologi Hukum : Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Surakarta. Muhammadiyah University Press.
- . 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta. UKI Press.
- Sedarmayanti, 1996. *Tata Kerja dan Produktivitas Kerja : Suatu Tinjauan Dari Aspek Ergonomi atau Kaitan Antara Manusia dengan Lingkungan Kerjanya*. Bandung. Mandar Maju.
- Sirajuddin. 2006. *Hak Rakyat Mengontrol Negara : Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Malang. Corruption Watch.
- . 2016. *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah*. Malang. Setara Press.
- Soerjono Soekanto. 2007. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo.
- Soenobo Wirjosoegito. 2004. *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Soewarno Handyaningrat. 1990. *Pengantar Ilmu Adminisrasi dan Manajemen*. Jakarta. Gunung Agung.
- Sri Soemantri Mertosoewignjo. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung. Alumni.
- . 1997. *Hak Uji Material di Indonesia*. Bandung. Alumni.
- Sudikno Mertokusumo. 2007. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta. Liberty.

- Sulistiyowati Irianto. 2003. *Perempuan dan Hukum : Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Sutra Ningsi. 2010. *Inventarisasi dan Evaluasi Perda, Bab dalam Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta. Yayasan Pusaka Obor Indonesia.
- Teguh Yuwono. 2001. *Manajemen Otonomi Daerah : Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*. Semarang : Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik.
- Theo Hujibers. 19955. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta. Kanisius.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Ulbert Silalahi. 2007. *Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep dan Teori*. Bandung. Sinar baru Algesindo.
- W. Freidmann. 1960. *Legal Theory*. London. Stevens & Sons Limited.
- Wawan Ichwanuddin. 2006. *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Publik : Studi Kasus Masyarakat Sipil dalam Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan*. Jakarta. YAPPIKA.
- Wayne Marisson dalam I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (COnstitusional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta. Sinar Grafika.
- William J. Chambliss and Robert B. Seidman. 1971. *Law, Order, and Power*. Philippines. Adison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Yohanes Usfunan. 2004. *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis*. Denpasar. Orasi Ilmiah, Universitas Udayana.
- Zainudin Ali. 2006. *Filsafat Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Zulian Yamit. 2001. *Manajemen Kualitas Produk dan Jasa*. Yogyakarta. Ekonosia.

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Tentang Jenis dan bentuk Peraturan yang dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah Sebagai Undang-Undang Federal. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 yang telah dicetak ulang.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum, yang merupakan pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 29.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menggantikan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.

- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 200 Nomor 157.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nomor Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nomor Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016.
- Peraturan Presiden nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2005 tentang Program Legislasi Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006 perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah.

### C. JURNAL

- Angreime Igir. Mei 2017. *Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Lex Privatum Vol. V No.3.
- Eka N.A.M. Sihombing. 2017. *Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah : Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137*. Jakarta. Jurnal Yudisial No.10 Vol.2 – PUU-XII/2015 dan No.56/PUU/2016.
- Fathurohman. Januari 2013. *Implikasi Pembatalan Perda Terhadap Ketepatan Proporsi Teori Penegakan Hukum dalam Sistem Peradilan di Indonesia*. Jurnal Dinamika Hukum. Vol. 13 No.1.
- Imam M. Nasef dalam Fathorrahman. Juni 2017. *Telaah Hukum Tentang Pembatalan Peraturan Daerah (Perda) oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 56/PUU-XIV/2016*. Jurnal Rechtsens, Vol. 6, No. 1.
- Joko Harmantyo. April 2007. *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*. Jurnal Makara, Sains, Vol. 11 No.1.
- Joko Risyono. 2015. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*. Jurnal Aspirasi, Vol. 6 No. 2, Desember 2015.
- M. Agus Santoso. 2013. *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*. Jurnal Yustisia, Vol.2 No.3 Edisi September – Desember.
- M. Nur Sholikin. Mei 2017. *Penghapusan Kewenangan Pemerintah untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil Mahkamah Agung*. Jurnal RechtsVinding Online.
- Muhammad Irham. 2016. *Prinsip-Prinsip Negara Hukum*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Pattimura.
- Muhammad Reza Winata, Mery Christian Putri, dan Zaka Firma Aditya. Desember 2018. *Legal Historis Kewenangan*

*Pengujian dan Pembatalan peraturan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kemudahan Berusaha. Jurnal RechtsVinding.*

- Ni'Matul Huda. Juni 2008. *Problematika Yuridis di Sekitar Pembatalan Perda. Jurnal Konstitusi. Vol. 5, No.1.*
- Prisca Listiningrum. 2019. *Eksistensi Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Jurnal Arena Hukum Vol.12 No.2.*
- Suska. 2012. *Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Jurnal Konstitusi Vol.9, No.2.*
- Tomy M. Saragih. 2011. *Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan. Jurnal Sasi Vol.17. No.3, Bulan Juli-September.*
- Yuri Sulisty, Antikowati, dan Rosita Indrayati. April 2014. *Pengawasan Pemerintahan terhadap Produk Hukum Daerah (peraturan daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jurnal Lentera Hukum Vol. 1 No. 1.*
- Yuswanto. Desember 2018. *Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Jurnal Konstitusi. Vol.15, No.4.*

#### **D. LAIN-LAIN**

- Anis Ibrahim. 2008. *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi : Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur. Semarang. Doctor Program In Law UNDIP.*
- A.Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analis : Keputusan Presiden Yang Berfungsi Peraturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V). Disertasi PPS Universitas Indonesia.*

- Bagir Manan. Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016
- Jimly Asshidiqie, Seminar Konstitusi "Kontroversi Amandemen UUD 1945 dan Pengaruhnya Terhadap Sistem Ketatanegaraan," makalah disampaikan pada Seminar Konstitusi, Jakarta, 12 April 2007
- Jimmy Z. Usfunan. 2015. *Konsep Kepastian Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Bali. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Udayana
- Kumpulan Makalah. 2003. *Hukum dan Hak Asasi Manusia Jilid I*. Bandung. PPs Unpad.
- Muchsan.. 2010. *Materi Kuliah Hukum Tata Pemerintahan*. Yogyakarta. Magister Ilmu Hukum UGM.
- Muhammad Amin Putra. Masalah Pembatalan Perda oleh Mahkamah Konstitusi". Kolom Hukum Online.
- Yohanes Usfunan. 2004. *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis*. Denpasar. Orasi Ilmiah, Universitas Udayana
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Forum\\_koordinasi\\_pimpinan\\_daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Forum_koordinasi_pimpinan_daerah)
- <https://www.doktorhukum.com/jenis-hirarki-dan-asas-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia/>
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang\\_Dasar\\_Negara\\_Republik\\_Indonesia\\_Tahun\\_1945](https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_Dasar_Negara_Republik_Indonesia_Tahun_1945)
- <https://ngada.org/uud01-1945pjl.html>
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d91dce14f109/begini-mekanisme-penerbitan-dan-pengesahan-perppu?page=2>
- [http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/d/a/daftar\\_perda-perkada\\_dan\\_permendagri\\_yang\\_dibatalan\\_2016](http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/d/a/daftar_perda-perkada_dan_permendagri_yang_dibatalan_2016)
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58fd70f334428/masalah-pembatalan-Perda-oleh-mahkamahkonstitusi-oleh--muhammad-amin-putra>

## TENTANG PENULIS

---



- Nama : DR. Zainab Ompu Jainah,S.H.,M.H  
Tempat,Tanggal Lahir : Teluk Betung, 12 Juli 1977  
E-Mail : zainab@ubl.ac.id  
Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung  
Pangkat : IV/a  
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala  
Alamat Kantor : JL. Z.A Pagar Alam, Labuhan Ratu, Bandar Lampung  
Riwayat Pendidikan - Strata 1 Universitas Lampung Tahun 1999  
- Strata 2 Universitas Lampung Tahun 2002

## Riwayat Pekerjaan

- Strata 3 Universitas Diponegoro Tahun 2012
- Dosen Universitas Sang Bumi Ruwa Jurai (USBRJ) Lampung Tahun 2004 – 2010
- Pembantu Dekan II Universitas Sang Bumi Ruwa Jurai (USBRJ) Lampung Tahun 2006 – 2008
- Dosen Universitas Bandar Lampung (UBL) Tahun 2010 – sekarang
- Ketua Jurusan Hukum Pidana Universitas Bandar Lampung Tahun 2011 – sekarang
- Kepala Pusat Studi Kajian Narkoba Tahun 2012 – sekarang
- Kanselor Pecandu Narkoba Tahun 2015 – sekarang
- Relawan Anti Narkoba Badan Narkotika Provinsi Lampung Tahun 2018 – sekarang



- Nama : Prof.Dr.Lintje Anna Marpaung,S.H.,M.H.  
Tempat,Tanggal Lahir : Sitio- tio, 21 September 1951  
E-Mail : lintje@ubl.ac.id  
Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung  
Pangkat : IV/E  
Jabatan Fungsional : Guru Besar  
Alamat Kantor : JL. Z.A Pagar Alam, Labuhan Ratu, Bandar Lampung
- Riwayat Pendidikan
- Strata 1 Universitas Sumatera Utara Tahun 1982
  - Strata 2 Universitas Padjajaran Tahun 2002
  - Strata 3 Universitas Diponegoro Tahun 2012
- Riwayat Pekerjaan
- Dosen Dipekerjakan (DPK) pada Akademik Maritim Indonesia Medan (AMI)Tahun 1983
  - Dosen DPK pada Fakultas Hukum UBL Tahun 1984 s.d Sekarang
  - Dekan Fakultas Hukum UBL Tahun1987-1997
  - Pembantu Dekan I (Merangkap) Fakultas HukumTahun 1987 – 1993
  - Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Tahun1997 –

1999

- Wakil Rektor II Bidang Administrasi Umum dan Keuangan Tahun 2004 - 2016
- Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Tahun 2006-sekarang
- Penasehat di Pusat Studi Konstitusi dan Perundangundangan UBL Tahun 2016- sekarang



- Nama : RISTI DWI RAMASARI,S.H.,M.H.
- Tempat,Tanggal Lahir : Metro, 30 Desember 1985
- E-Mail : risti@ubl.ac.id
- Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Hukum  
Universitas Bandar Lampung
- Pangkat : III/c
- Jabatan Fungsional : Lektor
- Alamat Kantor : JL. Z.A Pagar Alam, Labuhan Ratu,  
Bandar Lampung
- Riwayat Pendidikan
- Strata 1 Universitas Lampung Tahun 2007
  - Strata 2 Universitas Lampung Tahun 2011
- Riwayat Pekerjaan
- Accounting Officer PT. Sampoerna Telekomunikasi Indonesia,Tbk. Tahun 2007-2008
  - Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum (PDIH) UNDIP-UNILA Tahun 2008-2012
  - Dosen Universitas Bandar Lampung (UBL) Tahun 2012 - sekarang



Nama : INTAN NURINA SEFTINIARA, S.H,M.H  
Tempat,Tanggal Lahir : Bandar Lampung, 13 September 1988  
E-Mail : intanurina@ubl.ac.id  
Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Hukum  
Universitas Bandar Lampung  
Pangkat : III/b  
Jabatan Fungsional : Asisten Ahli  
Alamat Kantor : JL. Z.A Pagar Alam, Labuhan Ratu,  
Bandar Lampung  
Riwayat Pendidikan  
- Strata 1 Universitas Lampung  
Tahun 2001  
- Strata 2 Universitas Lampung  
Tahun 2013  
Riwayat Pekerjaan  
- Staf pada PT.BUMD Lampung Jasa  
Utama Tahun 2011  
- Staf pada Staf Ahli Gubernur  
Provinsi Lampung Tahun 2011  
- Dosen Universitas Bandar Lampung  
(UBL) Tahun 2015 – sekarang  
- Advokat Pada BKBH UBL Tahun  
2020 – sekarang  
- Pengurus BKBH pada divisi non-  
litigasi bagian Pidana Tahun 2021 –  
sekarang