



**TESIS**

**KEBERATAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA  
TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH  
OLEH PEMERINTAH PUSAT**

*THE OBJECTIONS OF REGENCY GOVERNMENT AGAINST  
CANCELLATION OF LOCAL REGULATION BY  
CENTRAL GOVERNMENT*

**AGUS DWI SAPUTRO, S.H.**  
**NIM : 150720101016**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
2017**

**TESIS**

**KEBERATAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA  
TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH  
OLEH PEMERINTAH PUSAT**

*THE OBJECTIONS OF REGENCY GOVERNMENT AGAINST  
CANCELLATION OF LOCAL REGULATION BY  
CENTRAL GOVERNMENT*

**AGUS DWI SAPUTRO, S.H.**  
**NIM : 150720101016**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
2017**

**KEBERATAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA  
TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH  
OLEH PEMERINTAH PUSAT**

*THE OBJECTIONS OF REGENCY GOVERNMENT AGAINST  
CANCELLATION OF LOCAL REGULATION BY  
CENTRAL GOVERNMENT*

**TESIS**

Untuk memperoleh Gelar Magister Hukum dalam Program Studi Magister Hukum  
Pada Program Pascasarjana Universitas Jember

Oleh :

**AGUS DWI SAPUTRO, S.H.**  
**NIM : 150720101016**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
2017**

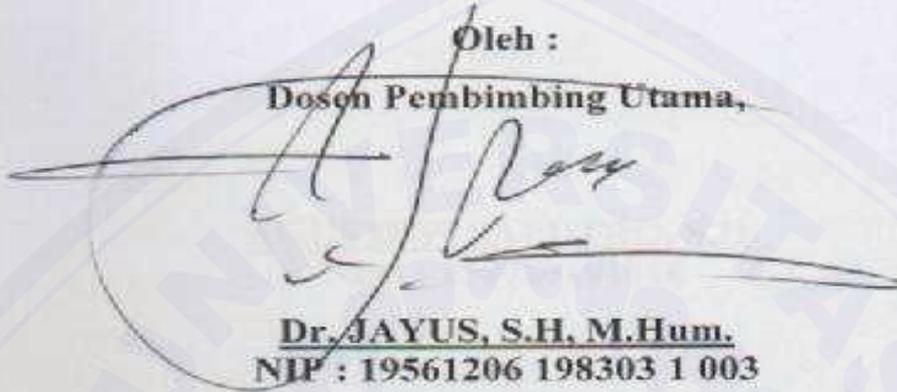
**PERSETUJUAN**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI**

**TANGGAL 21 JUNI 2017**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,



**Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.**  
**NIP : 19561206 198303 1 003**

Dosen Pembimbing Anggota,



**Dr. AAN EFENDI, S.H., M.H.**  
**NIP : 19830203 200812 1 004**

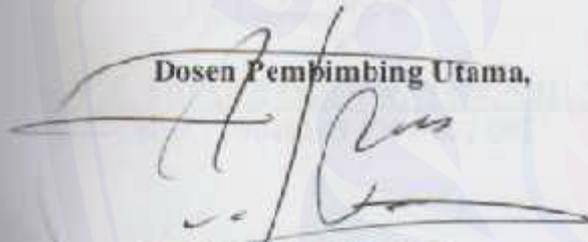
PENGESAHAN

KEBERATAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA  
TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH  
OLEH PEMERINTAH PUSAT

Oleh :

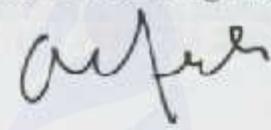
AGUS DWI SAPUTRO, S.H.  
NIM : 150720101016

Dosen Pembimbing Utama,



Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.  
NIP : 19561206 198303 1 003

Dosen Pembimbing Anggota,



Dr. AAN EFENDI, S.H., M.H.  
NIP : 19830203 200812 1 004

Mengesahkan,  
Program Studi Magister Hukum  
Fakultas Hukum  
Universitas Jember  
Dekan,



Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.  
NIP : 19740922 199903 1 003

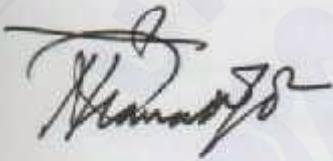
## PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Rabu  
Tanggal : 21  
Bulan : Juni  
Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember :

Ketua,



Dr. Y.A. TRIANA OHOIWUTUN, S.H., M.H.  
NIP : 19640103 199002 2 001

Sekretaris,



AL KHANIF, S.H., M.A., LL.M., Ph.D.  
NIP : 19790728 200912 1 003

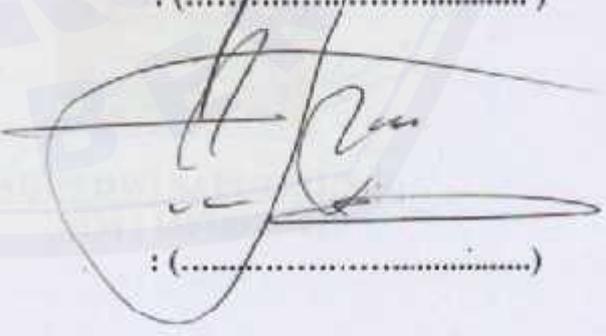
ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

Dr. ARIES HARIANTO, S.H., M.H.  
NIP : 19691230 199903 1 001



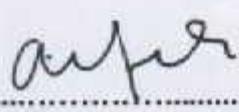
: (.....)

Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.  
NIP : 19561206 198303 1 003



: (.....)

Dr. AAN EFENDI, S.H., M.H.  
NIP : 19830203 200812 1 004



: (.....)

## PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Hukum), baik di Universitas Jember maupun di perguruan tinggi lain.
2. Tesis ini merupakan hasil dari gagasan, ide, pemikiran, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik maupun sanksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, 21 Juni 2017

Yang membuat pernyataan,



**AGUS DWI SAPUTRO, S.H.**

**NIM : 150720101016**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat, petunjuk, serta hidayah yang telah diberikan, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul : ***Keberatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat***. Penulisan tesis ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Magister Hukum periode tahun 2017. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan dalam penulisan tesis ini, antara lain :

1. Dr. Jayus, S.H, M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Utama penyusunan tesis ;
2. Dr. A'an Efendi, S.H., M.H, sebagai Dosen Pembimbing Anggota penyusunan tesis ;
3. Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H., selaku Ketua Panitia Penguji Tesis dan Ketua Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember;
4. Al Khanif, S.H., M.A., LL.M., Ph.D., selaku Sekretaris Panitia Penguji Tesis ;
5. Dr. Aries Harianto, S.H., M.H., selaku Anggota Panitia Penguji Tesis dan Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember yang baru ;
6. Dr. Nurul Ghufroon, S.H., M.H, selaku Dekan, Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H. M.Hum., selaku Wakil Dekan I, dan Echwan Iriyanto, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II yang baru, serta Mardi Handono, S.H., M.H. dan Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember pada waktu penulis menempuh perkuliahan ;
7. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan yang diberikan ;
8. Orang tuaku, semua keluarga dan kerabat atas doa dan dukungan yang telah diberikan dengan setulus hati ;
9. Istri dan anak-anakku tercinta yang selalu menjadi motivasi dan semangat untuk maju ;

10. Teman-teman seperjuangan di Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember Angkatan Tahun 2015 yang tak bisa disebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;
11. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan tesis hukum ini.

Seperti pepatah menyebutkan “*tak ada gading yang tak retak*” ; sama halnya dengan tesis yang penulis susun ini. Penulis menyadari bahwasanya penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, serta masih banyak kekurangan–kekurangannya, mengingat penulis sebagai manusia yang masih jauh dari kebenaran dan kesempurnaan dan banyak sekali kelemahan. Menyadari sepenuhnya akan keterbatasan penulis baik dari segi kemampuan dan keterbatasan bekal ilmu saat menulis tesis ini. Oleh karena itu, senantiasa penulis akan menerima segala kritik dan saran dari semua. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan tesis ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 21 Juni 2017  
Penulis,

**AGUS DWI SAPUTRO, S.H.**  
**NIM : 150720101016**

## RINGKASAN

Dalam hal pengaturan pembatalan Perda Kabupaten/Kota terdapat dua ketentuan berbeda yang mengatur hal tersebut, yaitu Pasal 251 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam perkara pengujian undang-undang Nomor 137/PUU-XIII/2015, yang diajukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) dan empat puluh lima Pemerintah Kabupaten/Kota, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menghapus aturan terkait kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam membatalkan peraturan daerah. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif, yakni pemerintah daerah dan DPRD, sehingga pembatalan produk hukum berupa peraturan di bawah undang-undang itu bisa dibatalkan jika dilakukan melalui mekanisme uji materi di Mahkamah Agung. Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas penulis mengidentifikasi beberapa rumusan masalah antara lain : (1) Apakah *ratio decidendi* (pertimbangan hukum) hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menghapus kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat sesuai dengan konsep otonomi daerah? dan (2) Bagaimana konsep pengaturan pembatalan peraturan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah?

Metode penelitian yang dalam penulisan tesis ini adalah menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat. Adapun pendekatan masalah yang digunakan, yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat. Pendekatan konseptual dilakukan dengan merujuk pada konsep dan teori hukum yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Pendekatan historis dilakukan dengan menggali dan memahami filosofi yang terkandung dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. Terkait dengan bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan atau putusan hakim, dan bahan hukum sekunder berupa buku, laporan penelitian atau jurnal hukum.

Hasil kajian yang diperoleh bahwa : Pertama, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 telah memberikan kepastian hukum dan sesuai dengan konsep otonomi daerah. Dalam kasus ini, Mahkamah Konstitusi telah memutus rantai perdebatan terkait pengujian Perda Kabupaten/Kota. Putusan Mahkamah Konstitusi secara tegas memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan yang berhak menguji dan membatalkan Perda Kabupaten/Kota (*judicial review*). Dengan demikian, pengawasan yang bersifat represif menjadi wewenang Mahkamah Agung, sedangkan pengawasan yang bersifat preventif menjadi tugas Pemerintah Pusat. Kedua, dalam kaitannya dengan otonomi daerah,

sesuai amanat Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 maka peran pengujian peraturan perundang-undangan di bawah tetap merupakan tugas Mahkamah Agung (MA), sedangkan pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan preventif dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) yang diajukan oleh pemerintah daerah. Namun dalam hal Perda tentang rencana pembangunan jangka panjang/menengah daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak, dan tata ruang, pemerintah pusat tetap berwenang untuk mengevaluasi dan membatalkan Perda yang mengatur hal-hal tersebut.

Berdasarkan hasil kajian tersebut penulis memberikan saran, bahwa : Untuk mengawasi produk-produk Perda supaya tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah pusat harus mengintensifkan dan mengoptimalkan mekanisme *executive preview* dan *executive review* terhadap rancangan Perda yang diajukan oleh pemerintah daerah, sebelum disahkan menjadi Perda oleh DPRD dan pemerintah daerah. Dengan demikian mekanisme *executive preview* dan *executive review* lebih berfungsi sebagai instrumen pengawasan internal oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Sedangkan pengujian secara yudisial (*judicial review*) atas Perda dapat dilakukan apabila terdapat orang atau badan hukum yang merasa keberatan dan mengajukan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung untuk membatalkan Perda yang dianggap merugikan tersebut. Pengujian dan pemeriksaan permohonan hak uji materi oleh Mahkamah Agung tersebut memiliki fungsi pengawasan eksternal yang bersifat yuridis terhadap kekuasaan pemerintahan (*executive*) dalam kerangka *check and balances* serta sekaligus dalam rangka mengawal cita negara hukum.

## SUMMARY

*In the case of regulation of cancellation of local regulation, there are two different provisions regulating that matter, namely Article 251 of Law Number 23 Year 2014 concerning Local Government and Article 9 paragraph (2) of Law Number 12 Year 2011 concerning Formation of Legislation . In the case of judicial review of Law No. 137 / PUU-XIII / 2015, filed by the All Indonesian Government Association (Apkasi) and forty-five Regency Governments, the Constitutional Court decided to abolish the rules relating to the Governor's authority as a representative of the central government in canceling local regulation. In its consideration, the Constitutional Court considers that the regional regulation is a legal product made by the executive and legislative, namely the local government and the local parliament, so that the cancellation of legal products in the form of regulations under the law can be canceled if done through a judicial review mechanism in the Supreme Court. Based on the aforementioned matters, the writer identifies several problem formulations, among others: (1) Is the decidend ratio of judges of the Constitutional Court in Decision Number 137 / PUU-XIII / 2015 which removes the authority of cancellation of local regulations by the central government in accordance with the concept of autonomy area? And (2) What is the concept of regulating the cancellation of local regulations in accordance with the principle of regional autonomy?*

*The method of research which is in writing this thesis is to use normative juridical research type, that is research done by examining various kinds of rule of law which is formal like law, the theoretical concept literatures which then connected with problem of authority of cancellation local regulations by Central Government. The problem approach used, namely the statute approach, conceptual approach, and historical approach. The statute approach is undertaken by reviewing all legislation and regulations relating to the cancellation authority of local regulations by the Central Government. The conceptual approach is done by referring to legal concepts and theories related to the issues discussed in this study. Historical approach is done by exploring and understanding the philosophy contained in the Decision of the Constitutional Court Number 137 / PUU-XIII / 2015. Associated with the legal material used consists of primary legal materials in the form of legislation or judgment, and secondary legal materials in the form of books, research reports or legal journals.*

*The results of the study obtained that: First, the Decision of the Constitutional Court Number 137 / PUU-XIII / 2015 has provided legal certainty and in accordance with the concept of local autonomy. In this case, the Constitutional Court has broken the chain of debates over the testing of the local regulations. The decision of the Constitutional Court expressly authorizes the Supreme Court as a judicial institution which is entitled to test and annul the local regulation (judicial review). Thus, the repressive supervision becomes the authority of the Supreme Court, while the preventive supervision becomes the task of the Central Government. Secondly, in relation to local autonomy, in accordance with the mandate of Article 24 A Paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the role of judicial review under the law remains the duty of the Supreme*

*Court (MA), while the central government has the authority to conduct preventive and evaluation supervision To draft local regulations submitted by local governments. However, in terms of local regulations on long-term regional / local development plans, the Regional Revenue and Dutch Revenue, taxes, and spatial plans, the central government remains authorized to evaluate and revoke the law governing such matters.*

*Based on the results of the review, the authors suggest that: To oversee the products of local in order not to contradict public interest and higher legislation, the central government should intensify and optimize the mechanism of executive preview and executive review of the proposed law by local governments, before being legalized by local parliaments and local governments. Thus the executive preview and executive review mechanism is more functioning as an internal control instrument by the central government against the local government. Judicial review on the law can be done if there is a person or legal entity objecting and applying for a judicial review right to the Supreme Court to cancel the local regulation considered to be harmful. The examination and examination of the petition for judicial review by the Supreme Court has a juridical external supervisory function on the executive authority within the framework of checks and balances and simultaneously in order to guard the state of the law.*

**DAFTAR ISI**

Halaman Sampul Depan.....	i
Halaman Sampul Dalam .....	ii
Halaman Prasyarat Gelar.....	iii
Halaman Persetujuan .....	iv
Halaman Pengesahan .....	v
Halaman Penetapan Panitia Penguji .....	vi
Halaman Pernyataan Orisinalitas Tesis .....	vii
Halaman Ucapan Terima Kasih .....	viii
Halaman Ringkasan .....	x
Halaman <i>Summary</i> .....	xii
Halaman Daftar Isi .....	xiv
Halaman Daftar Lampiran .....	xvi
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	10
1.3 Tujuan Penelitian .....	10
1.4 Manfaat Penelitian .....	11
1.5 Originalitas Penelitian .....	12
1.6 Metode Penelitian .....	14
1.6.1 Tipe Penelitian .....	14
1.6.2 Pendekatan Masalah .....	14
1.6.3 Bahan Hukum .....	16
1.6.4 Analisis Bahan Hukum .....	17
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI .....</b>	<b>19</b>
2.1 Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .....	19
2.2 Desentralisasi dan Otonomi Daerah .....	26

2.3	Teori Kewenangan .....	31
2.3.1	Pengertian Kewenangan .....	31
2.3.2	Sumber Kewenangan dan Bentuk Kewenangan .....	34
2.4	Teori Perundang-undangan .....	38
2.4.1	Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .	38
2.4.2	Hierarki dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	41
2.5	Teori Kekuasaan Kehakiman .....	44
2.5.1	Asas-asas Kekuasaan Kehakiman .....	44
2.5.2	Prinsip Kekuasaan Kehakiman .....	47
2.6	Teori Pengawasan .....	53
<b>BAB 3</b>	<b>KERANGKA KONSEPTUAL .....</b>	<b>58</b>
<b>BAB 4</b>	<b>PEMBAHASAN.....</b>	<b>61</b>
4.1	Kesesuaian Pertimbangan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 Yang Menghapus Kewenangan Pembatalan Perda Oleh Pemerintah Pusat dengan Konsep Otonomi Daerah .....	61
4.1.1	Latar Belakang Diajukannya <i>Judicial Review</i> Ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 .....	67
4.1.2	Kesesuaian Pertimbangan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang Menghapus Kewenangan Pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat dengan Konsep Otonomi Daerah .....	74
4.2	Konsep Pengaturan Ke Depan Terhadap Pembatalan Perda Yang Sesuai Dengan Asas Otonomi Daerah .....	93
<b>BAB 5</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>112</b>
5.1	Kesimpulan .....	112
5.2	Saran-saran .....	113

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran : Risalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015



## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, selain itu daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah adalah menerbitkan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda), sebagaimana diatur dalam Bab IX Pasal 236 sampai dengan Pasal 257 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014) dimana dalam ketentuan itu disebutkan tentang Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Lebih lanjut tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah disebutkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 236 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa : Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah tersebut dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/

kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Berdasarkan hal tersebut, suatu Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Sebagaimana disebutkan oleh Ni'matul Huda terkait dengan pembentukan Perda bahwa :

Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka Peraturan Daerah itu, seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative act*) sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*regulative act*). Perbedaan antara peraturan daerah dengan undang-undang hanya dari segi teritorial semata atau berlakunya peraturan tersebut bersifat nasional atau lokal. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan peraturan daerah hanya berlaku dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja yaitu dalam wilayah daerah propinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah kota.<sup>1</sup>

Perda pada dasarnya ada 2 (dua) yaitu Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa : Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Lebih lanjut disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, 2012, hlm.233-234

Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa : Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Pemberian otonomi dan tugas pembantuan kepada daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota menimbulkan tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan bagi pemerintah daerah dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian itu pula kebijakan otonomi daerah telah menjadi pemicu lahirnya ribuan Perda di berbagai propinsi dan kabupaten. Pemerintahan daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tataran proses maupun aspek tataran substansinya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan demokratis secara proses apabila pemerintahan daerah bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun pengkritisan terhadap sesuatu kebijakan daerah yang dilaksanakan.

Dalam proses pembentukan suatu Perda, masyarakat berhak memberi masukan, baik secara lisan maupun secara tertulis. Keterlibatan masyarakat ini, dimulai dari proses penyiapan pada waktu pembahasan rancangan Perda. Penggunaan hak masyarakat ini dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap

hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintahan daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

Pada bulan Juni 2016, Presiden Jokowi melalui Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disebut Mendagri) membatalkan ribuan Perda yang dianggap bermasalah.<sup>2</sup> Bermasalah dalam hal ini diartikan bahwa Perda dimaksud bertentangan dengan undang-undang yang ada di atasnya. Beberapa Perda yang dihapus oleh Mendagri diantaranya meliputi Perda berkaitan dengan investasi, izin usaha, hingga Perda-perda yang bernuansa syariah. Menurut pemerintah, pembatalan ribuan Perda tersebut dimaksudkan terutama untuk memperkuat daya saing bangsa Indonesia di era kompetisi. Hal ini dikarenakan Perda-perda tersebut dinilai merupakan aturan yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat investasi dan kemudahan berusaha.<sup>3</sup> Namun maksud baik pemerintah pusat membatalkan Perda tersebut justru menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat dan menimbulkan keberatan kalangan pemerintah daerah, terutama daerah yang terkena keputusan pembatalan Perda dimaksud. Selain mengenai materi muatan Perda yang dibatalkan, salah satu aspek penting yang juga menjadi bahan perdebatan dan pro kontra adalah berkenaan dengan kewenangan Mendagri untuk membatalkan suatu Perda.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Selengkapnya lihat pada [http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal\\_Perda\\_21\\_juni\\_2016.pdf](http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_Perda_21_juni_2016.pdf), diakses pada tanggal 16 Februari 2017

<sup>3</sup> <http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses pada tanggal 16 Februari 2017

<sup>4</sup> <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/13/jokowi-umumkan-pembatalan-3143-Perda-bermasalah>, diakses pada tanggal 16 Februari 2017

Jika kita merujuk pada ketentuan dalam Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa “Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”. Ayat (3) dari Pasal 251 tersebut juga mengatur bahwa apabila gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan Perda kabupaten/kota dan Perbup/Perwali yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka Mendagri yang membatalkan Perda kabupaten/kota dan perbup/perwali tersebut. Ketentuan ini memperlihatkan bahwa undang-undang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat, dalam hal ini Mendagri untuk membatalkan Perda.

Berkenaan dengan hal itu, secara teori dijelaskan bahwa undang-undang merupakan salah satu dasar dalam pembuatan Perda. Sehingga apabila terdapat suatu Perda yang bertentangan dengan undang-undang, maka Perda tersebut dapat dibatalkan. Dalam hal penyusunan pencabutan/perubahan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah, Pemerintah Daerah Provinsi dapat berkonsultasi dengan Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat berkonsultasi dengan Sekretaris Daerah melalui Biro Hukum Provinsi. Gubernur melaporkan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah kabupaten/kota yang telah dicabut/diubah dan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah provinsi kepada Menteri Dalam Negeri.

Berkaitan dengan mekanisme pembatalan suatu Perda, Pasal 24 A UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan 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 ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa apabila terdapat suatu Perda yang bertentangan dengan undang-undang, maka lembaga yang diberikan kewenangan untuk menguji dan membatalkannya adalah Mahkamah Agung. Hal ini diperkuat oleh Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”.

Namun berbeda halnya jika kita melihat ketentuan sebagaimana dimuat dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang pada intinya memberikan kewenangan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dan/atau Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan suatu Perda. Hal tersebut memperlihatkan bahwa terjadi dishamonisasi antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang legalitas pembatalan Perda, yakni Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Lantas undang-undang mana yang harus kita patuhi ? Adagium hukum mengatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan masih dianggap berlaku sebelum ada undang-undang yang mencabutnya. Sehingga, kedua undang-undang tersebut dapat dijadikan tempat berpijak dalam upaya pembatalan suatu Perda..

Namun untuk menjawab pertanyaan tentang undang-undang mana yang dirasa lebih tepat sebagai tempat berpijak ? Tentu kita harus mengacu pada kaidah-kaidah penyusunan perundang-undangan yang berlaku. Dalam suatu kaidah penyusunan perundang-undangan, jika terjadi disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan setingkat, hal yang harus kita perhatikan adalah siapa pemberi mandat undang-undang tersebut. Jika pembentukan salah satu undang-undang diantara undang-undang yang bertentangan merupakan amanat langsung dari UUD NRI Tahun 1945, maka undang-undang tersebutlah yang seharusnya dijadikan tempat berpijak utama dalam kehidupan ber hukum di Indonesia karena kedudukannya lebih tinggi dari peraturan lain yang ada di bawahnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Apabila hal ini kita kontekskan dengan perdebatan mengenai legalitas Mendagri dalam pencabutan Perda, maka penulis ingin mengatakan bahwa secara normatif Mendagri memiliki legalitas dalam pencabutan Perda karena berpayung hukum pada dalam Pasal 251 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Akan tetapi, jika dilihat secara kewenangan dan teori, Mendagri bukanlah lembaga yang tepat dalam melakukan pencabutan Perda karena kewenangan dalam pencabutan Perda telah diberikan oleh Pasal 24 A UUD NRI Tahun 1945 kepada Mahkamah Agung. Agar perdebatan ini tidak terjadi di kemudian hari, penting sekiranya para pembuat undang-undang untuk melakukan harmonisasi terhadap kedua undang-undang tersebut. Hal ini mengingat bahwa potensi Perda yang bermasalah tidak saja terjadi saat ini, tetapi dapat terulang di masa-masa mendatang.

Dari gambaran permasalahan tersebut di atas, apabila pemerintah daerah tidak menindaklanjuti pembatalan, Undang-undang Pemerintahan Daerah telah menyiapkan sanksinya. Namun, Undang-undang Pemerintahan Daerah juga memberikan hak bagi pemerintah daerah untuk mengajukan keberatan apabila tidak menerima keputusan pembatalan Perda tersebut. Mekanisme pencabutan Perda diatur lebih lanjut dalam Instruksi Mendagri Nomor : 582/476/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Yang Menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi. Instruksi ini ditetapkan pada 16 Februari 2016. Dalam Instruksi Mendagri itu gubernur dan bupati/walikota di seluruh Indonesia perlu segera mengambil langkah-langkah untuk mencabut/mengubah peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah yang menghambat birokrasi dan perizinan investasi.

Terkait kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat membatalkan Perda kabupaten/kota, sebagaimana ketentuan Pasal 251 ayat (2), (3), (4) dan (8) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa pasal-pasal tersebut di atas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu, putusan ini telah membatalkan berlakunya aturan terkait kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda. Hal itu disampaikan majelis hakim Mahkamah Konstitusi dalam pembacaan putusan pengujian undang-undang pada tanggal 5 April 2017 yang dalam salah satu amar putusannya menyebutkan : “Mengabulkan permohonan Pemohon sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat

(8) serta ayat (4) sepanjang frasa : pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.”

Uji materi tersebut diajukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) dan 45 (empat puluh lima) pemerintah daerah kabupaten/kota. Para pemohon meminta agar peraturan terkait pembatalan Perda kabupaten/kota yang terdapat dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa Perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif, yakni pemerintah daerah dan DPRD. Sedianya, pembatalan produk hukum berupa peraturan di bawah undang-undang itu bisa dibatalkan jika dilakukan melalui mekanisme uji materi di Mahkamah Agung. Ketentuan ini sebagaimana diatur dalam Pasal 24 A ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan 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. Selain itu, pertimbangan Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan tersebut karena Perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh eksekutif atau kepala daerah dengan legislatif atau DPRD. Sebagaimana yang diatur di dalam Undang-undang Kekuasaan Kehakiman, bahwa pembatalan Perda sebagai produk hukum dibawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan oleh Mendagri.

Berdasarkan hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk menuangkan dan mengkaji masalah pembatalan Perda kabupaten/kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* Pasal 251 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam bentuk penulisan tesis hukum dengan judul : **“Keberatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah *ratio decidendi* (pertimbangan hukum) hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menghapus kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan konsep otonomi daerah?
2. Bagaimana konsep pengaturan pembatalan Perda yang sesuai dengan asas otonomi daerah?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Menurut Bruggink, tujuan penelitian adalah hal penentuan tujuan (*doelstelling*) atau kepentingan pengetahuan (*kennisbelang*).<sup>5</sup> Pada dasarnya tujuan penulisan tesis ini merupakan tujuan yang berkaitan dengan obyek studi. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan tesis hukum sebagaimana

---

<sup>5</sup> J.J.H Bruggink, Alih Bahasa Arief Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996, hlm.216

dirumuskan dalam rumusan masalah sebagaimana telah disebutkan, meliputi 2 (dua) hal antara lain :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis *ratio decidendi* (pertimbangan hukum) hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang membatalkan kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis konsep pengaturan pembatalan Perda yang sesuai dengan asas otonomi daerah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dalam penulisan tesis ini antara lain :

- a. Untuk pengembangan teori hukum tata negara, khususnya masalah konsep pengaturan pembatalan peraturan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah.
- b. Untuk memberikan kritik dan masukan yang bersifat membangun dalam rangka masalah mekanisme pembatalan peraturan daerah.
- c. Sebagai referensi dan upaya untuk menelaah masalah pembatalan peraturan daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Sedangkan manfaat praktis yang ingin diperoleh dari penelitian ini antara lain sebagai berikut :

- a. Sebagai bahan masukan bagi pihak terkait masalah konsep pengaturan pembatalan peraturan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah.

- b. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan instansi terkait, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan masalah pembatalan peraturan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah.

### 1.5 Originalitas Penelitian

Karya ilmiah adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penelitian ini pada dasarnya didasari oleh penelitian terdahulu dari beberapa tesis yang sejenis. Beberapa rujukan dan referensi penelitian tesis hukum tersebut, adalah :

1. Analisis Pembatalan Peraturan Daerah Menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 2016 oleh Akbar Kurnia Wahyudi, pada Universitas Diponegoro, Semarang. Dalam penelitian tersebut dibahas bahwa Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan pemerintah mengawasi Perda, baik ketika masih bentuk rancangan maupun sesudah disahkan. Pasal 251 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan pengawasan kepada Menteri dan Gubernur sampai dengan kewenangan pembatalan melalui instrumen berupa keputusan menteri dan keputusan gubernur. Menteri berwenang membatalkan Perda provinsi, sedangkan gubernur berwenang membatalkan Perda kabupaten/kota. Apabila gubernur tidak membatalkan Perda maka Menteri yang akan membatalkan Perda tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 251 ayat (3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keputusan pembatalan ini harus

ditindaklanjuti dengan pemberhentian pelaksanaan Perda dan pencabutan Perda yang dibatalkan. Apabila pemerintah daerah tidak menindaklanjuti pembatalan, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menyiapkan sanksinya. Ketentuan adanya sanksi bagi pemerintah daerah ini merupakan materi pengaturan baru yang tidak terdapat dalam undang-undang sebelumnya. Ada dua bentuk sanksi yang akan diterima oleh pemerintah daerah, yaitu sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda.

2. Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Perspektif *Judicial Review* Dan *Executive Review*, pada Universitas Hasanudin Makassar Tahun 2016 oleh Khelda Ayunita. Dalam penelitian tersebut dibahas bahwa Pandangan ideal tentang Perda tersebut seolah-olah “diciderai” oleh ketentuan Pasal 185 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disingkat Mendagri) untuk membatalkan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pertanyaan yuridis yang mengemuka dari persoalan ini adalah berkenaan dengan validitas atau kekuatan hukum kewenangan Mendagri tersebut dan pengaruhnya terhadap kedudukan Perda sebagai suatu produk hukum. Peraturan Daerah telah melahirkan dualisme pengujian yaitu *executive review* oleh pemerintah pusat dan *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Standar pengujian peraturan daerah oleh pemerintah pusat berbeda dengan standar pengujian peraturan daerah oleh Mahkamah Agung. Implikasi hukum timbul sebagai akibat dari pembatalan peraturan daerah tersebut yaitu lahirnya ketidakpastian hukum terhadap status peraturan daerah.

## 1.6 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metode yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metode merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan tesis ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode penelitian yang dipergunakan dapat diuraikan sebagai berikut :

### 1.6.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.<sup>6</sup>

### 1.6.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm.35

aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan tesis ini, penulis menggunakan 3 (tiga) macam pendekatan yaitu :

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*).<sup>7</sup> Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti.<sup>8</sup> Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang diteliti berupa aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus inti dari penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan ini sebagaimana disebut dalam bahan hukum primer, yaitu menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat.
2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.<sup>9</sup> Disamping dalam peraturan perundang-undangan, konsep hukum juga dapat ditemukan dalam putusan-putusan pengadilan dengan syarat peneliti tersebut telah memahami doktrin-doktrin hukum dan pandangan para sarjana.<sup>10</sup> Konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian ini antara lain : konsep pemerintah pusat dan pemerintah

---

<sup>7</sup> Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayu Media Publishing, 2008, hlm. 300

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Opcit*, hlm. 133

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm.178

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm.180

daerah, konsep desentralisasi dan otonomi daerah, teori kewenangan, teori perundang-undangan, teori kekuasaan kehakiman, dan teori pengawasan.

3. Penelitian ini juga menggunakan Pendekatan Historis (*Historical Approach*).

Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Dengan menggunakan pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi terbentuknya suatu aturan hukum.<sup>11</sup> Dalam penelitian ini, penulis berusaha menggali dan memahami filosofi yang terkandung dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.

### **1.6.3 Bahan Hukum**

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah Bahan hukum yang dipergunakan dalam tesis ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yaitu :

#### **1.6.3.1 Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah :

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm.166

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung;
3. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
4. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana terakhir telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

#### **1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.<sup>12</sup> Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, dan situs-situs internet.

#### **1.6.4 Analisis Bahan Hukum**

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.165

metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu : (a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan; (b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum; (c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; (e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm.171

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORITIS

#### 2.1 Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Konstitusi menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.<sup>1</sup> Selanjutnya Negara Kesatuan Republik Indonesia itu dibagi atas daerah-daerah yang lebih kecil yaitu daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang.<sup>2</sup> Dengan demikian dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah pusat membagi kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah di daerah.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa “Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Pemerintah pusat sudah tentu memiliki suatu otoritas ataupun kekuasaan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Kekuasaan pemerintahan tersebut diuraikan dalam berbagai urusan

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

<sup>2</sup> Lihat Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

pemerintahan dan dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut, Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Kekuasaan pemerintahan juga dapat diartikan sebagai penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan atau kewenangan pemerintah di dalam negara. Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat”. Kemudian dalam rangka penyelenggaraannya, urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.<sup>3</sup>

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yang penyelenggaraannya dapat dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat atau dapat dilimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi, yang meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.<sup>4</sup> Sedangkan urusan pemerintahan konkuren urusan merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>4</sup> Lihat Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2014

Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas,<sup>5</sup> serta kepentingan strategis nasional. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah ini dibagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.<sup>6</sup> Selanjutnya urusan pemerintahan wajib terdiri atas : urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>7</sup>

Urusan pemerintahan yang ketiga adalah urusan pemerintahan umum, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden selaku kepala pemerintahan.<sup>8</sup> Urusan ini dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerjanya masing-masing dengan dibantu oleh instansi vertikal.

Kemudian sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah-daerah yang lebih kecil yaitu daerah-daerah provinsi, yang masing-masing daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-

---

<sup>5</sup> Kriteria *eksternalitas* didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Kriteria *akuntabilitas* yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Kriteria *efisiensi* didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis. Lihat Muhammad Farahan dalam Rinekso Kartono, *Panduan Pemilu Untuk Rakyat*, Malang, LPKPS, 2005, hal.45.

<sup>6</sup> Lihat Pasal 11 UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>7</sup> Pengaturan dan pengklasifikasian urusan pemerintahan konkuren selengkapnya lihat Pasal 12 sampai dengan Pasal 24 UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>8</sup> Pengklasifikasian urusan pemerintahan umum selengkapnya lihat Pasal 25 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014

undang. Dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar bagi pembentukan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, antara lain : Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.<sup>9</sup>

Istilah pemerintahan daerah memiliki makna yang berbeda dengan pemerintah daerah. Menurut Pasal 1 Undang-undang 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah mengandung pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara

---

<sup>9</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika Offset, 2006, hlm. 54

Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, istilah pemerintahan memiliki makna yang berbeda dengan istilah pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaranya.<sup>10</sup> Penyelenggaraan pemerintahan di daerah disebut sebagai pemerintahan daerah, sedangkan gubernur, bupati atau walikota beserta perangkat daerah merupakan pemerintah daerah. Konstitusi kita dalam Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Selain Pemerintah Daerah, unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang lain adalah DPRD, yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah.<sup>11</sup> Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu DPRD dan Pemerintah Daerah, dengan maksud untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan salah satu usaha untuk memberikan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di

---

<sup>10</sup> Jimly Assididqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.411

<sup>11</sup> Lihat Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014

daerah yaitu DPRD dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan, sehingga dengan demikian hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar.<sup>12</sup> Sebagai manifestasi dari perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah maka DPRD memiliki peran untuk menjalankan fungsi-fungsinya, meliputi : fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislation function*), fungsi perwakilan (*representation function*), dan fungsi pengawasan (*controlling function*), fungsi anggaran (*budgeting function*), dan fungsi seleksi pejabat publik (*selection function*).<sup>13</sup>

Jika pada tataran pemerintahan pusat, penyelenggara dan pemegang kekuasaan pemerintahan adalah Presiden dibantu satu orang Wakil Presiden serta dibantu oleh menteri-menteri dalam kabinet pemerintahan, maka penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah; untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Berdasarkan Pasal 63 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.

Terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, menurut Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 207 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>13</sup> Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta, UII Press, 2006, hlm.415

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah mempunyai tugas-tugas antara lain : memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, RKPD, APBD/PAPBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; serta mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan; serta melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut, kepala daerah memiliki wewenang antara lain : mengajukan rancangan Perda; menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat; serta melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah maka peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara dan tindakan dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut peraturan perundang-undangan. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota diatur undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan,

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 65 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014

pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

## 2.2 Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Bab VI Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.” Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengamanahkan “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan” dalam rangka mempermudah pelayanan, memperpendek jarak antara pemerintah sebagai pelayan dengan masyarakat sebagai pihak yang dilayani, efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat di daerah. Dengan demikian keberadaan pemerintahan daerah memiliki kewenangan konstitusional untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Selanjutnya Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengamanahkan “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.” Ketentuan konstitusi ini menghendaki kehadiran otonomi yang seluas-luasnya kepada

daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sebagai perwujudan desentralisasi dari pemerintahan yang demokratis.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Otonomi daerah yang dimaksud dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 adalah desentralisasi. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan dalam Risalah Tim Perumus Perubahan UUD 1945 sebagai berikut : “mengenai desentralisasi, saya selalu mengartikan desentralisasi itu adalah otonomi Pak. Jadi, saya agak berbeda dengan pandangan misalnya beberapa buku yang desentralisasi itu mengenai dekonsentrasi. Bagi saya dekonsentrasi itu ya sentralisasi yang dilunakkan istilah saya, dalam disertasi saya 10 tahun yang lalu saya katakana, Dekonsentrasi adalah sentralisasi yang dilunakkan. Jadi, dia bagian daripada sentralisasi, gitu ya. Jadi, misalnya buku-buku macam Amrah Muslimin mengatakan *erfelijk decentralitatie*, saya tidak menganut. Karena pengertian saya desentralisasi adalah otonomi. Nah, otonomi adalah sub system dari negara kesatuan. Jadi, kita bicara otonomi sepanjang kita bicara Negara kesatuan. Jadi, kalau orang akan bicara otonomi tapi bukan negara kesatuan, itu suatu hal yang bertentangan dengan sistemnya sendiri, karena otonomi itu sub sistem dari negara kesatuan, merupakan salah satu mekanisme dari negara

kesatuan. Jadi itu menurut saya...”<sup>15</sup> Oleh karena itu sistem desentralisasi yang diterapkan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah salah satu mekanisme untuk menjaga dan mengawal kesatuan NKRI.

Pada dasarnya kebijakan otonomi daerah merupakan upaya pendesentralisasian kewenangan-kewenangan yang selama ini terpusat di tangan pemerintah pusat.<sup>16</sup> Dalam proses desentralisasi itu, dilakukan peralihan kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Dengan demikian diharapkan sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah maka arus dinamika kekuasaan dari pusat ke daerah, tidak seperti kondisi awal dimana arus kekuasaan pemerintahan bergerak sebaliknya, dari daerah ke tingkat pusat.<sup>17</sup>

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Siswanto Sunarno menyebutkan bahwa :

Ide otonomi daerah bermula dari akibat kesalahan di masa lalu, baik secara struktural maupun kultural, yang imbasnya sampai uga pada persoalan fundamental kenegaraan kita, misalnya muncul fenomena baru untuk memisahkan diri, meraih otonomi seluas-luasnya, atau memilih merdeka. Berbagai tuntutan dan harapan tersebut, entah yang bersifat alami ataupun bermuatan politis, luas ataupun terbatas, dilatari oleh berbagai persoalan yang amat kompleks. Muncul sejumlah protes dan pertanyaan kritis berkisar pada masalah ketidakadilan sosial, dominasi pusat, ketimpangan pembangunan, kesenjangan perekonomian antar daerah, pembagian penerimaan negara dan daerah yang tidak berimbang, juga masalah marginalisasi potensi dan putra daerah.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Bagir Manan dalam *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid II, Edisi Revisi*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan MK, hlm. 1127

<sup>16</sup> Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm.278

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Siswanto Sunarno, *Opcit.*, hlm. 9

Berdasarkan fenomena berkembangnya masalah tersebut, akhirnya muncul sebuah konklusi bahwa tatanan pemerintahan dan kenegaraan selalu sentralistik dan tidak menghidupkan desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dan adil, dan karenanya harus diubah dan diganti. Untuk menata pemecahan masalah tersebut telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana telah direvisi oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berjiwakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Secara prinsipil terdapat 2 (dua) hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk manajemen daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam manajemen daerah. Pada hakikatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut adalah menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, desentralisasi dari sudut asal usul bahasa berasal dari bahasa latin, yaitu “*de*” atau lepas dan “*centrum*” atau pusat. Menurut perkataannya desentralisasi itu berarti

melepaskan dari pusat.<sup>19</sup> Hal ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dengan bagiannya.

Pada dasarnya terdapat beberapa keuntungan dan kelebihan penerapan sistem desentralisasi antara lain : pertama, mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan. Kedua, dalam menghadapi masalah yang amat mendesak, yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat. Ketiga, mengurangi birokrasi dalam arti sempit yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan. Keempat, dapat diadakan pembedaan (diferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khusus desentralisasi teritorial dapat lebih menyesuaikan diri pada kebutuhan atau keperluan khusus daerah. Kelima, dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata tidak baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.<sup>20</sup>

Berdasarkan hal tersebut, hubungan desentralisasi dan otonomi sangat erat kaitannya. Pada dasarnya otonomi adalah tujuan dari desentralisasi daerah-daerah otonom, yakni daerah yang mandiri, tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan semakin tinggi derajat desentralisasi, semakin tinggi otonomi daerah. Dalam konteks negara kesatuan, otonomi daerah

---

<sup>19</sup> Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Edisi Revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005, hlm.18

<sup>20</sup> Nur Feriyanto, *Pemberdayaan Daerah Melalui Kerja Sama Antar Daerah*, Yogyakarta, Kedaulatan Rakyat Press, 2001, hlm.18

seharusnya diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan yang secara politik ditempuh dalam rangka menjaga keutuhan negara dan bangsa, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga negara Indonesia.

## **2.3 Teori Kewenangan**

### **2.3.1 Pengertian Kewenangan**

Persamaan tanggung jawab dan wewenang adalah baik dalam teori, tetapi sukar dicapai. Dapat dijabarkan lebih lanjut, bahwa wewenang dan tanggung jawab adalah sama dalam jangka panjang, dan dalam jangka pendek, tanggung jawab lebih besar peranannya dari pada wewenang itu sendiri. Organisasi lini adalah orang/badan usaha yang mempunyai hubungan pelapor hanya dengan satu atasan, sehingga ada kesatuan perintah. Dan organisasi staf adalah orang/badan usaha dalam struktur organisasi yang fungsi utamanya memberikan saran dan pelayanan kepada fungsi ini.

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan persoalan asas legalitas, asas yang tentunya mendunia. Hal ini disebabkan asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum, terutama negara dengan sistem hukum kontinental.<sup>21</sup> Senada dengan pendapat F. J. Stahl, bahwa salah satu unsur pokok yang harus dimiliki negara hukum, yakni pemerintah berdasarkan undang-undang (hukum). Ini sesuai dalam konsep Hukum Administrasi, asas legalitas juga dikenal, dikatakan bahwa

---

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Kesatu, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 94

pejabat tata usaha negara dapat berbuat hukum asalkan ada dasar wewenang yang bersumber dari undang-undang.<sup>22</sup>

Sebelum dibahas lebih lanjut mengenai kewenangan, ada baiknya dipahami dahulu apa yang dimaksud dengan kewenangan beserta jenis-jenis dan cara memperoleh kewenangan itu sendiri. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Wewenang merupakan syaraf yang berfungsi sebagai penggerak dari pada kegiatan-kegiatan. Wewenang yang bersifat informal, untuk mendapatkan kerjasama yang baik dengan bawahan. Disamping itu wewenang juga tergantung pada kemampuan ilmu pengetahuan, pengalaman dan kepemimpinan. Wewenang berfungsi untuk menjalankan kegiatan-kegiatan yang ada dalam organisasi. Wewenang dapat diartikan sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang tersebut H.D. Stout menyatakan bahwa :

---

<sup>22</sup> <http://www.antikorupsi.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=1288468>  
diakses pada tanggal 17 Mei 2017

Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi Pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga banyak para pakar menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>23</sup>

Wewenang adalah kekuasaan yang sah dan legal yang dimiliki seseorang untuk memerintah orang lain, berbuat atau tidak berbuat atau tidak berbuat sesuatu, kekuasaan merupakan dasar hukum yang sah dan legal untuk dapat mengerjakan sesuatu pekerjaan. Wewenang adalah apa yang disebut sebagai “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang juga diartikan sebagai hak yang dimiliki untuk mengambil keputusan, sikap atau tindakan berdasarkan tanggung jawab yang diberikan.<sup>24</sup>

Unsur-unsur wewenang atau kewenangan antara lain : *pertama*, Pengaruh, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; *kedua*, Dasar Hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan *ketiga*, Konformitas Hukum, mengandung makna

---

<sup>23</sup> Ridwan H.R, *Opcit*, hlm.101

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 90

adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)".<sup>25</sup>

### 2.3.2 Sumber Kewenangan dan Bentuk Kewenangan

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan "wewenang" hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata Negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (Undang Undang Dasar) atau peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-

---

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2005, hlm.36

batas yang diberikan. Contoh : kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.<sup>26</sup>

Selain secara atribusi, wewenang juga dapat diperoleh melalui proses pelimpahan yang disebut :

- a) Delegasi
- b) Mandat

Diantara jenis-jenis pelimpahan wewenang ini, perbedaan antara keduanya adalah sebagai berikut :<sup>27</sup>

- a) Delegasi adalah pelimpahan tanggung-jawab dan wewenang kepada anak buah atau rekan kerja. Delegasi memiliki dua unsur penting yaitu Tanggung-jawab adalah kewajiban yang harus dilaksanakan dan Wewenang sebagai kekuasaan untuk menunaikan kewajibannya. seseorang yang menyerahkan tugas dan kewenangannya kepada seseorang lain dalam batas kepemimpinannya, yang dipercayainya mampu merampungkan atau menjaga tugas dan kewenangannya itu, secara hukum dan moral harus ikut bertanggung-jawab atas segala kejadian yang dilakukan oleh orang (dan pembantu-pembantunya) yang menerima delegasi itu, betapa kecil pun akibat kejadian tersebut terhadap organisasi. Karena itu setiap unsur pimpinan berkewajiban melakukan pengawasan pada bawahan langsungnya, dan bertanggung-jawab atas semua yang terjadi dalam kepemimpinannya. Misalnya pimpinan terendah dalam organisasi adalah bawahan dari pimpinan di atasnya, berurutan sampai ke pimpinan tertinggi, dan diberikan kepercayaan oleh atasan langsungnya. Dengan demikian, walaupun kesalahan atau kekeliruan atau pelanggaran terjadi dan dilakukan dalam batas tugas dan tanggung-jawab pimpinan yang terendah dalam organisasi, setiap pimpinan yang terlibat dalam pendelegasian tugas itu, secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab. Harus dicamkan, bahwa pendelegasian berlaku dari atas sampai ke bawah, dan karena itu semua yang terlibat dalam pendelegasian itu secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab
- b) Mandat adalah perintah atau arahan yang diberikan oleh orang banyak (rakyat, perkumpulan, dan sebagainya) kepada seseorang (beberapa orang) untuk dilaksanakan sesuai dengan kehendak orang banyak itu. Contohnya ketika kepala daerah memerintahkan

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm130

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 90

bawahannya mengeluarkan uang daerah untuk suatu kepentingan, maka konsekuensi tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat (kepala daerah).

Penanggung jawab dari masing-masing jenis wewenang tersebut juga berbeda-beda. Pada atribusi, tanggung jawab wewenang terletak pada penerima wewenang (*atriburis*), sedangkan pada delegasi tanggung jawab wewenangnya ada pada penerima wewenang (*delegans*), bukan pada pemberi wewenang (*delegataris*). Kemudian tanggung jawab untuk mandat terletak pemberi mandat (*mandans*), bukan pada penerima mandat (*mandataris*).

Selain itu, wewenang berdasarkan sifatnya dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis yaitu : pertama, wewenang yang bersifat terikat yaitu wewenang yang telah dirumuskan secara jelas kapan, dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut harus dilaksanakan, serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya yang akan diambil. Kedua, wewenang fakultatif yaitu wewenang yang tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilaksanakan dalam keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya. Ketiga, wewenang bebas yaitu wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendiri kepada pejabat tata usaha negara untuk bertindak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya.<sup>28</sup>

Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi (Undang Undang Dasar) atau peraturan perundang-

---

<sup>28</sup> Ridwan H.R, *Op.Cit*, hlm. 105

undangan. Demikian pula wewenang dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan dapat dibedakan antara atribusi dan delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya wewenang yang diberikan oleh Undang Undang Dasar atau Undang Undang kepada suatu badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (sebagai bentuk wewenang atribusi) menyerahkan kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam hal kewenangan pembentukan Perda, kewenangan ini dapat dikatakan bersumber dari atribusi dan juga bersumber dari delegasi. Bersumber dari atribusi disebabkan pembentukan Perda ini merupakan pemberian atribusi untuk mengatur daerahnya sesuai dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Sedangkan bersumber dari delegasi disebabkan pembentukan Perda merupakan delegasi atau pelimpahan wewenang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.<sup>29</sup> Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 236 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa daerah membentuk Perda untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

---

<sup>29</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan (2), Proses dan Teknik Penyusunan*, Yogyakarta, Kansius, 2007, hlm. 23

## 2.4 Teori Perundang-undangan

### 2.4.1 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Menurut Hamid S. Attamini<sup>30</sup> yang pandangannya berdasarkan asas-asas hukum yang dikembangkan oleh Van der Vlies membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ke dalam dua kategori yaitu asas formil dan asas materiil.

Asas-asas formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Van der Vlies,<sup>31</sup> yaitu : Pertama, asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat; Kedua, asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang; Ketiga, asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*); Keempat, asas kedapatlaksanaan (dapat

---

<sup>30</sup> A. Hamid S. Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Jakarta, Disertasi UI, 1990, hlm. 302

<sup>31</sup> Van der Vlies, dalam Yuliantri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2009, hlm. 23

dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya; dan Kelima, asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Adapun asas-asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi : Pertama, asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*); Kedua, asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); Ketiga, asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*); Keempat, asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); dan Kelima, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).<sup>32</sup>

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: Pertama, asas kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai; Kedua, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan

---

<sup>32</sup> *Ibid*

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; Ketiga, asas 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; Keempat, asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis; Kelima, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; Keenam, asas 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; Ketujuh, asas 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.

#### 2.4.2 Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tatanan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat terwujud apabila telah dimiliki pengaturan mengenai jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan.

Hierarki didefinisikan sebagai 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.<sup>33</sup> Oleh karena itu, kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi, serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan norma hukum yang tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, disamping sebagai sumber hukum dasar nasional sebagaimana disebutkan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang. Adapun tata urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah :

---

<sup>33</sup> Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR)
- c) Undang-Undang (UU)
- d) Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- e) Peraturan Pemerintah
- f) Keputusan Presiden (Kepres) dan
- g) Peraturan Daerah

Berbeda halnya dengan tata urutan tersebut di atas, dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang
- c) Peraturan Pemerintah
- d) Peraturan Presiden
- e) Peraturan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan terakhir yakni diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
- b) Ketetapan MPR (Tap MPR)
- c) Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- d) Peraturan Pemerintah (PP)
- e) Peraturan Presiden (Perpres)
- f) Peraturan Daerah

Untuk mengatur kehidupan masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat, Pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut Peraturan Perundangan.

Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah harus berdasarkan dan atau melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dikenal ada hukum dasar tertulis yang disebut dengan konvensi. Sebagai hukum dasar, undang Undang Dasar merupakan sumber hukum. Oleh karena itu, setiap produk hukum seperti undang-undang, peraturan bahkan setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan dan bersumberkan pada peraturan yang lebih tinggi yang berpuncak pada Undang Undang Dasar.

Dengan kedudukannya sebagai sumber hukum, norma hukum yang tertinggi, Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai fungsi sebagai alat kontrol terhadap norma hukum yang lebih rendah yang berlaku agar sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk melaksanakan fungsi kontrol dalam teori hukum dikenal hak uji material yaitu kewenangan untuk meneliti dan menilai apakah peraturan perundang-undangan materinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan, setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Tata Urutan (Hierarki) Peraturan Perundangan tersebut di atas tidak dapat diubah atau dipertukarkan tingkat kedudukannya oleh karena tata-urutan Peraturan Perundangan disusun berdasarkan tinggi-rendahnya Badan Penyusun Peraturan Perundangan dan menunjukkan kepada tinggi-rendahnya tingkat kedudukan masing-masing peraturan negara tersebut. Tata urutan Peraturan Perundangan dimaksudkan bahwa Peraturan Perundangan yang lebih rendah tingkat kedudukannya tidak

boleh bertentangan isinya dengan Peraturan Perundangan lainnya yang lebih tinggi tingkat kedudukannya.

Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki di bawah Undang-undang, oleh karena itu Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah undang-undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain. Hal ini ditegaskan juga dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan : “Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.” Dengan demikian, dalam bahasa lain, suatu produk hukum atau peraturan perundang-undangan hanya bisa diuji oleh suatu lembaga yustisi, bukan oleh lembaga lain, baik itu eksekutif maupun legislatif.

## **2.5 Teori Kekuasaan Kehakiman**

### **2.5.1 Asas-asas Kekuasaan Kehakiman**

Asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, adalah asas turunan dari asas-asas hukum. Sebelum membahas lebih lanjut tentang asas kekuasaan kehakiman, ada baiknya diuraikan terlebih dahulu tentang asas-asas umum. Paul Scholten menguraikan, “pikiran-pikiran dasar (*grondgedachten*), yang terdapat di dalam

sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan dan keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabaran.” Berdasarkan teori tentang asas hukum tersebut , maka asas-asas kekuasaan kehakiman yang merdeka haruslah digali dari apa yang terkandung pada kaidah-kaidah yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka dapat ditemukan asas-asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, di antaranya :<sup>34</sup>

1) Asas Kebebasan Hakim

Asas kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada 24 ayat (1), berbunyi : Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, Berbunyi : Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Dengan adanya jaminan konstitusional tersebut, sudah seharusnya hakim menjalankan tugasnya dalam menegakan hukum dan keadilan bebas dari segala tekanan dari pihak mana pun juga, sehingga dapat memberikan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

2) Asas Peradilan Dilakukan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”

Dasar Hukum asas ini adalah Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa : Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Kemudian lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, ditegaskan : Peradilan dilakukan demi kedilan berdasar Ketuhanan yang Maha Esa. Asas ini berlaku untuk semua lingkungan badan peradilan, agar dapat mewujudkan suatu sistem peradilan yang memberikan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka dengan adanya asas tersebut wajib hukumnya setiap putusan oleh badan peradilan bersifat seadil-adilnya.

3) Asas Sederhana,Cepat, dan Biaya Ringan

---

<sup>34</sup> Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, 2012, hlm. 48 -58

Dasar Hukum asas ini adalah Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, berbunyi : Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan Sebagai bentuk penegakan bahwa tugas peradilan adalah sebagai tempat bagi rakyat untuk mencari keadilan dan kepatian hukum, sehingga haruslah dilakukan proses yang sesederhana, cepat, dan biaya ringan agar dapat meningkatkan kewibawaan pengadilan dan menambah kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pengadilan. Sehingga semakin dapat diterapkannya dengan baik asas ini, maka akan semakin baik pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagai upaya melayani rakyat untuk menegakkan hukum dan keadilan.

4) Asas Persidangan Terbuka untuk Umum

Dasar hukum asas ini adalah Pasal 13 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, selengkapnya sebagai berikut :

- 1) Semua sidang pemeriksaan Pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain.
- 2) Putusan pengadilan hanya sah mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum
- 3) Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan putusan batal demi hukum.

Sidang pemeriksaan pengadilan pada dasarnya adalah terbuka untuk umum, yang berarti bahwa setiap orang dibolehkan hadir dan mendengarkan pemeriksaan di persidangan. Tujuan daripada asas ini adalah tidak lain untuk memberi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dalam bidang peradilan serta untuk lebih menjamin objektivitas peradilan, dengan mempertanggungjawabkan pemeriksaan yang jujur dan dapat juga dikatakan tidak pandang bulu terhadap putusan yang adil kepada masyarakat. Dengan demikian, setiap persidangan dasarnya haruslah terbuka untuk umum, sehingga masyarakat umum dapat mengetahui perkembangan perkara tersebut sebagai bentuk lain dari kontrol sosial terhadap pengadilan.

5) Asas Susunan Persidangan Majelis

Susunan persidangan untuk semua pengadilan pada dasarnya merupakan majelis, yang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga orang hakim. Akan tetapi untuk perkara tertentu hakim dapat dibentuk untuk sebanyak lima orang atau lebih. Asas hakim majelis dimaksudkan untuk menjamin pemeriksaan yang seobjektif mungkin guna memberikan perlindungan hak-hak warga negara di pengadilan. Dengan demikian, dasarnya pemeriksaan dengan majelis hakim. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu seperti pemeriksaan pada perkara terdakwanya anak-anak disidangkan oleh hakim tunggal. Demikian juga perkara yang *summier* dan pelanggaran lalu lintas masih disidangkan dengan hakim tunggal, dan itu masih tetap sah secara hukum.

6) Asas Objektivitas

Penyelesaian sengketa akan baik dan dapat diterima oleh semua pihak, jika dilakukan secara imparial (tidak memihak), objektif dan

adil. Oleh sebab itu hakim adalah pejabat negara yang tugasnya memberikan penyelesaian definitive terhadap konflik atau sengketa antar warga masyarakat dan pemerintah yang dihadapkan kepadanya secara imparial, objektif, adil, dan manusiawi. Di dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menegaskan Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang. Artinya, hakim dalam memeriksa dan memutus perkara yang diajukan kepadanya haruslah objektif dan tidak boleh memihak kepada pihak tertentu.

Dengan demikian, maka asas objektivitas dalam proses persidangan di pengadilan adalah suatu keharusan yang harus dilaksanakan oleh setiap hakim agar tercipta suatu wujud keadilan yang bersih dan jujur.

### **2.6.2 Prinsip Kekuasaan Kehakiman**

Sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, seperti dikehendaki Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini berarti kekuasaan kehakiman yang merdeka atau independensi kekuasaan kehakiman, telah diatur secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari konsep negara hukum seperti yang digariskan oleh konstitusi, maka dalam rangka melaksanakan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, harus secara tegas melarang kekuasaan pemerintahan negara (eksekutif) untuk membatasi atau

mengurangi wewenang kekuasaan kehakiman yang merdeka yang telah dijamin oleh konstitusi tersebut. Dengan demikian kekuasaan kehakiman yang merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sebagai upaya untuk menjamin dan melindungi kebebasan rakyat dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari pemerintah.

Pengakuan bahwa seharusnya kekuasaan kehakiman itu merdeka, lepas dari pengaruh cabang kekuasaan yang lain telah diterima sebagai sesuatu yang universal, tidak terkecuali pada negara-negara yang lain. Yang menjadi persoalan bukan lagi mengenai diterimanya atau tidak diterimanya azas tersebut, melainkan mekanisme yang diperlukan untuk menjamin perwujudan dari adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut. Perwujudan kekuasaan kehakiman yang merdeka melekat pada mereka yang menjalankan kekuasaan kehakiman. Apakah kekuasaan kehakiman itu merdeka atau tidak, tergantung pada jaminan dan perlindungan atas kemerdekaan atau kebebasan hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.

Dari ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 maka peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, yang tegas hanyalah Mahkamah Agung, sedangkan Badan Kehakiman yang lain akan diatur dengan Undang-Undang. Selain hal tersebut di atas ditegaskan pula kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang bebas, terlepas dari pengaruh pemerintah. Dalam Undang-Undang Dasar diatur pula jaminan terhadap kekuasaan kehakiman yang bebas yang tercantum didalam penjelasan bahwa “berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam Undang-Undang tentang kedudukan para hakim”.<sup>35</sup>

Menurut pendapat Bagir Manan, kemerdekaan dan kebebasan kekuasaan kehakiman meliputi 2 (dua) hal penting, yaitu :

---

<sup>35</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang Undangan*, Yogyakarta, Liberty, 1990, hlm.18

Pertama : pemisahan kekuasaan yudisial dari cabang kekuasaan yang lain tidak dengan sendirinya menjamin tegaknya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Hal tersebut tergantung pada sejauh mana ada jaminan dan perlu dengan azas kemerdekaan dan kebebasan hakim. Kedua : adanya kekuasaan kehakiman yang bercampur atau berkolaborasi dengan cabang kekuasaan yang lain tidak dengan sendirinya melenyapkan kebebasan secara keseluruhan. Hal tersebut kembali kepada ketentuan atau kenyataan yang memberikan jaminan kemerdekaan atau kebebasan pada hakim.<sup>36</sup>

Kemerdekaan dan kebebasan kekuasaan kehakiman pada dasarnya mengandung dua segi, yaitu :

1. Hakim itu merdeka dan bebas dari pengaruh siapapun, artinya hakim bukan hanya harus bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif atau legislatif. Merdeka dan bebas mencakup merdeka dan bebas dari pengaruh unsur-unsur kekuasaan yudisial itu sendiri. Demikian pula halnya dengan merdeka dan bebas dari pengaruh kekuatan-kekuatan di luar jaringan pemerintahan, seperti pendapat umum, pers dan lain sebagainya.
2. Kemerdekaan dan kebebasan hakim hanya terbatas pada fungsi hakim sebagai pelaksana kekuasaan yudisial. Dengan perkataan lain, kemerdekaan dan kebebasan hakim ada pada fungsi yudisialnya, yaitu untuk menetapkan hukum dalam keadaan yang konkrit atau nyata.

Lebih lanjut Bagir Manan berpendapat bahwa : persoalan yang dihadapi dalam kemerdekaan dan kebebasan hakim bukan sekedar menjamin kemerdekaan dan kebebasan pada saat menjalankan fungsi yudisial tertentu (kasuistik). Inti persoalannya adalah menghindari pengaruh kekuasaan tersebut secara umum yang akan melindungi hakim, pada setiap saat menjalankan fungsi yudisialnya.<sup>37</sup> Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

---

<sup>36</sup> Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997, hlm.36

<sup>37</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Fakultas Hukum UII Press, 2003, hlm.45

demi terselenggaranya Negara Republik Indonesia Pengertian seperti Tersebut merupakan pelaksanaan amanat Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen ketiga tahun 2001, berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Keberadaan kekuasaan kehakiman dalam amandemen Unang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Pasal 24, 24A, 24B, dan 24C Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 24 yang merupakan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ketiga dan keempat, disebutkan tentang beberapa hal yang menyangkut kekuasaan kehakiman di Indonesia. Selanjutnya Kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan terakhir dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Sebelum adanya amandemen terhadap UUD 1945 kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga tinggi negara. Setelah adanya amandemen sebagai wujud amanat reformasi di Indonesia, terbentuklah Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Disebutkan juga dalam pasal 24B UUD 1945 hasil amandemen ketiga mengenai keberadaan Komisi Yudisial atau Komisi Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman di Indonesia sebagaimana ditetapkan oleh TAP MPR RI Nomor 1/MPR/2002.

Penjelasan terhadap pasal tersebut memberi penegasan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan hal tersebut, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Bila dihubungkan dengan asas Negara hukum maka adanya badan pemegang kekuasaan kehakiman seperti Mahkamah Agung ini tak lain sebagai penegasan bahwa Indonesia ingin memenuhi syarat sebagai Negara hukum. Seperti diketahui bahwa salah satu syarat bagi Negara hukum adalah adanya peradilan yang bebas dan tidak terpengaruh kekuasaan lain serta tidak memihak. Kekuasaan kehakiman dan peradilan adalah kekuasaan untuk memeriksa dan mengadili serta memberikan putusan atas perkara-perkara yang diserahkan kepadanya untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan perundang-undangan. Badan yang memegang kekuasaan kehakiman dan peradilan ini harus dapat bekerja dengan baik dalam tugas-tugasnya sehingga dihasilkan putusan-putusan yang obyektif dan tidak memihak dengan senantiasa menjunjung tinggi hukum dan keadilan karenanya badan ini harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain atau pengaruh kekuasaan pemerintahan.<sup>38</sup> Sebagaimana yang telah diketahui bahwa kekuasaan kehakiman tertinggi dijalankan oleh Mahkamah Agung bersama-sama badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Menurut sistem UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan Mahkamah Agung memiliki fungsi : pertama, melakukan kekuasaan kehakiman, yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Akan tetapi, DPR berperan untuk mengontrol kekuasaan Mahkamah Agung melalui

---

<sup>38</sup> Rimdan, *Opcit*, hlm. 03.

penentuan pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial; kedua, memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian grasi dan rehabilitasi.<sup>39</sup> Dalam suatu negara hukum, keberadaan *judicial review* merupakan salah satu syarat tegaknya negara hukum itu sendiri. Hal ini jelas termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Terkait dengan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, semua Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman yang pernah ada selalu menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Undang-undang yang mengatur kekuasaan kehakiman tersebut diantaranya : Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, kemudian yang terakhir Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dengan demikian deskripsi pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas merupakan bukti nyata bahwa mekanisme *judicial review* sudah diterapkan sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kekuasaan Kehakiman Di Masa Depan*, Makalah Seminar, Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat; dan Reformasi Menuju Indonesia Baru; *Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaharuan Hukum dan Keberdayaan Masyarakat Madani*, Chicago, Makalah Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia, 2000, hlm. 46

## 2.6. Teori Pengawasan

Salah satu prinsip yang harus terpenuhi dalam negara hukum adalah adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.<sup>40</sup> Pengawasan oleh hakim yang merdeka atau badan-badan peradilan diperlukan terhadap pelaksanaan aturan-aturan hukum oleh organ pemerintahan sehingga superioritas hukum akan dapat ditampilkan.<sup>41</sup>

Dengan adanya pengawasan oleh badan peradilan maka apabila pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya melakukan tindakan menyimpang akan dapat diajukan suatu upaya hukum sebagaimana unsur dari negara hukum lainnya yaitu peradilan administrasi, sebagai suatu lembaga yang diberikan kepada masyarakat untuk melawan serta memperoleh keadilan ketika berhadapan dengan negara. Dengan demikian terdapat asas legalitas yang memberikan dasar dan kepastian terhadap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah serta memudahkan masyarakat untuk mengontrol tindakan pemerintah tersebut apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adanya peradilan administrasi merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga yudikatif yang dalam hal ini merupakan tujuan daripada adanya suatu pengawasan.

Pengawasan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang berada pada bidang eksekutif dilaksanakan oleh pemerintah pusat sebagai bagian adanya

---

<sup>40</sup> Sri Sumantri mengemukakan 4 (empat) hal yang harus ada dalam negara hukum yaitu : (1) Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan atau peraturan perundang- undangan; (2) Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara); (3) Pembagian kekuasaan negara; (4) Pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterilije control*). Lihat Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Almunia, 1992, hlm. 29-30.

<sup>41</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008, hlm. 12-13.

pelaksanaan desentralisasi. Sehingga kepada daerah dengan adanya desentralisasi tidak berarti daerah bisa bertindak semuanya mengingat Indonesia merupakan negara kesatuan, dimana daerah-daerah tersebut merupakan satu-kesatuan dalam wadah NKRI. Oleh karenanya maka pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada daerah yang dimana erat kaitannya dengan fungsi peradilan dalam hal ini pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tetap perlu dilakukan agar pemerintah daerah tetap berada dalam koridor NKRI, sehingga meskipun daerah diberikan kewenangan dan kebebasan untuk mengurus sendiri rumah tangga pemerintahannya namun bukan berarti pemerintah daerah bebas tanpa batas. Pelaksanaan otonomi daerah oleh pemerintah daerah tetap harus dalam koridor NKRI dan di bawah pengawasan pemerintah pusat. Hal tersebut dilakukan dalam rangka pembinaan terhadap pemerintahan daerah agar terwujud *good government*. Dasar hubungan antara pusat dan daerah adalah bahwa pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga (otonom).<sup>42</sup> Selanjutnya agar wewenang yang telah diserahkan oleh pusat kepada daerah agar tidak disalahgunakan, maka digunakan instrumen pengawasan.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengawasan adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan (preventif) dan menindak atau memperbaiki

---

<sup>42</sup> Widodo Ekatjahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sutra, 2008, hlm. 39.

penyimpangan yang terjadi (represif).<sup>43</sup> Secara harfiah, pengawasan/kontrol mengandung arti penilikan dan penjagaan; pengawasan (umum) berarti pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah.

Pengawasan atau kontrol terhadap pemerintah dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu : kontrol yang bersifat intern dan kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau disebut pula *built-in control*.<sup>44</sup> Dan jenis kontrol yang kedua adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah.

Selain itu, pengawasan juga dapat dibedakan dari dua sisi, yaitu pengawasan dari sisi saat/waktu pelaksanaan dan pengawasan dari sisi obyek. *Pertama*, pengawasan dari sisi saat/waktu dibagi lagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu : *control priori* dan *control a-posteriori*. *Control priori* dilakukan jika pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Sedangkan dalam *control a-posteriori* dilakukan

---

<sup>43</sup> S.F. Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2004, hlm. 267.

<sup>44</sup> Widodo Ekatjahjana, *Opcit*, hlm. 41

dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan atau perbuatan Pemerintah.<sup>45</sup>

Sedangkan pengawasan dari sisi objek juga dibedakan lagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu : kontrol dari sisi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol dari sisi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Kontrol dari sisi hukum ini pada prinsipnya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol dari sisi kemanfaatan disini ialah pada prinsipnya menilai perbuatan pemerintah berdasarkan benar tidaknya perbuatan tersebut dari segi pertimbangan kemanfaatannya, khususnya dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat.<sup>46</sup>

Dalam kaitan dengan pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, menurut Bagir Manan ada dua bentuk pengawasan yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*).<sup>47</sup> Kedua bentuk pengawasan ini dilakukan dalam rangka untuk mengawasi produk hukum yang dihasilkan daerah maupun untuk mengawasi tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah. Pengawasan ini dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif.

Bentuk pengawasan di atas apabila dikaitkan dengan implementasi pengawasan Perda sebagai salah satu produk penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>45</sup> *Ibid*

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 42

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 43

otonomi, maka bentuk pengawasan preventif ini dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan cara mengevaluasi rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota. Pengawasan preventif ini diatur dalam Pasal 245 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Sedangkan bentuk pengawasan represifnya adalah dilakukan melalui kewenangan Mendagri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 251 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun hal inilah yang menjadi salah satu penyebab keberatan dari pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sehingga diajukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi yang teregistrasi dalam perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015.

### BAB 3

#### KERANGKA KONSEPTUAL

Dalam penelitian tesis ini penulis memberikan kerangka konseptual untuk menjawab isu hukum sebagaimana telah dijabarkan dalam rumusan masalah serta mempermudah alur berpikir. Kerangka konseptual penelitian pada dasarnya merupakan kerangka hubungan antara konsep-konsep yang ingin diamati atau diukur melalui penelitian yang dilakukan.

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Kemudian dalam pelaksanaannya, peraturan daerah (Perda) dimaksud dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 236 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa daerah diberi kewenangan untuk melaksanakan otonomi berdasarkan asas desentralisasi.

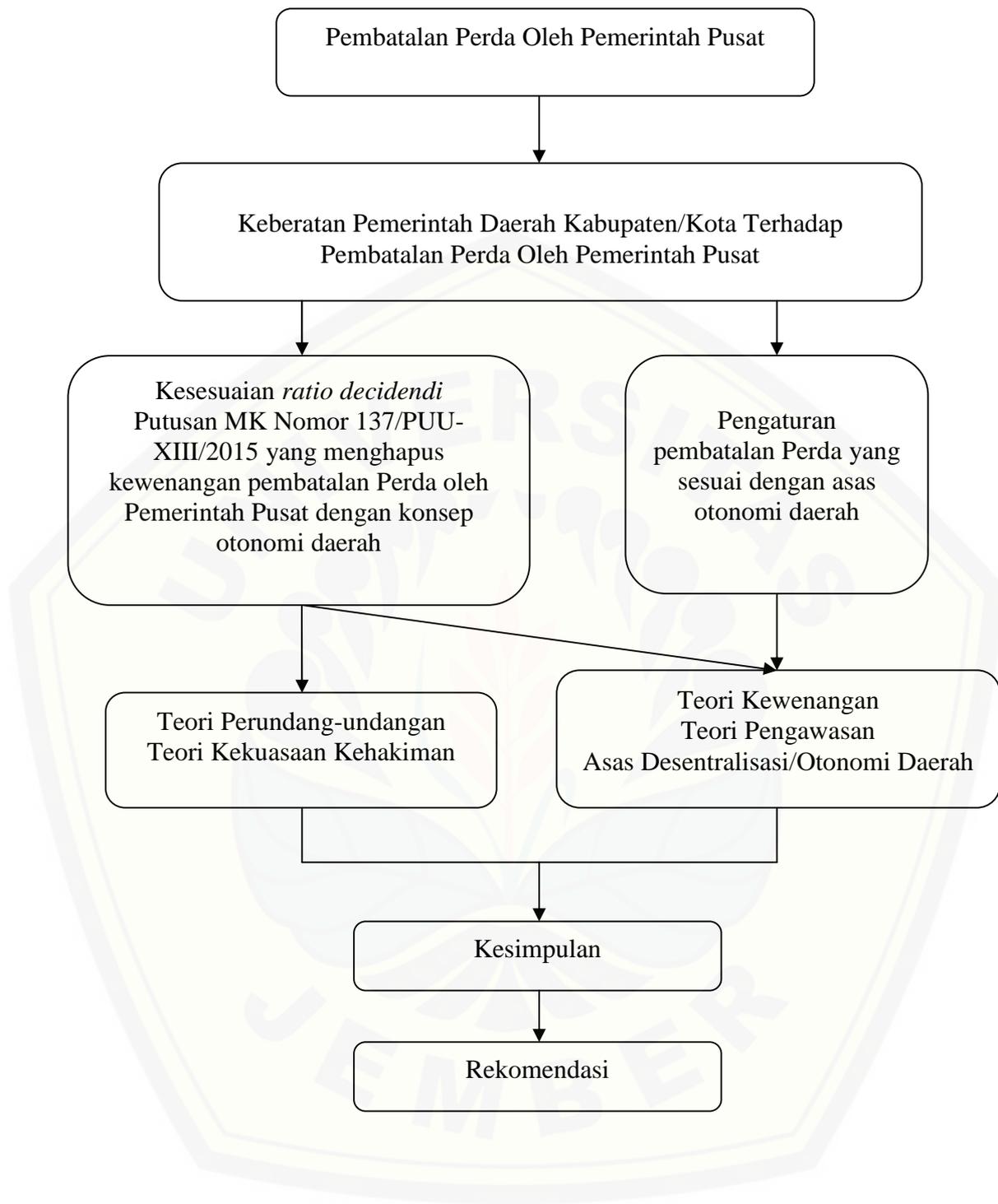
Dalam hal pembatalan Perda, Pasal 251 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat, dalam hal ini Mendagri untuk dapat membatalkan Perda Propinsi dan/atau Perda Kabupaten/Kota melalui mekanisme *executive review*. Di sisi lain Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Mahkamah Agung adalah lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-

undang melalui mekanisme *judicial review*. Hal ini menyebabkan terjadinya konflik norma dalam pengaturan pembatalan Perda.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberi kewenangan pengawasan kepada Mendagri dan Gubernur sampai dengan kewenangan pembatalan melalui instrumen berupa Keputusan Mendagri dan Keputusan Gubernur. Mendagri berwenang membatalkan Perda provinsi, sedangkan Gubernur berwenang membatalkan Perda kabupaten/kota. Apabila Gubernur tidak membatalkan Perda maka Mendagri yang akan membatalkan Perda tersebut. Keputusan pembatalan ini harus ditindaklanjuti dengan pemberhentian pelaksanaan Perda dan pencabutan Perda yang dibatalkan.

Terhadap pengaturan pembatalan Perda tersebut, Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) dan empat puluh lima pemerintah kabupaten/kota merasa keberatan dan mengajukan *judicial review* terhadap Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai salah bagian dari permohonan pengujian beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam putusan perkara pengujian perundang-undangan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang dibacakan pada tanggal 5 April 2017, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya mengabulkan permohonan Apkasi tersebut dan menyatakan bahwa Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan uraian di atas, untuk memahami alur pikir dalam menjawab rumusan permasalahan, berikut ini disajikan bagan kerangka konseptual :



## BAB 5

### PENUTUP

#### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Demi kepastian hukum dan keberlangsungan penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, menurut pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung. Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-undang Pemerintahan Daerah sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Dalam kasus ini, Mahkamah Konstitusi telah memutus rantai perdebatan terkait pengujian Perda Kabupaten/Kota. Putusan Mahkamah Konstitusi secara tegas memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan yang berhak menguji dan membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Dengan demikian, pengawasan yang bersifat represif menjadi wewenang Mahkamah Agung, sedangkan pengawasan yang bersifat preventif menjadi tugas Pemerintah Pusat
2. Peran pengujian peraturan perundang-undangan merupakan tugas Mahkamah Agung (MA). Berdasarkan undang-undang, peran Mendagri sebagai penguji peraturan perundangan-undangan hanya dibatasi untuk empat isu yaitu masalah tata ruang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak, dan retribusi daerah. Pengalihan wewenang tersebut tidak

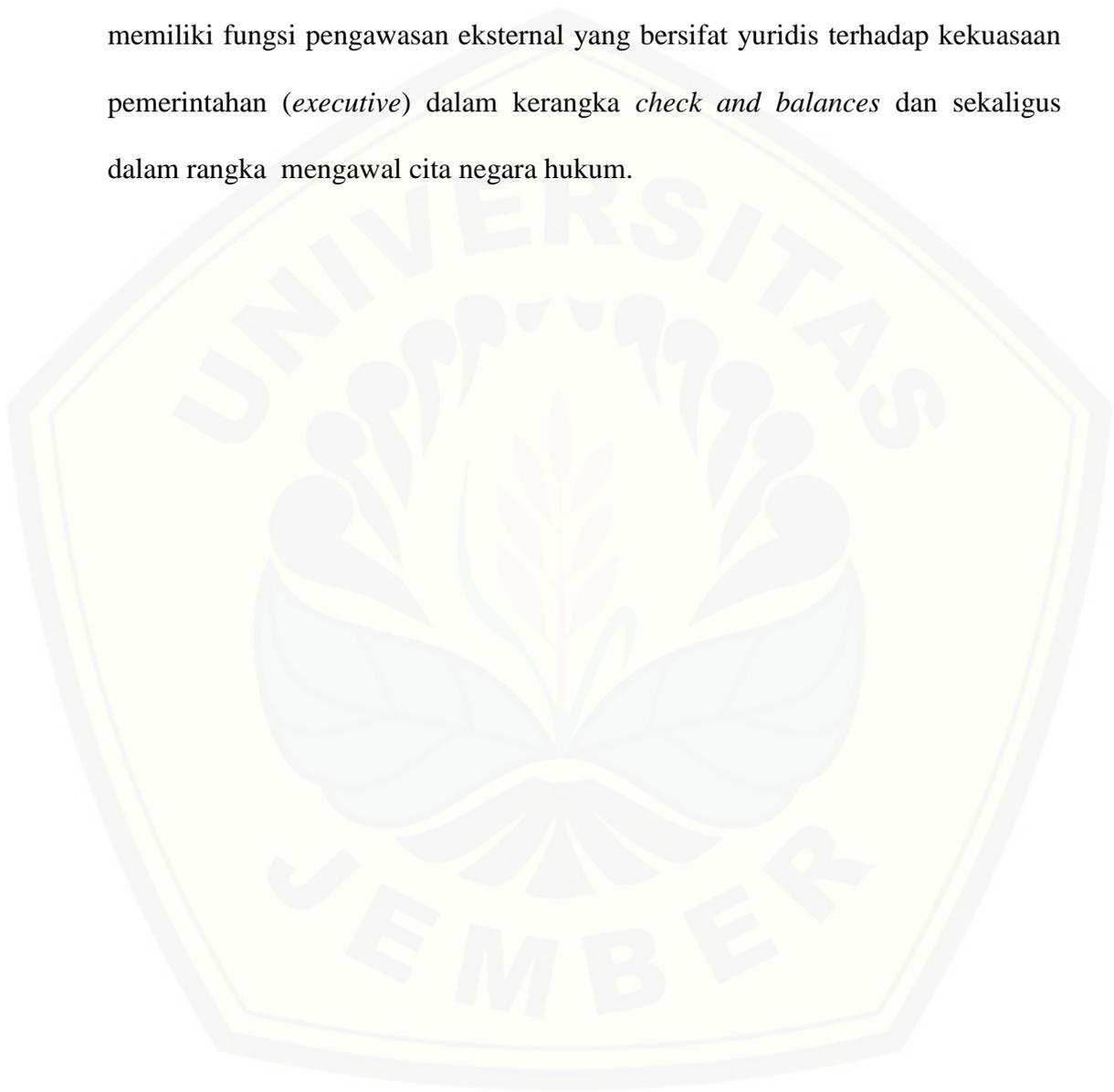
akan menghambat penyelesaian peraturan daerah yang bermasalah. Menurut hemat penulis akan lebih baik jika Mahkamah Agung meniru model pengujian peraturan di Mahkamah Konstitusi.

## 5.2 Saran-saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diberikan beberapa saran sebagai berikut :

Apabila pengawasan terhadap cabang kekuasaan lain (dalam hal ini kekuasaan eksekutif) dilakukan secara eksternal oleh kekuasaan kehakiman maka dinamakan *judicial review* sedangkan apabila dilaksanakan secara internal oleh pemerintah dinamakan *executive review*. Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa mekanisme *executive preview* dan *executive review* lebih mirip sebagai semacam upaya administrasi yang bersifat tertutup di lingkungan pemerintahan, lebih berfungsi sebagai instrumen pengawasan internal oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah. Sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) baru terbuka dan dapat digunakan manakala struktur pemerintahan yang lebih rendah mengajukan keberatan atas hasil dilakukannya *executive review* berupa keputusan pembatalan peraturan daerah yang dilakukan oleh struktur pemerintahan yang lebih tinggi kedudukannya. Dan dapat juga dilihat dari sisi yang berbeda bahwa sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan di daerah baru akan berlangsung manakala terdapat orang atau badan hukum yang merasa keberatan dan mengajukan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung untuk membatalkan peraturan daerah yang dianggap merugikannya tersebut. Atau sebaliknya pemerintahan

daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan desa/daerah yang dilakukan baik oleh Presiden dan/atau Menteri sehingga mengajukan langkah hukum pengajuan permohonan hak uji materil ke Mahkamah Agung. Pengujian dan pemeriksaan permohonan hak uji materi oleh Mahkamah Agung tersebut memiliki fungsi pengawasan eksternal yang bersifat yuridis terhadap kekuasaan pemerintahan (*executive*) dalam kerangka *check and balances* dan sekaligus dalam rangka mengawal cita negara hukum.



DAFTAR PUSTAKA

**Buku Literatur :**

- A. Hamid S. Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Jakarta, Disertasi UI, 1990
- Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta, UII Press, 2006
- Amir Santoso, *Analisa Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, 1998.
- Anonim, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid II, Edisi Revisi*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan MK
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH Universitas Islam Indonesia, 2002
- , *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Fakultas Hukum UII Press, 2003
- & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997
- Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayu Media Publishing, 2008
- J.J.H Bruggink, Alih Bahasa Arief Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996
- J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007

- Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayu Media Publishing, 2008
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan (2), Proses dan Teknik Penyusunan*, Yogyakarta, Kansius, 2007
- Muchsin dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2002
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, Bandung, 2012
- Nur Feriyanto, *Pemberdayaan Daerah Melalui Kerja Sama Antar Daerah*, Yogyakarta, Kedaulatan Rakyat Press, 2001
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2006
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2005
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Kesatu, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, 2012
- Rinekso Kartono, *Panduan Pemilu Untuk Rakyat*, Malang, LPKPS, 2005
- Rosjidi Ranggawijaya dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung, Citra Bhakti Akademika, 1996
- S.F. Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2004
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006
- Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Almunir, 1992
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006
- Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang Undangan*, Yogyakarta, Liberty, 1990

Syaukani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008

Widodo Ekatjahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sutra, 2008

William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1998.

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2009

#### **Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Instruksi Mendagri Nomor 582/476/SJ tentang Pencabutan/ Perubahan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Daerah Dan Keputusan Yang Menghambat Birokrasi Dan Perizinan Investasi

#### **Jurnal dan Makalah :**

Abdul Aziz Nasihuddin, *Implementasi Hak Uji Materiil Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Oleh Mahkamah Agung dan Pengaruhnya Terhadap Pemberdayaan Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No.3, September 2013

Abdul Kadir, *Strategi Kebijakan dan Perencanaan Pembangunan Daerah Menuju Otonomi Daerah*, Wahana Hijau Jurnal Perencanaan dan Pengembangan Wilayah Vol. 1 No. 2, Desember 2005

- Didik Sukriono, *Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah (Forming and Observation of Region Law Product)*, Jurnal Konstitusi PKK Universitas Kanjuruhan Malang Vol. 14 No. 2, November 2011
- Fajri Nursyamsi, *Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum Vol. 2 No. 3 Tahun 2015
- Fery Amsari, *Masa Depan MK : Kesesuaian Teori dan Implementasi*, Jurnal Mahkamah Konstitusi RI, Vol. 5 No.01, Juni 2008
- Irwan Waris, *Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance*, Jurnal Kebijakan Publik Vol. 3 Nomor 1, Maret 2012
- Jimly Asshiddiqie, *Kekuasaan Kehakiman Di Masa Depan*, Makalah Seminar, Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat; dan Reformasi Menuju Indonesia Baru; *Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaharuan Hukum dan Keberdayaan Masyarakat Madani*, Chicago, Makalah Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia, 2000
- Nunuk Nuswardani, *Upaya Peningkatan Kualitas Putusan Hakim Agung dalam Mewujudkan Law and Legal Reform*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Vol. 16 No. 4, Oktober 2009
- Rikardo Simarmata dan Stephanus Masiun, *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*, Seri Pengembangan Wacana HuMa, No 1. September 2002
- Sayuti, *Tolok Ukur dan Upaya Hukum Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah*, Ar-Risalah Jurnal Kajian Hukum Islam, Vol. 12 No. 1 Desember 2012
- Yuri Sulisty, Antikowati dan Rosita Indrayati, *Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, e-Journal Lentera Hukum Universitas Jember Vol. I No. 1, April 2014

**Sumber Internet :**

[http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal\\_perda\\_21\\_juni\\_2016.pdf](http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf), diakses pada tanggal 16 Februari 2017

<http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses pada tanggal 16 Februari 2017

<http://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/13/jokowi-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada tanggal 16 Februari 2017

<http://www.antikorupsi.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=1288468> diakses pada tanggal 17 Mei 2017

<http://www.herdi.web.id/pembatalan-perda-pasca-putusan-mk/> diakses pada tanggal 1 Juni 2017

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f20d250c7f05/mekanisme-pengujian-perda-kabupaten-kota-yang-bertentangan-dengan-uu> diakses pada tanggal 2 Juni 2017



**RINGKASAN PERMOHONAN**  
**Perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015**  
**Pembatasan Wewenang Pemerintah Daerah**

**I. PARA PEMOHON**

1. Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) yang diwakili oleh **Mardani H. Maming, S.H., M.Sos.**, dan **Prof. Dr. Ir. H. M. Nurdin Abdullah, M.Agr.**, ..... Pemohon I;
2. **Pemerintahan Daerah Kabupaten Batubara, Provinsi Sumatera Utara**, yang diwakili oleh **H. OK. Arya Zulkarnaen, S.H., M.H., Selamat Arifin, S.E., M.Si. Drs. Suwarsono dan Syafrizal** ..... Pemohon II;
3. Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tengah, Provinsi Aceh, yang diwakili oleh Bupati Aceh Tengah, Ir. H. Nasaruddin, M.M ..... Pemohon III;
4. Pemerintah Daerah Kabupaten Muara Enim, Provinsi Sumatera Selatan, yang diwakili oleh Bupati Muara Enim yaitu Ir. H. Muzakir Sai Sohar ..... Pemohon IV;
5. Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yang diwakili oleh Bupati Belitung yaitu H. Sahani Saleh, S.Sos. .... Pemohon V;
6. Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi yang diwakili oleh Bupati Merangin yaitu Al Haris, S.Sos., M.H. .... Pemohon VI;
7. Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat yang diwakili oleh Bupati Tanjung Jabung Barat yaitu Drs. H. Usman Ermulan, M.M. .... Pemohon VII;
8. Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur, Provinsi Lampung, yang diwakili oleh Penjabat Bupati Lampung Timur yaitu Drs. Tauhidi, M.M. .... Pemohon VIII;
9. Pemerintah Daerah Kabupaten Tanggamus, Provinsi Lampung, yang diwakili oleh Bupati Tanggamus yaitu H. Bambang Kurniawan ..... Pemohon IX;
10. Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak, Provinsi Banten, yang diwakili oleh Bupati Lebak yaitu Hj. Iti Octavia Jayabaya, S.E., M.M. .... Pemohon X;
11. Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat, Provinsi Jawa Barat, yang diwakili oleh Bupati Bandung Barat yaitu Drs. H. Abubakar, M.Si. .... Pemohon XI;
12. Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat, yang diwakili oleh Bupati Majalengka yaitu H. Sutrisno, S.E., M.Si. .... Pemohon XII;
13. Pemerintah Daerah Kota Sukabumi, Provinsi Jawa Barat, yang diwakili oleh Walikota Sukabumi yaitu H. Mohamad Muraz, S.H., M.M. .... Pemohon XIII;

14. Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara, Provinsi Jawa Tengah, yang diwakili Bupati Banjarnegara yaitu H. Sutedjo Slamet Utomo, S.H., M.Hum., ..... Pemohon XIV;
15. Pemerintah Daerah Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah, yang diwakili oleh Bupati Pati yaitu H. Haryanto, S.H., M.M. .... Pemohon XV;
16. Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang diwakili oleh Bupati Kulon Progo yaitu dr. Hasto Wardoyo, Sp.OG (K) ..... Pemohon XVI;
17. Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur yang diwakili oleh Bupati Madiun yaitu H. Muhtarom, S.Sos..... Pemohon XVII;
18. Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek, Provinsi Jawa Timur, yang diwakili oleh Pelaksana Tugas Harian (PLH) Bupati Trenggalek yaitu Drs. Ali Mustofa ..... Pemohon XVIII;
19. Pemerintah Daerah Kabupaten Bangli, Provinsi Bali, yang diwakili Penjabat Bupati Bangli yaitu Dewa Gede Mahendra Putra, S.H., M.H. .... Pemohon XIX;
20. Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas, Provinsi Kalimantan Tengah, yang diwakili Bupati Kapuas yaitu Ir. Ben Brahim S. Bahat, M.M., M.T. .... Pemohon XX;
21. Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Utara, yang diwakili Penjabat Bupati Bulungan yaitu Ir. H. Syaiful Herman, M.AP. .... Pemohon XXI;
22. Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo Utara, Provinsi Gorontalo, yang diwakili Bupati Gorontalo Utara yaitu Indra Yasin, S.H., M.H. .... Pemohon XXII;
23. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumbawa, Provinsi Nusa Tenggara Barat, yang diwakili Penjabat Bupati Sumbawa yaitu Drs. H. Jamaluddin Malik ..... Pemohon XXIII;
24. Pemerintah Daerah Kabupaten Serdang Bedagai, Provinsi Sumatera Utara, yang diwakili Penjabat Bupati Serdang Bedagai yaitu Ir. H. Alwin, M.Si. .... Pemohon XXIV;
25. Pemerintah Daerah Kabupaten Lamandau, Provinsi Kalimantan Tengah, yang diwakili Bupati Lamandau yaitu Ir. Marukan, M.AP. .... Pemohon XXV;
26. Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap, Provinsi Jawa Tengah, yang diwakili Bupati Cilacap yaitu H. Totto Suwanto Pamuji..... Pemohon XXVI;
27. Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten, yang diwakili Bupati Tangerang yaitu Ahmed Zaki Iskandar, B.Bus., S.E. .... Pemohon XXVII;
28. Pemerintah Daerah Kabupaten Nias, Provinsi Sumatera Utara, yang diwakili Bupati Nias yaitu Drs. Sokhiatulo Laoli, M.M. .... Pemohon XXVIII;
29. Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara, Provinsi Sulawesi Utara, yang diwakili oleh Bupati Minahasa Tenggara yaitu James Sumendap, SH. .... Pemohon XXIX;

30. Pemerintah Daerah Kabupaten Kolaka, Provinsi Sulawesi Tenggara, yang diwakili Bupati Kolaka yaitu H. Ahmad Safei, SH., ..... Pemohon XXX;
31. Pemerintah Daerah Kabupaten Sorolangun, Provinsi Jambi, yang diwakili Bupati Sorolangun yaitu Drs. H. Cek Endra., ..... Pemohon XXXI;
32. Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi, Provinsi Sulawesi Tengah, yang diwakili oleh Bupati Sigi yaitu Ir. H. Aswadin Randalembah, M.Si. .... Pemohon XXXII;
33. Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe, Provinsi Sulawesi Tenggara, yang diwakili Bupati Konawe yaitu Kerry Saiful Konggoasa, ..... Pemohon XXXIII;
34. Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo, Provinsi Jawa Timur, yang diwakili Bupati Sidoarjo yaitu H. Saiful Ilah, S.H., M.Hum. .... Pemohon XXXIV;
35. Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi, Provinsi Sumatera Utara, yang diwakili Bupati Dairi yaitu Irwansyah Pasi, S.H. ----- Pemohon XXXV;
36. Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan, Provinsi Lampung, yang diwakili oleh Penjabat Bupati Lampung Selatan yaitu H. Kherlani, S.E., M.M. .... Pemohon XXXVI;
37. Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang diwakili Bupati Kupang yaitu Drs. Ayub Titu Eki, M.S., Ph.D. .... Pemohon XXXVII;
38. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumba Tengah, Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang diwakili Bupati Sumba Tengah yaitu Drs. Umbu Sappi Pateduk ..... Pemohon XXXVIII;
39. Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Timur, Provinsi Nusa Tenggara Barat, yang diwakili Bupati Lombok Timur yaitu Dr. H. Moh. Ali B. Dahlan, S.H., M.H. .... Pemohon XXXIX;
40. Pemerintah Daerah Kabupaten Balangan, Provinsi Kalimantan Selatan, yang diwakili Penjabat Bupati Balangan yaitu H. M. Hawari ..... Pemohon XL;
41. Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan, Provinsi Sumatera Utara, yang diwakili Penjabat Bupati Tapanuli Selatan yaitu Dr. H. Sarmadan Hasibuan, S.H., M.M. .... Pemohon XLI;
42. Pemerintah Daerah Kabupaten Magetan, Provinsi Jawa Timur, yang diwakili Pelaksana Tugas Harian Bupati Magetan yaitu SAMSI ..... Pemohon XLII;
43. Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, Provinsi Bali, yang diwakili Penjabat Bupati Tabanan yaitu I Wayan Sugiada, S.H., M.H. .... Pemohon XLIII;
44. Pemerintah Daerah Kabupaten Batang, Provinsi Jawa Tengah, yang diwakili oleh Wakil Bupati Batang yaitu Soetadi, S.H., M.M. .... Pemohon XLIV;
45. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang, Provinsi Jawa Barat, yang Wakil Bupati Sumedang yaitu Ir. H. Eka Setiawan, Dipl., S.E., M.M. .... Pemohon XLV;
46. Pemerintah Daerah Kabupaten Soppeng, Provinsi Sulawesi Selatan, yang diwakili oleh Wakil Bupati Soppeng yaitu H. Aris Muhammadiyah ..... Pemohon XLVI;

47. Ibnu Jandi, S.Sos., M.M. Warga Negara Indonesia, ..... Pemohon XLVII;  
..... selanjutnya disebut Para Pemohon

**Kuasa Hukum**

Andi Syafrani, SH., MCCL, dkk

**II. OBJEK PERMOHONAN**

Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut UU 23/2014.

**III. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Para Pemohon menjelaskan, bahwa ketentuan yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang adalah:

1. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945:

*“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;*

2. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”;*

3. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;”*

**IV. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON**

- Para Pemohon terdiri atas Pemohon I adalah organisasi pemerintah kabupaten, Pemohon II s.d. XLVI adalah anggota DPRD dan kepala daerah dan Pemohon XLVII adalah warga negara Indonesia yang merasa dirugikan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 16 ayat (1), ayat (2), Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 21, Pasal 27 ayat (1), ayat (2), Pasal 28 ayat (1), ayat (2); Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) sepanjang frasa, “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada ayat (2) Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat”, serta Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

**V. NORMA-NORMA YANG DIAJUKAN UNTUK DI UJI**

**A. NORMA MATERIIL**

- **Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) UU 23/2014**
  - (1) *Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.*
  - (2) *Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.*
  - (3) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.*
  - (4) *Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.*
  - (5) *Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.*
  
- **Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014**
  - (1) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.*
  - (2) *Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.*
  - (3) *Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.*
  
- **Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014**
  - (1) *Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:*
    - a. *pendidikan;*
    - b. *kesehatan;*
    - c. *pekerjaan umum dan penataan ruang;*
    - d. *perumahan rakyat dan kawasan permukiman;*
    - e. *ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;*
    - dan
    - f. *sosial.*
  - (2) *Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:*
    - a. *tenaga kerja*
    - b. *pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;*
    - c. *pangan;*
    - d. *pertanahan;*
    - e. *lingkungan hidup;*
    - f. *administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;*
    - g. *pemberdayaan masyarakat dan Desa;*
    - h. *pengendalian penduduk dan keluarga berencana;*
    - i. *perhubungan;*

- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
  - a. kelautan dan perikanan;
  - b. pariwisata;
  - c. pertanian;
  - d. kehutanan;
  - e. energi dan sumber daya mineral;
  - f. perdagangan;
  - g. perindustrian; dan
  - h. transmigrasi.

- **Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU 23/2014**

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
  - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

- **Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU 23/2014**

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

- **Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) UU 23/2014**

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- (2) Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan criteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan presiden.
- (4) Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

- **Pasal 16 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014**

- (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:

- a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan criteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
  - b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.
- **Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 23/2014**
    - (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
    - (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
    - (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
  - **Pasal 21 UU 23/2014**

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diatur dalam peraturan pemerintah.
  - **Pasal 27 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014**
    - (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.
    - (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
      - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
      - b. pengaturan administratif;
      - c. pengaturan tata ruang;
      - d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
      - e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.
  - **Pasal 28 ayat (1), ayat (2) UU 23/2014**
    - (1) Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27.
    - (2) Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

- **Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) sepanjang frasa, “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada ayat (2) Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat“ dan Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014**
  - (2) *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 sebagai wakil Pemerintah Pusat.*
  - (3) *Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/walikota.*
  - (4) *“..... pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”*
  - (8) *Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/walikota diterima.*

## **B. NORMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

- **Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) UUD 1945**
  - (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”*
  - (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”*
  - (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”*
  - (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”*

– **Pasal 18A UUD 1945**

*(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”*

*(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.’*

– **Pasal 24A ayat (1) UUD 1945**

*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.*

– **Pasal 28C ayat (2) UUD 1945**

*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.’*

– **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.*

**VI. ALASAN-ALASAN PARA PEMOHON UNDANG-UNDANG A QUO BERTENTANGAN DENGAN UUD 1945**

1. ketentuan Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 16 ayat (1), ayat (2), Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 21, Pasal 27 ayat (1), ayat (2), Pasal 28 ayat (1), ayat (2); Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) sepanjang frasa, “Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada ayat (2) Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat“, serta Pasal 251 ayat (8) UU 23/2014 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), (5), (6), Pasal 18A (1), Pasal 24A ayat (1), Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
2. Bahwa ketentuan Pasal 9 ayat (1), (2), (3), (4), (5) beserta dengan pasal-pasal turunannya yakni Pasal 11 ayat (1), (2), (3), Pasal 12 ayat (1), (2), (3), Pasal 13 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 15 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Pasal 16 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3), dan Pasal 21 UU 23/2014 memuat konsep otonomi daerah namun merupakan otonomi terbatas, bukan otonomi luas;

3. Alasan mengapa para Pemohon menyatakan bahwa otonomi daerah dalam UU 23/2014 merupakan otonomi terbatas karena terdapat pembagian urusan pemerintahan secara kategoris yakni absolut, konkuren, dan pemerintah pusat dalam Pasal 9 UU 23/2014. Bahkan pengkategorian ini dirinci secara spesifik dalam pasal-pasal berikutnya yaitu Pasal 11 ayat (1), (2), (3), Pasal 12 ayat (1), (2), (3), Pasal 13 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 15 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Pasal 16 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) dan Pasal 21 dan dalam Lampiran UU, sehingga hampir-hampir tidak ada lagi ruang terbuka bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota dalam pengurusan sendiri rumah tangganya kecuali sudah ditentukan dalam UU dan Peraturan Pemerintah serta Peraturan Presiden;
4. Bahwa supervisi dan pengawasan yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah secara tegas ditentukan dalam Pasal 16 (1) UU 23/2014 melalui penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria serta pelaksanaan pembinaan dan pengawasan. Bahkan dalam melaksanakan otonomi daerah melalui Perda dan Perkada, Pemerintahan Daerah diancam dengan pembatalan Perda dan Perkada oleh Gubernur dan Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 251 UU a quo.
5. Pembatasan lainnya menurut Pemohon Pemerintah Daerah dan DPRD tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi untuk pengelolaan sumber daya alamnya sehingga berimplikasi pada sumber pendapatan dan keuangan daerah masing-masing;
6. Pemerintah Daerah dan DPRD jika mengeluarkan kebijakan, maka kebijakan tersebut harus sesuai dengan norma, standar, kriteria dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Di mana bila kebijakan tersebut bertentangan dengan norma, standar, kriteria dan prosedur yang dimaksud maka pemerintah pusat melalui gubernur dapat membatalkan kebijakan bupati dan walikota serta DPRD kabupaten/kota dengan serta merta. Yang lebih tidak adil adalah bila bupati dan walikota keberatan terhadap pembatalan kebijakan tersebut Bupati DPRD dan bupati dapat mengajukan keberatan kepada menteri yang merupakan wakil dari pemerintah pusat dan atasan gubernur melalui mekanisme *executive review*. Tidak ada mekanisme *Judicial Review* yang adil dan fair sebagaimana asas-asas pemerintahan yang baik dan prinsip negara hukum. Menurut para Pemohon bagaimana mungkin Pemerintah Pusat akan memproses, memeriksa dan mengadili keberatan Pemerintah Daerah dan DPRD sementara Pemerintah Pusat menjadi "pihak" yang diadukan atas keberatan tersebut.

## VII. PETITUM

1. Mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 9 Ayat (1), (2), (3), (4), (5); Pasal 11 Ayat (1), (2), (3); Pasal 12 Ayat (1), (2), (3); Pasal 13 (1), (2), (3), (4); Pasal 14 Ayat (1), (2),

(3) (4); Pasal 15 Ayat (1) (2), (3), (4), (5); Pasal 16 Ayat (1), (2); Pasal 17 Ayat (1), (2), (3); Pasal 21; Pasal 27 Ayat (1), (2); Pasal 28 Ayat (1), (2); Pasal 251 Ayat (2), (3), Ayat (4) sepanjang frasa, "*Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (2) Ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*", serta Pasal 251 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

3. Menyatakan Pasal 9 Ayat (1), (2), (3), (4), (5); Pasal 11 Ayat (1), (2), (3); Pasal 12 Ayat (1), (2), (3); Pasal 13 (1), (2), (3), (4); Pasal 14 Ayat (1), (2), (3) (4); Pasal 15 Ayat (1) (2), (3), (4), (5); Pasal 16 Ayat (1), (2); Pasal 17 Ayat (1), (2), (3); Pasal 21; Pasal 27 Ayat (1), (2); Pasal 28 Ayat (1), (2); Pasal 251 Ayat (2), (3), Ayat (4) sepanjang frasa, "*Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (2) Ditetapkan Dengan Keputusan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*", serta Pasal 251 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

***Atau secara alternatif memutuskan:***

1. Mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) dan perubahan-perubahannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) dan perubahan-perubahannya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahan-perubahannya berlaku kembali untuk sementara waktu sampai ada undang-undang baru yang mengatur tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau jika Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat lain, mohon putusan seadil-adilnya (*Ex Aequo Et Bono*).