



SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN PERATURAN DAERAH
(STUDI PUTUSAN NOMOR 137/PUU-XIII/2015)**

*JURIDICAL STATEMENT OF NULL VOID REGIONAL REGULATIONS
(STUDY ON DECISION NUMBER 137/PUU-XIII/2015)*

KHOLIL AMIN AL ANWARI
NIM : 130710101095

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2018**

SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN PERATURAN DAERAH
(STUDI PUTUSAN NOMOR 137/PUU-XIII/2015)**

*JURIDICAL STATEMENT OF NULL VOID REGIONAL REGULATIONS
(STUDY ON DECISION NUMBER 137/PUU-XIII/2015)*

KHOLIL AMIN AL ANWARI

NIM : 130710101095

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2018**

MOTTO

“Juristitia east perpetua et constan voluntas jus suum cuique tribuendi.”
(Keadilan adalah suatu keinginan yang terus menerus dan tetap untuk memberikan kepada apa yang menjadi haknya) ¹⁾

Manusia itu lahir bebas dan sederajat dalam hak-haknya sedangkan hukum merupakan ekspresi dari kehendak umum (Rakyat). ²⁾



¹⁾ Ulpianus dalam Peter Mahmud Marzuki, 2009:59

²⁾ J.J Rousseu, Du Contract Social dalam Dahlan Thaib dkk, 2006

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tuaku atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.

PERSYARATAN GELAR

**KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN PERATURAN DAERAH
(STUDI PUTUSAN NOMOR 137/PUU-XIII/2015)**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

KHOLIL AMIN AL ANWARI
NIM : 130710101095

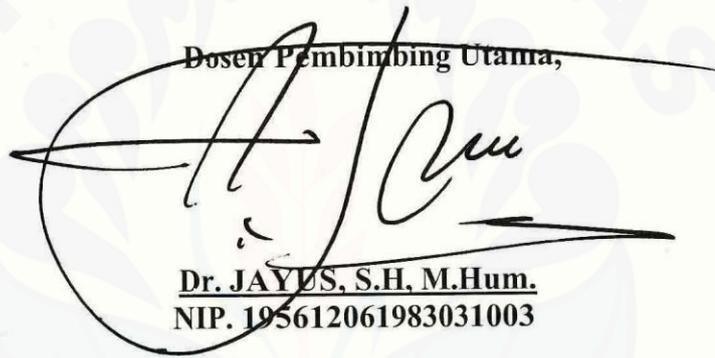
**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2018**

PERSETUJUAN

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 16 JULI 2018**

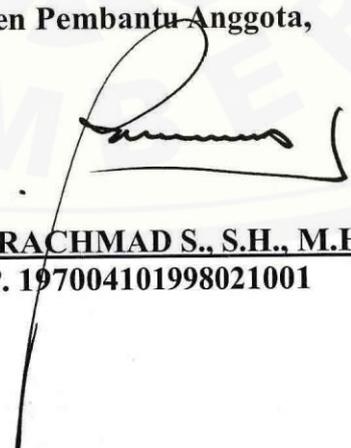
Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,



Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.
NIP. 195612061983031003

Dosen Pembantu Anggota,



IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP. 197004101998021001

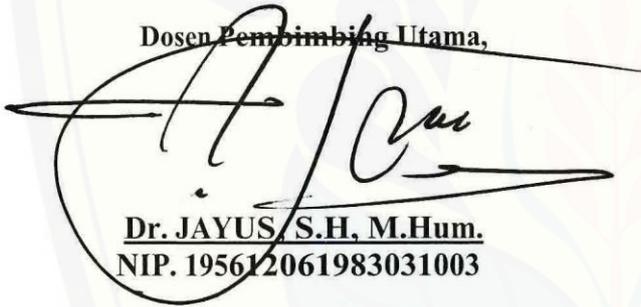
PENGESAHAN

KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN PERATURAN DAERAH
(STUDI PUTUSAN NOMOR 137/PUU-XIII/2015)

Oleh :

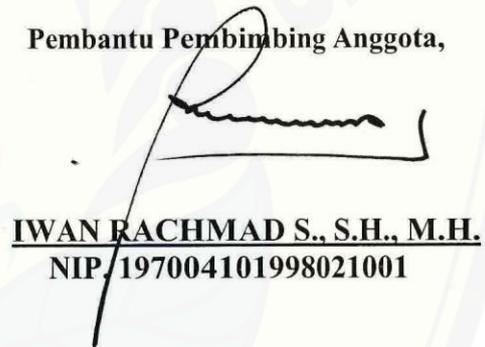
KHOLIL AMIN AL ANWARI
NIM. 130710101095

Dosen Pembimbing Utama,



Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

Pembantu Pembimbing Anggota,



IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP. 197004101998021001

Mengesahkan:
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi
Fakultas Hukum Universitas Jember
Dekan,



DR. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Senin

Tanggal : 16

Bulan : Juli

Tahun : 2018

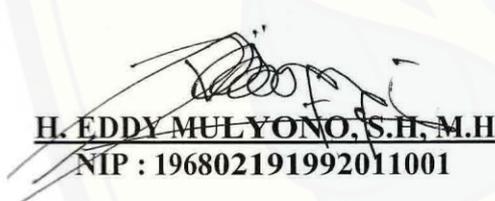
Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

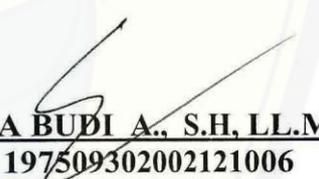
Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

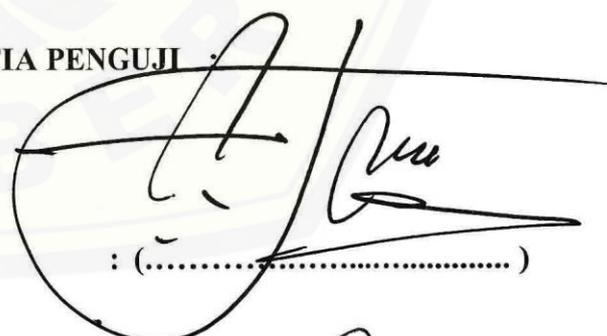
Sekretaris,


H. EDDY MULYONO, S.H, M.Hum.
NIP : 196802191992011001

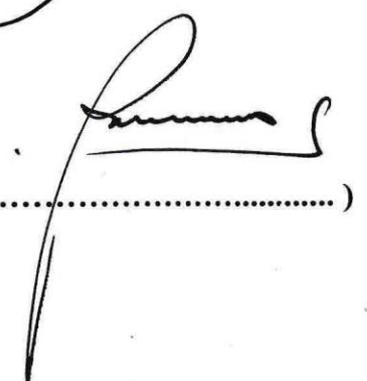

GAUTAMA BUDI A., S.H, LL.M.
NIP : 197509302002121006

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.
NIP : 195612061983031003


: (.....)

2. IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001


: (.....)

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Kholil Amin Al Anwari
NIM : 130710101095

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : *Kajian Yuridis Kewenangan Pemerintah dalam Membatalkan Peraturan Daerah (Studi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015)* ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 18 Juli 2018

Yang menyatakan,



KHOLIL AMIN AL ANWARI
NIM : 130710101095

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puja dan puji syukur penulis ucapkan atas Kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : *Kajian Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah (Studi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015)*. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Dr. Jayus, S.H., M.Hum., sebagai dosen pembimbing utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing anggota pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Bapak H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum., selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Bapak Gautama Budi A., S.H, LL.M, selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Bapak Dr. Aries Hariyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Orang tuaku, saudara-saudaraku, semua keluarga dan kerabat atas do'a, serta dukungan yang telah diberikan ;
8. Teman-temanku yang tak bisa aku sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;

9. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 18 Juli 2018

Penulis



RINGKASAN

Terkait ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, Mahkamah Konstitusi telah membatalkan berlakunya aturan terkait kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan peraturan daerah. Hal itu disampaikan majelis hakim Mahkamah Konstitusi dalam sidang uji materi pada tanggal 4 April 2017 yang dalam amar putusannya menyebutkan : “Mengabulkan permohonan Pemohon sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa : pembatalan peraturan daerah 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. Rumusan masalah dalam hal ini : (1) Apakah pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi dalam membatalkan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 atas kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat ? dan (2) Apakah akibat hukum adanya pembatalan kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan pembatalan peraturan daerah. Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan non hukum. Analisa bahan penelitian dalam skripsi ini menggunakan analisis normatif kualitatif.

Kesimpulan penelitian yang diperoleh antara lain adalah, *Pertama*, Pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi dalam membatalkan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 atas kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan kepastian hukum dan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan uraian di atas, Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang Undang Pemerintahan Daerah sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon. *Kedua*, Akibat hukum adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bahwasanya Peran pengujian peraturan perundang-undangan merupakan tugas Mahkamah Agung (MA, sehingga berdasarkan undang-

undang, peran Mendagri sebagai penguji peraturan perundang-undangan hanya dibatasi untuk empat isu yaitu masalah tata ruang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak, dan retribusi daerah.

Saran yang diberikan bahwa, Peranan Mahkamah Agung untuk mengawal negara hukum yang demokratis dengan memastikan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal menjadi sangat signifikan dan penting, khususnya dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam pembatalan peraturan daerah, melengkapi peran dan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law* yang mengawal konsistensi norma-norma hukum di tingkat undang-undang terhadap konstitusi. Mahkamah Agung menguji suatu peraturan daerah atas dasar ada tidaknya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan ada tidaknya ketidaksesuaian prosedur pembuatan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan. Kedepan diharapkan agar mekanisme pengujian peraturan daerah oleh Mahkamah Agung dapat dilakukan secara terbuka dan transparan sehingga dapat diketahui oleh publik sehingga masyarakat tahu mekanisme pembatalan peraturan daerah tersebut dengan baik

DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiv
Halaman Daftar Lampiran	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Manfaat Penelitian	7
1.5 Metode Penelitian	7
1.4.1 Tipe Penelitian	8
1.4.2 Pendekatan Masalah	8
1.4.3 Bahan Hukum	9
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Teori Kewenangan	12
2.1.1 Pengertian Kewenangan	12
2.1.2 Sumber Kewenangan dan Bentuk Kewenangan	14
2.2 Teori Perundang-undangan	17
2.2.1 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	17

2.2.2	Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	19
2.3	Pemerintah Daerah	21
2.3.1	Pengertian Pemerintah Daerah	21
2.3.2	Kewenangan Pemerintah Daerah	24
2.4	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	27
2.4.1	Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	27
2.4.2	Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	28
2.5	Peraturan Daerah	30
2.5.1	Pengertian Peraturan Daerah	30
2.5.2	Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah	31
2.5.3	Kedudukan Peraturan Daerah	33
BAB III	PEMBAHASAN	35
3.1	Pengaturan Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku	35
3.2	Akibat Hukum Adanya Pembatalan Kewenangan Pemerintah Pusat Untuk Melakukan Pembatalan Peraturan Daerah	51
BAB IV	PENUTUP	73
4.1	Kesimpulan	73
4.2	Saran-saran	74
DAFTAR BACAAN		
LAMPIRAN-LAMPIRAN		

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah adalah menerbitkan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda), sebagaimana diatur dalam Bab VI Pasal 236 sampai dengan Pasal 257 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 236 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa : Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Lebih lanjut tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. 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 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.¹

Peraturan Daerah 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 Negeri Nomor 1 Tahun 2014 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.

Presiden Jokowi melalui Menteri Dalam Negeri yang membatalkan setidaknya 3143 Peraturan Daerah (Perda) yang dianggap bermasalah. Bermasalah dalam hal ini diartikan bahwa perda sebagaimana 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. Terlepas dari maksud baik Presiden Jokowi dalam membatalkan perda tersebut, kenyataan hari ini memperlihatkan bahwa pembatalan 3143 perda menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Tidak hanya itu, politisi dan akademisipun ikut mengambil posisi dalam perdebatan tersebut. Selain mengenai materi muatan perda yang dibatalkan, salah satu aspek penting yang juga menjadi bahan perdebatan adalah berkenaan dengan “boleh” atau “tidaknya” mendagri membatalkan suatu perda.²

Jika merujuk pada ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa “Perda Provinsi dan

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

² <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/13/jokowi-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada tanggal 11 Maret 2018

peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”. Ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa undang-undang memberikan kewenangan kepada menteri yang dalam hal ini adalah mendagri untuk membatalkan perda. Dengan demikian, Menteri Dalam Negeri “boleh” membatalkan suatu perda, hal ini dikarenakan ada payung hukum yang mendasari dan memberikan kewenangan tersebut kepada Menteri Dalam Negeri.

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 Undang 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 tentang Pemerintah Daerah yang pada intinya memberikan kewenangan kepada Menteri untuk membatalkan suatu perda. Hal tersebut memperlihatkan bahwa terjadi disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang legalitas pembatalan perda, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Berdasarkan hal tersebut terdapat dualisme peraturan undang-undang, sehingga membingungkan. 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 tentang Pemerintah Daerah. 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 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Agung melalui Pasal 24 A Undang Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945. 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 ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, Mahkamah Konstitusi telah membatalkan berlakunya aturan terkait kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan peraturan daerah. Hal itu disampaikan majelis hakim Mahkamah Konstitusi dalam sidang uji materi pada tanggal 4 April 2017 yang dalam amar putusannya menyebutkan : “Mengabulkan permohonan Pemohon sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa : pembatalan peraturan daerah 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 kawan-kawan. Pemohon meminta agar peraturan terkait pembatalan peraturan daerah yang terdapat dalam Pasal 251

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015. Terdapat 4 (empat) hakim yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Hal ini tentu saja membuka ruang perdebatan baru terkait putusan ini. Namun tentu saja tanpa mengurangi derajat pemberlakuannya sebagai putusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Terlepas dari adanya pro dan kontra tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah memperjelas dan menegaskan bahwa Mahkamah Agung adalah lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian atau uji materi terhadap peraturan daerah kabupaten/kota yang dianggap bermasalah.

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, 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 Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan uraian hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk menuangkan dan mengkaji masalah pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri, khususnya dengan telah dikeluarkannya uji materi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor Perkara 137/PUU-XIII/2015 dalam bentuk penulisan skripsi hukum dengan judul : “*Kajian Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah (Studi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015)*”

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimanakah pengaturan tentang pembatalan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
2. Apakah akibat hukum Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 atas pembatalan kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan pembatalan peraturan daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan skripsi ini meliputi 2 (dua) hal, antara lain :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan tentang pembatalan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis akibat hukum Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 atas pembatalan kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan pembatalan peraturan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.
3. Menambah wawasan, pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam

rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi 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 yang digunakan sebagai berikut :

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi 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.³

1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan tesis ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang diuraikan sebagai berikut :

1. Pendekatan Konseptual (*Conseptual 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.⁴ Pendekatan ini diperlukan untuk

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm.194

⁴ *Ibid*, hlm.138

menganalisis permasalahan pada rumusan masalah kedua terkait konsep pengaturan pembatalan peraturan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah.

2. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi ⁵ Pendekatan ini diperlukan untuk menganalisis permasalahan pada rumusan masalah kedua terkait *ratio decidendi* (pertimbangan hukum) hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang mencabut kewenangan Menteri dalam Negeri untuk membatalkan peraturan daerah.

1.5.3 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 skripsi hukum ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu :

a. 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 :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
2. Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ;
3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung ;
4. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ;

⁵ *Ibid*, hlm.93

5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ;
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

b. 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.⁶ 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, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet..

c. Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.⁷

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum

⁶ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.165

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Opcit*, hlm. 164

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.⁸

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Kewenangan

2.1.1 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 daripada 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.⁹ 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 pejabat tata usaha negara dapat berbuat hukum asalkan ada dasar wewenang yang bersumber dari undang-undang.¹⁰

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

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, eds. kesatu, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.94

¹⁰ <http://www.antikorupsi.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=1288468> diakses pada tanggal 11 Maret 2018

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 segolongan 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 : 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.¹¹ 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.

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.

¹¹ H.D Stout dalam Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.101

Karenanya merupakan kekuasaan dari segolongan 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.¹² Unsur wewenang atau kewenangan antara lain :¹³

a. Pengaruh

Bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.

b. Dasar Hukum

Dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan

c. Konformitas Hukum

Mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.

2.1.2 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 segolongan 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

¹² *Op.Cit*, Ridwan H.R, hlm.90

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.36

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.¹⁴ Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh : kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.¹⁵

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 :

- a) Delegasi adalah pelimpahan tanggung-jawab dan wewenang kepada anak buah atau rekan kerja.¹⁶ 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

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Cetakan ke-10, 2008, hlm130

¹⁵ *Op.Cit*, Ridwan HR, hl. 90

¹⁶ *Ibid.* hlm.90m

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 tersebut pada prinsipnya 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.¹⁷ Contohnya ketika kepala daerah memerintah kepada bawahannya untuk mengeluarkan uang daerah atau kas daerah untuk suatu kepentingan, maka konsekuensi tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat (kepala daerah).

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-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.

¹⁷ *Ibid*, hlm.90

2.2 Teori Perundang-undangan

2.2.1 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. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dibagi dalam dua kelompok yaitu Asas-Asas Formil dan Asas-Asas Materiil. Asas-Asas Formil dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu :¹⁸

- a) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- b) 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 (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- c) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d) Asas kedapatlaksanaan (dapat 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;
- e) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi :

- a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).¹⁹

¹⁸ [http : //zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang -undangan/](http://zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/) diakses pada tanggal 11 Maret 2017

¹⁹ *Ibid*

Dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada prinsipnya 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:

- a) Asas kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c) 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;
- d) 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;
- e) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f) 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 dan dapat dipahami dengan baik dalam pelaksanaannya;
- g) 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.

2.2.2 Hierarki Urutan 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.

Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada dasar bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bisa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hirarkinya. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.²⁰

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-Undangan. Adapun tata urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah :

- a) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD NRI Tahun 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
- c) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang ;

²⁰ Alfi Fahmi Adicahya, *Hierarki Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Artikel, 2012, hlm.1

- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) 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 UUD NRI Tahun 1945. Dalam penjelasan UUD NRI Tahun 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, UUD NRI Tahun 1945 mempunyai fungsi sebagai alat kontrol terhadap norma hukum yang lebih rendah yang berlaku agar sesuai dengan UUD NRI Tahun 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 (Hirarki) 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.

2.3 Pemerintah Daerah

2.3.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan azas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Azas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang Undang Dasar. Karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya

kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan yang pergerakannya bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.²¹

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ; kata pemerintahan, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain. Dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan kata pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, kata pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaranya. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota beserta perangkat daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam Undang Undang Dasar 1945, pembedaan kedua istilah pemerintah dan pemerintahan itu juga tergambar pada judul Bab III, "kekuasaan pemerintahan negara" dan Bab VI "Pemerintah Daerah". Demikian pula dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5) dan ayat (6) perumusannya dimulai dengan "pemerintahan daerah" sebagai subjek kalimat.²²⁾

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang

²¹ Jimly Assididqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Press. 2005. hlm.278

²² Jimly Assididqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.411

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan badan legislatif daerah, sedangkan pemerintah daerah merupakan badan eksekutif daerah. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah, dengan maksud untuk menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (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 daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu satu orang wakil presiden serta menteri-menteri dalam kabinet pemerintahan dan 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. 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. Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan diatas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sama yaitu suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat.

Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

2.3.2 Kewenangan Pemerintah Daerah

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang undang. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan hak dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan dasar minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Dalam ketentuan Pasal 9 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa :

- a) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- b) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

- c) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- d) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- e) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya, menurut ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 9 ayat (3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa : 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.

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota antara lain terdiri atas :

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam wilayah daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya 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.

Pemerintah Daerah mempunyai beberapa tugas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 65 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut :

- a) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e) Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang :

- a) Mengajukan rancangan Perda;
- b) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Selain tugas tersebut, kepala daerah juga mempunyai kewajiban sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 67 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa, Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi :

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e) Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f) Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Sementara itu, wakil kepala daerah mempunyai beberapa tugas :

- a) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f) Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan

2.4 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2.4.1 Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintah daerah

sebagai mitra sejajar Pemerintah Daerah. Dalam Struktur pemerintahan daerah, DPRD berada di dua jenjang, yaitu di tingkat provinsi disebut DPRD Provinsi serta di tingkat Kabupaten/kota disebut DPRD Kabupaten/Kota. Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah, dengan maksud untuk menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan. Agung Djojosoekarto menyatakan bahwa :

Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah dimanifestasikan lebih lanjut lewat pemberian peran yang relatif lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsinya, yaitu 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*).²³⁾

2.4.2 Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk :

- a) Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi

²³⁾ Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006, hlm.415

- DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
 - f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
 - g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
 - h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - i) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
 - j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
 - k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Untuk menjalankan tugas dan wewenang tersebut di atas, kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), diberikan sejumlah hak yaitu hak bertanya, hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota, hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah (hak interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket) dan hak mengajukan pernyataan pendapat, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain adalah :

- a) Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- b) Mengajukan pertanyaan;
- c) Menyampaikan usul dan pendapat;
- d) Memilih dan dipilih;
- e) Membela diri;
- f) Imunitas;
- g) Protokoler; dan
- h) Keuangan dan administratif.

Dalam ketentuan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan tentang kewajiban anggota DPRD, antara lain :

- a) Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;

- b) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- g) Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- h) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
- i) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait

Disebutkan dalam ketentuan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Kabupaten/Kota. Fungsi-fungsi tersebut terwujud dalam bentuk : (a) Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, (b) Fungsi anggaran diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah dan (c) Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, peraturan daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

2.5 Peraturan Daerah

2.5.1 Pengertian Peraturan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah Peraturan Daerah Propinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”. Definisi lain tentang Perda berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah Peraturan Daerah Propinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 1 angka 10 ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sesuai ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan.

2.5.2 Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Lembaga pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh kedua lembaga daerah yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat lokal yaitu Bupati /Walikota sebagai Kepala Eksekutif di lingkungan daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai kepala legislatif di lingkungan daerah Kabupaten/Kota.²⁴ Dari segi pembentukannya, sangatlah jelas ditentukan bahwa Peraturan Daerah ini dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan Kepala Pemerintahan (eksekutif) Daerah. Hal ini mirip dengan

²⁴ Soimin, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia, Yogyakarta, UII Press, 2010, hlm.110

pembentukan undang-undang di tingkat nasional yang dibentuk oleh DPR setelah dibahas bersama dan mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.²⁵

Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain :

- a) Pajak Daerah;
- b) Retribusi Daerah;
- c) Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d) APBD;
- e) Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f) Perangkat Daerah;
- g) Pemerintahan Desa;
- h) Pengaturan umum lainnya.²⁶

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah ditetapkan Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²⁷

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari Gubernur/Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur/Bupati dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur/ Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda.²⁸

Apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro Hukum/Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Selanjutnya Gubernur/Bupati/Walikota mengesahkan dengan menandatangani Perda tersebut

²⁵ *Ibid*, hlm.110

²⁶ Bambang Setyadi, Pembentukan Peraturan Daerah, dalam Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2007, hlm. 2

²⁷ Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.37

²⁸ <http://birohukum.jogjaprov.go.id/index.php/berita/provinsi-diy/443-pembentukan-perda> oleh Moedji Rahardjo

dan untuk pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro Hukum/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penomoran Perda, penggandaan, distribusi dan dokumentasi Perda tersebut.

Daerah otonom diberikan wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Kepala Daerah dalam merumuskan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) . Namun demikian seluas apapun otonomi daerah dalam merumuskan pementukan peraturan daerah harus tetap berada dalam batas dan ruang lingkup wewenang pemerintahan. Pemerintah Pusat yang mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah yang dituangkan dalam bentuk norma, standar dan prosedur sebagai muatan peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak antara kepentingan pusat dan daerah. Disamping itu terdapat pula hubungan inter koneksi dan interdependensi antar tingkatan pemerintahan dalam melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sebagai suatu sistem.

2.5.3 Kedudukan Peraturan Daerah

Pengertian partisipasi masyarakat menurut Keith Davis, pengertian partisipasi adalah keterlibatan mental/pikiran atau moral/perasaan di dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggungjawab terhadap usaha yang bersangkutan. Masyarakat merupakan salah salah bagian penting yang akan berpengaruh terhadap tegaknya negara dan tercapainya tujuan nasional. Oleh karena itu, dalam diri masyarakat harus tumbuh suatu kesadaran akan keberadaannya sehingga timbul hasrat untuk turut serta bersama pemerintah dalam membangun negara. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh seorang warga masyarakat adalah dengan berpartisipasi secara aktif dalam berbagai kegiatan pembangunan di wilayahnya. Partisipasi selalu dikaitkan dengan peran serta.²⁹

Berdasarkan pendapat tersebut, partisipasi tidak hanya berupa keterlibatan secara fisik dalam pekerjaan, tetapi menyangkut keterlibatan diri seseorang sehingga timbul tanggungjawab dan sumbangn yang besar terbadap

²⁹ <http://www.pengertianahli.com/2014/03/pengertian-partisipasi-masyarakat.html>

kelompok Dengan kata lain, partisipasi berarti kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa mengorbankan kepentingan diri sendiri. Partisipasi berfungsi sebagai suatu kemitraan (*partnership*) dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat dapat tercipta apabila saling percaya dan saling pengertian antara perangkat pemerintah dan lembaga-lembaga atau anggota masyarakat dapat dihidupkan. Kondisi yang saling percaya dan saling pengertian tidak tumbuh begitu saja, tetapi harus terdapat pandangan saling menolong, saling percaya, dan jujur antara aparat dengan masyarakat. Masyarakat adalah kelompok manusia yang dapat bekerja sama sehingga mereka dapat mengorganisasikan dirinya dan berpikir tentang dirinya sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas tertentu.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun perda dapat kita lihat dalam Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukaan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau, seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Senada dengan hal tersebut, dalam Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

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

1. Pengaturan tentang pembatalan peraturan daerah diatur berdasarkan ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan terhadap pemerintah pusat dalam hal ini Kemendagri untuk membatalkan peraturan daerah, kewenangan tersebut oleh pemerintah pusat di berikan kepada gubernur sebagai kepanjangan tangan pemerintah. Pembatalan perda oleh pemerintah pusat tersebut sebagai wujud desentralisasi dalam Negara kesatuan, yang tentunya tidak terlepas dari pengawasan/*control* pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah sebagai unsur penanggungjawab akhir dalam penyelenggaraan negara.
2. Akibat hukum adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bahwasanya Peran pengujian peraturan perundang-undangan merupakan tugas Mahkamah Agung (MA, sehingga berdasarkan undang-undang, namun bukan berarti peran pemerintah dalam pembentukan perda tidak seutuhnya hilang setelah adanya putusan ini, pemerintah masih bisa mengontrol pembentukan pembuatan perda kalau masih dalam rancangan saja sebagai proses evaluasi setiap rancangan yang akan dilaksanakan. Dalam hal ini 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.

4.2 Saran-Saran

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

1. Peranan Mahkamah Agung untuk mengawal negara hukum yang demokratis dengan memastikan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal menjadi sangat signifikan dan penting, khususnya dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam pembatalan peraturan daerah, melengkapi peran dan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law* yang mengawal konsistensi norma-norma hukum di tingkat undang-undang terhadap konstitusi
2. Mahkamah Agung menguji suatu peraturan daerah atas dasar ada tidaknya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan ada tidaknya ketidaksesuaian prosedur pembuatan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan. Kedepan diharapkan agar mekanisme pengujian peraturan daerah oleh Mahkamah Agung dapat dilakukan secara terbuka dan transparan sehingga dapat diketahui oleh publik sehingga masyarakat tahu mekanisme pembatalan peraturan daerah tersebut dengan baik.

3. 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 :

Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006

Amir Santoso, *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, 1998.

Ali Faried, *Demokratisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005

Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : PSH Universitas Islam Indonesia, 2002

Bambang Setyadi, *Pembentukan Peraturan Daerah*, dalam Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2007

Calvin MacKenzie, *Politics and Policy Implementations*, Princentyon University Press, 2006

Dandi Ramdani. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003

Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005

Herman Bonai, *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, USU, Medan, 2009, (Artikel tidak dipublikasikan)

J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007

Jimly Asshiddiqie, 2000, *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*, Makalah Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia, Chicago USA

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, CV. Alfabeta, 2012
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, Bandung, 2012
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman PascaAmandemen Konstitusi*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012
- 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
- Rosjidi Ranggawijaya dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung: Citra Bhakti Akademika, 1996
- Sayuti, *Tolok Ukur Dan Upaya Hukum Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta : PSH Universitas Islam Indonesia, 2002
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2002
- Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 2010
- Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang Undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1990
- Thomas R. Dye dalam Muchsin dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2002.
- Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet dikutip dalam Fery Amsari, “ Masa Depan MK : Kesesuaian Teori dan Implementasi”, *Jurnal Mahkamah Konstitusi RI*, Vol 5 No.01 Juni 2008
- William Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1998.

W.Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 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 Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Sumber Internet :

Artikel : <http://birohukum.jogjaprov.go.id/index.php/berita/provinsi-diy/443-pembentukan-perda> oleh Moedji Rahardjo

<http://okamahendra.wordpress.com/2008/12/15/implikasi-hukum/>

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/1t4f20d250c7f05/mekanisme-pengujian-perda-kabupaten-kota-yang-bertentangan-dengan-uu>

<http://www.herdi.web.id/pembatalan-perda-pasca-putusan-mk/>