



**TINJAUAN YURIDIS JUDICIAL REVIEW  
TERHADAP PERATURAN DAERAH BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas – Tugas Dan Memenuhi Syarat –Syarat  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh :**

**DONI GUNAWAN SIREGAR**

**NPM : 1316000126**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**Konsentrasi : Hukum Tata Negara**

**FAKULTAS SOSIAL SAINS  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI  
MEDAN  
2019**

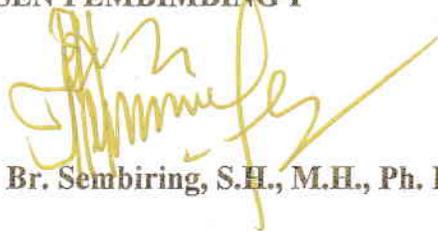
**HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING  
TINJAUAN YURIDIS JUDICIAL REVIEW TERHADAP  
PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Nama : Doni Gunawan Siregar  
NPM : 1316000126  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Disetujui Oleh :

**DOSEN PEMBIMBING I**

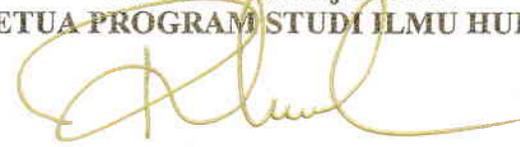
**DOSEN PEMBIMBING II**

  
Tamaulina Br. Sembiring, S.H., M.H., Ph. D.

  
Dani Sintara, S.H., M.H.

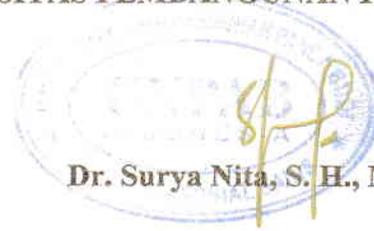
Diketahui/disetujui Oleh:

**KETUA PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

  
Abdul Rahman Maulana Siregar, S. H., M. H. Li

Diketahui/Disetujui Oleh :

**DEKAN FAKULTAS SOSIAL SAINS  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI MEDAN**

  
Dr. Surya Nita, S. H., M. Hum.

**HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING**  
**TINJAUAN YURIDIS JUDICIAL REVIEW TERHADAP PERATURAN**  
**DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011**  
**TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Nama : Doni Gunawan Siregar  
NPM : 1316000126  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**TELAH DI PERTAHANKAN DI DEPAN SIDANG PENGUJI**

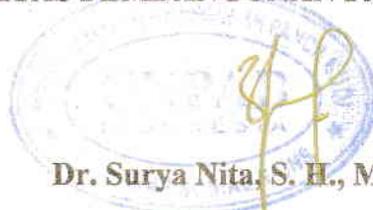
Pada Hari / Tanggal : Senin / 20 Mei 2019  
Tempat : Ruang Judisium / Ujian Program Studi Ilmu Hukum  
Universitas Pembangunan Panca Budi Medan  
Jam : 09.00 WIB  
Dengan Tingkat Judisium : A

**PANITIA UJIAN / TIM PENGUJI**

Ketua : Abdul Rahman Maulana Siregar, S. H., MH. Li.  
Anggota I : Tamaulina Br. Sembiring, S.H., M.H., Ph. D.  
Anggota II : Dani Sintara, S.H., M.H.  
Anggota III : H. Bachtiar Hamzah, S.H., M.H.  
Anggota IV : Sumarno, S.H., M.H.



**DIKETAHUI OLEH :**  
**DEKAN FAKULTAS SOSIAL SAINS**  
**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI MEDAN**



Dr. Surya Nita, S. H., M. Hum.



# UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI FAKULTAS SOSIAL SAINS

Fax. 061-8458077 PO.BOX : 1099 MEDAN

PROGRAM STUDI EKONOMI PEMBANGUNAN	(TERAKREDITASI)
PROGRAM STUDI MANAJEMEN	(TERAKREDITASI)
PROGRAM STUDI AKUNTANSI	(TERAKREDITASI)
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM	(TERAKREDITASI)
PROGRAM STUDI PERPAJAKAN	(TERAKREDITASI)

## PERMOHONAN MENGAJUKAN JUDUL SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama Lengkap : DONI GUNAWAN SIREGAR  
 Tempat/Tgl. Lahir : Medan / 03 Oktober 1994  
 Nomor Pokok Mahasiswa : 1316000126  
 Program Studi : Ilmu Hukum  
 Konsentrasi : Hukum Tata Negara  
 Jumlah Kredit yang telah dicapai : 138 SKS, IPK 3.30  
 Dengan ini mengajukan judul skripsi sesuai dengan bidang ilmu, dengan judul:

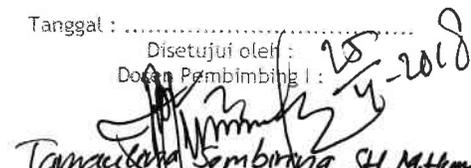
No.	Judul Skripsi	Persetujuan
1.	Tinjauan yuridis judicial riview terhadap peraturan daerah berdasarkan undang-undang undang no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Ribut september 2016</i>
2.	Hubungan Partai Politik dari Pusat ke Daerah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	<input type="checkbox"/>
3.	Tugas Penyelenggaraan Pemerintahan Kota menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	<input type="checkbox"/>
4.	Pengujian Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	<input type="checkbox"/>

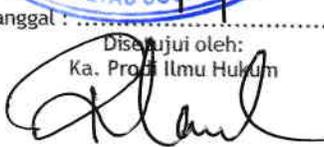
NB : Judul yang disetujui oleh Kepala Program Studi diberikan tanda

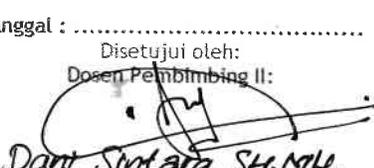
  
 ( Ir. Bhakti Alamsyah, M.T., Ph.D. )

Medan, 19 April 2018  
 Pemohon,  
  
 ( DONI GUNAWAN SIREGAR )

Nomor : .....  
 Tanggal : .....  
 Disahkan oleh:  
 Dekan  
  
 ( Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum. )

Tanggal : .....  
 Disetujui oleh:  
 Dosen Pembimbing I :  
  
 ( Tamara Sembiring, S.H., M.Hum., Ph.D )

Tanggal : .....  
 Disetujui oleh:  
 Ka. Prodi Ilmu Hukum  
  
 ( Abdul Rahman Maulana Siregar, SH., M.HI )

Tanggal : .....  
 Disetujui oleh:  
 Dosen Pembimbing II:  
  
 ( Dani Simbara, SH., M.H )

No. Dokumen: FM-LPPM-08-01	Revisi: 02	Tgl. Eff: 20 Des 2015
----------------------------	------------	-----------------------



# UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI

## FAKULTAS HUKUM

Status Terakreditasi Nomor : 091/BAN-PT/Ak-XV/S/II/2013, Tanggal 21 Februari 2013  
 Jl. Jend. Gatot Subroto Km. 4,5 PO BOX 1099 Telp 061 50200503 Medan 20112

### PENGESAHAN JUDUL SKRIPSI

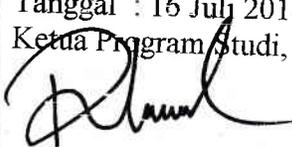
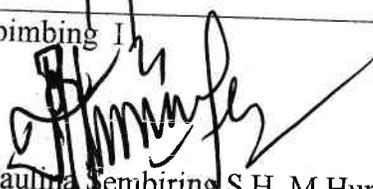
Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Doni Gunawan Siregar  
 Tempat/Tgl. Lahir : Medan, 03 Oktober 1994  
 TahunMasuk : 2013  
 N.P.M : 1316000126  
 Program Pendidikan : Strata Satu (S-1)  
 Fakultas : Hukum  
 Program Studi : Ilmu Hukum  
 Konsentrasi : Hukum Pidana  
 Jumlah SKS diperoleh: 138 Kredit, IPK 3,30

Dengan ini mengajukan judul skripsi sesuai dengan bidang Ilmu Hukum, Konsentrasi Hukum Pidana, sebagai berikut: "Tinjauan Yuridis Judicial Riview Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan"

Medan, 16 Juli 2018  
 Pemohon,

  
 (Doni Gunawan Siregar)

<p>CATATAN :          Diterima Tanggal.....          Dekan Fakultas Hukum,</p>   <p>(Dr. Surya Nita, SH., M.Hum.)</p>	<p>Diketahui/bahwa : TIDAK ADA JUDUL DAN          ISI SKRIPSI YANG SAMA          Nomor : 05/HK.HTN/FSSH/2018          Tanggal : 16 Juli 2018          Ketua Program Studi,</p>  <p>(Abdul Rahman Maulana Siregar, S.H., M.H. Li.)</p>
<p>Pembimbing I</p>  <p>(Tamaulina Sembiring, S.H., M.Hum., Ph.D.)</p>	<p>Pembimbing II</p>  <p>(Dani Sintara, S.H., M.H.)</p>

FM-BPAA-2012-035

Hal : Permohonan Seminar Proposal

Medan, 17 Juli 2018  
 Kepada Yth : Bapak/Ibu Dekan  
 Fakultas SOSIAL SAINS  
 UNPAB Medan  
 Di -  
 Tempat

Dengan hormat, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : DONI GUNAWAN SIREGAR  
 Tempat/Tgl. Lahir : / 03 Oktober 1994  
 Nama Orang Tua : INDRA SOFIAN SIREGAR  
 N. P. M : 1316000126  
 Fakultas : SOSIAL SAINS  
 Program Studi : Ilmu Hukum  
 No. HP : 081269719084  
 Alamat : jln elang no 4 medan

Datang bermohon kepada Bapak/Ibu untuk dapat diterima mengikuti Seminar Proposal dengan judul " Tinjauan yuridis judicial riview terhadap peraturan daerah berdasarkan undang-undang no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan".

Selanjutnya saya menyatakan :

Bersedia melunaskan biaya-biaya yang dibebankan untuk pelaksanaan kegiatan dimaksud, dengan perincian sebagai berikut :

Pembimbing 1 : Tamaulina Br. Sembiring, SH.,M.Hum.,Ph.D  
 Pembimbing 2 : Dani Siantara, SH.,MH

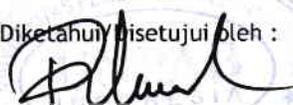
Bersedia melunaskan biaya-biaya uang dibebankan, dengan perincian sbb :

1. [101] Ujian Seminar/Kolokium	: Rp.	450,000
<u>Total Biaya</u>	: Rp.	450,000

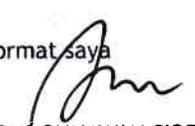
Judul Skripsi :

**Tinjauan Yuridis Judicial Riview Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-undang Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan0**

Diketahui/disetujui oleh :

  
Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum.  
 Dekan Fakultas SOSIAL SAINS

Hormat saya

  
DONI GUNAWAN SIREGAR  
 1316000126

Catatan :

- 1.\* ) Coret yang tidak perlu ;
  - a. Surat permohonan ini sah dan berlaku bila ada bukti kwitansi Pembayaran dari Bank Syariah Mandiri (BSM), atau bukti kwitansi Pembayaran dari Bank Rakyat Indonesia (BRI).
- 2. Dibuat rangkap 3 ( tiga ) : - Untuk Fakultas - untuk Rektorat - Mhs. Ybs.

**TANDA BEBAS PUSTAKA**

No. 2110 / Perp / ep / 2019

Dinyatakan tidak ada sangkut paut dengan UPT. Perpustakaan

FM-BPAA-2012-041

Hal : Permohonan Meja Hijau



Medan, 16 April 2019  
Kepada Yth : Bapak/Ibu Dekan  
Fakultas SOSIAL SAINS  
UNPAB Medan  
Di -  
Tempat



Dengan hormat, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DONI GUNAWAN SIREGAR  
Tempat/Tgl. Lahir : Medan / 03 Oktober 1994  
Nama Orang Tua : INDRA SOFIAN SIREGAR  
N. P. M : 1316000126  
Fakultas : SOSIAL SAINS  
Program Studi : Ilmu Hukum  
No. HP : 081269719084  
Alamat : Jl Elang No 4 Medan

Datang bermohon kepada Bapak/Ibu untuk dapat diterima mengikuti Ujian Meja Hijau dengan judul Tinjauan yuridis judicial review terhadap peraturan daerah berdasarkan undang-undang no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan, Selanjutnya saya menyatakan :

1. Melampirkan KKM yang telah disahkan oleh Ka. Prodi dan Dekan
2. Tidak akan menuntut ujian perbaikan nilai mata kuliah untuk perbaikan indek prestasi (IP), dan mohon diterbitkan ijazahnya setelah lulus ujian meja hijau.
3. Telah tercap keterangan bebas pustaka
4. Terlampir surat keterangan bebas laboratorium
5. Terlampir pas photo untuk ijazah ukuran 4x6 = 5 lembar dan 3x4 = 5 lembar Hitam Putih
6. Terlampir foto copy STTB SLTA dilegalisir 1 (satu) lembar dan bagi mahasiswa yang lanjutan D3 ke S1 lampirkan ijazah dan transkripnya sebanyak 1 lembar.
7. Tertampir pelunasan kwintasi pembayaran uang kuliah berjalan dan wisuda sebanyak 1 lembar
8. Skripsi sudah dijilid lux 2 exemplar (1 untuk perpustakaan, 1 untuk mahasiswa) dan jilid kertas jeruk 5 exemplar untuk penguji (bentuk dan warna penjiilidan diserahkan berdasarkan ketentuan fakultas yang berlaku) dan lembar persetujuan sudah di tandatangani dosen pembimbing, prodi dan dekan
9. Soft Copy Skripsi disimpan di CD sebanyak 2 disc (Sesuai dengan Judul Skripsinya)
10. Terlampir surat keterangan BKKOL (pada saat pengambilan ijazah)
11. Setelah menyelesaikan persyaratan point-point diatas berkas di masukan kedalam MAP
12. Bersedia melunaskan biaya-biaya uang dibebankan untuk memproses pelaksanaan ujian dimaksud, dengan perincian sbb :

1. [102] Ujian Meja Hijau	: Rp.	650,000
2. [170] Administrasi Wisuda	: Rp.	1,500,000
3. [202] Bebas Pustaka	: Rp.	100,000
4. [221] Bebas LAB	: Rp.	0
<b>Total Biaya</b>	<b>: Rp.</b>	<b>2,250,000</b>

kompre

Ukuran Toga :

22/04/19  
**XXL**



Catatan :

- 1. Surat permohonan ini sah dan berlaku bila ;
  - a. Telah dicap Bukti Pelunasan dari UPT Perpustakaan UNPAB Medan.
  - b. Melampirkan Bukti Pembayaran Uang Kuliah aktif semester berjalan
- 2. Dibuat Rangkap 3 (tiga), untuk - Fakultas - untuk BPAA (asti) - Mhs.ybs.

Hormat saya

*(Signature)*  
DONI GUNAWAN SIREGAR  
1316000126



TEGUH WAHYONO, SE,MM.



UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI  
FAKULTAS SOSIAL SAINS  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

Jl. Jend. Gatot Subroto Km. 4,5 Telp (061) 8455571 website :  
www.pancabudi.ac.id email: unpub@pancabudi.ac.id Medan - Indonesia

**BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI**

Universitas : Universitas Pembangunan Panca Budi  
Fakultas : SOSIAL SAINS  
Dosen Pembimbing II : **Dani Sintara, S.H., M.H**  
Nama Mahasiswa : Doni Gunawan Siregar  
Jurusan/Program Studi : Hukum Tata Negara / Ilmu Hukum  
Nomor Pokok Mahasiswa : 1316000126  
Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S-1)  
Judul Tugas Akhir/Skripsi : **Tinjauan Yuridis Pengujian Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

No.	Tanggal	Pembahasan Materi	Paraf
1.	09 April 2018	Perbaikan Isi dan Daftar Pustaka	
2.	23 April 2018	Perbaikan dan Revisi Isi Proposal	
3.	14 Mei 2018	Perbaikan dan Revisi Isi Proposal	
4.	18 Juni 2018	ACC Proposal dan dapat Dilanjutkan Ke DP I	
5.	13 Agustus 2018	Perbaikan Judul dan Outline	
6.	27 Agustus 2018	Bimbingan Bab II, Bab III dan Bab IV	
7.	15 Oktober 2018	Perbaikan dan Revisi Bab III dan Bab IV	
8.	22 Oktober 2018	Perbaikan dan Revisi Bab IV	
9.	30 Oktober 2018	ACC Skripsi dan dapat Dilanjutkan ke DP I	

Medan, 16 Januari 2019  
Diketahui/Disetujui oleh :  
Dekan,

  
Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum.



UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI  
**FAKULTAS SOSIAL SAINS**  
**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

Jl. Jend. Gatot Subroto Km. 4,5 Telp (061) 8455571 website :  
 www.pancabudi.ac.id email: unpab@pancabudi.ac.id Medan - Indonesia

**BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI**

Universitas	: Universitas Pembangunan Panca Budi
Fakultas	: SOSIAL SAINS
Dosen Pembimbing I	: <b>Tamaulina Sembiring, S.H.,M.H.,Ph.D</b>
Nama Mahasiswa	: Doni Gunawan Siregar
Jurusan/Program Studi	: Hukum Tata Negara / Ilmu Hukum
Nomor Pokok Mahasiswa	: 1316000126
Jenjang Pendidikan	: Strata Satu (S-1)
Judul Tugas Akhir/Skripsi	: <b>Tinjauan Yuridis Judicial Review Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</b>

No.	Tanggal	Pembahasan Materi	Paraf
1.	07 April 2018	Penyerahan Judul dan Outline	
2.	19 Juni 2018	Penyerahan Proposal Bab I	
3.	22 Juni 2018	Perbaikan dan Revisi Isi Proposal	
4.	03 Juli 2018	Penyerahan Proposal dan ACC Proposal untuk Seminar	
5.	19 November 2018	Penyerahan Hasil Skripsi Bab I,II,III,IV dan V	
6.	22 November 2018	Revisi Bab I, Bab II, Bab III dan Bab IV	
7.	27 November 2018	Penyerahan Hasil Revisi Bab I,II, III dan Bab IV	
8.	03 Desember 2018	Perbaikan dan Revisi Bab IV	
9.	07 Januari 2019	ACC Skripsi dan dapat Dilanjutkan Sidang Meja Hijau	

Medan, 16 Januari 2019  
 Diketahui/Disetujui oleh :  
 Dekan,

Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum.

# Plagiarism Detector v. 1092 - Originality Report:

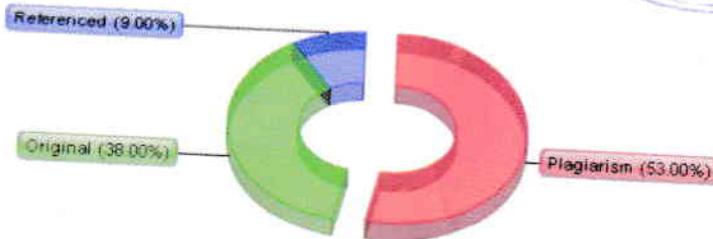
Analyzed document: 26-11-18 7:44:42 AM

## "DONI GUNAWAN SIREGAR\_1316000126\_ILMU HUKUM.docx"

Licensed to: Universitas Pembangunan Panca Budi\_License2



Relation chart:



Distribution graph:

Comparison Preset: Rewrite. Detected language: Indonesian

### Top sources of plagiarism:

- % 128 wrds: 16996 <https://mhdjohan69.wordpress.com/2013/05/04/tinjauan-yuridis-tentang-hak-uji-materi-peratu...>
- % 60 wrds: 7743 <https://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/114e573e9e88db1/parent/114e573e59d0487>
- % 58 wrds: 8143 <http://stpengataadvocates.blogspot.com/2014/02/putusanmk-putusan-nomor-1-2puu-xii2014.html>

Show other Sources: ]

### Processed resources details:

223 - Ok / 41 - Failed

Show other Sources: ]

### Important notes:

Wikipedia:



Wiki Detected!

Google Books:



GoogleBooks Detected!

Ghostwriting services:



[not detected]

Anti-cheating:



[not detected]

Excluded Urls:

## PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Doni Gunawan Siregar

NPM : 1316000126

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Judicial Review Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Skripsi ini merupakan hasil karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan hasil karya orang lain (plagiat);
2. Memberikan izin hak bebas Royalti Non-Eksklusif kepada UNPAB untuk menyimpan, mengalihkan media/formatkan, mengelola, mendistribusikan dan mempublikasikan karya skripsinya melalui internet atau media lain lagi kepentingan akademis.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan saya bersedia menerima konskuensi apapun sesuai dengan aturan yang berlaku apabila di kemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Medan, 18 Mei 2019

  
  
(DONI GUNAWAN SIREGAR)

## ABSTRAK

### TINJAUAN YURIDIS JUDICIAL REVIEW TERHADAP PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

**Doni Gunawan Siregar\***

**Tamaulina Br. Sembiring, S. H., M. Hum., Ph. D.\*\***

**Dani Sintara, S. H., M. H. \*\***

Pengaturan Undang - Undang di Indonesia telah di atur melalui Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, Melalui peraturan tersebut setiap peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan di bawah UUD, maka dapat dilakukan Judicial Review. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana Kedudukan peraturan daerah dalam pasca otonomi daerah, bagaimana Prosedur yang di tempuh dalam melakukan pengujian peraturan daerah, bagaimana akibat hukum peraturan daerah yang dibatalkan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan jenis penelitian hukum Normatif. Metode pengumpulan data yang di gunakan adalah metode penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan analisis data kualitatif terhadap data skunder yang diperoleh.

Kedudukan peraturan daerah dalam pasca otonomi daerah terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan daerah lebih rendah daripada Undang - Undang. Prosedur yang di tempuh dalam melakukan pengujian peraturan daerah dapat dilakukan melalui Mahkamah Agung, akibat hukum peraturan daerah yang dibatalkan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah terjadinya kekosongan hukum dalam hal ini Kepala Daerah dapat mengatasinya dengan mengeluarkan surat edaran sementara.

Agar dalam Pembentukan Peraturan Daerah perlu di perhatikan lagi secara materil dan formil apakah peraturan daerah tersebut bertentangan atau tidak kepada peraturan yang lebih tinggi berdasarkan hierarkinya. Agar Prosedur pengujian peraturan daerah dibuat secara transparan baik di Mahkamah Agung maupun di Mahkamah Konstitusi.

Kata kunci : *Tinjauan Yuridis, Judicial Review, Peraturan Daerah, Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011*

---

\*Mahasiswa Prodi Ilmu Hukum Fakultas Sosial Sains, Universitas Pembangunan Panca Budi, Medan.

\*\* Dosen Prodi Ilmu Hukum Fakultas Sosial Sains, Universitas Pembangunan Panca Budi, Medan.

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI</b> .....	<b>ii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan .....	7
D. Manfaat .....	7
E. Tinjauan Pustaka .....	8
F. Metode Penelitian.....	23
G. Sistematika Penulisan .....	24
<b>BAB II KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH DALAM OTONOMI DAERAH</b>	
A. Sejarah Perkembangan Peraturan Daerah .....	26
B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.....	26
C. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Perundang – undangan .....	34
<b>BAB III PROSEDUR DALAM MELAKUKAN PENGUJIAN PERATURAN DAERAH</b>	
A. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah di Indonesia .....	39
B. Prosedur Pengujian Peraturan Daerah di Indonesia .....	42
C. Bentuk Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung .....	49
<b>BAB IV AKIBAT HUKUM PERATURAN DAERAH YANG DI BATALKAN OLEH MAHKAMAH AGUNG TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH</b>	

A. Hakikat Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Pemerintahan .....	55
B. Fungsi Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah .....	59
C. Akibat Hukum Pembatalan Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	63
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	56
B. Saran .....	66
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>67</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia, diskursus mengenai sistem hukum negara Indonesia hingga kini masih menyisakan perdebatan konstitusional yang harus segera dijawab oleh para pembuat konstitusi (UUD 1945). Perdebatan konstitusional yang dimaksud adalah menyangkut konsepsi negara hukum Indonesia itu sendiri yang masih menimbulkan pertanyaan mendasar terutama dikalangan akademisi dan praktisi hukum.

Kelahiran Indonesia sebagai negara hukum tidak melalui proses pergulatan system social seperti yang terjadi di Eropa. Indonesia menjadi negara hukum karena “dipaksa” melalui pencangkokan hukum oleh Belanda. Pemaksaan ini dilakukan tanpa melalui proses musyawarah ataupun menunggu suatu system social di Indonesia. Proses Kelahiran negara hukum Indonesia tergolong instan, cepat, melalui sebuah lompatan system social dari tradisional dan *feodalisme* langsung ke Negara hukum. Substansi hukum pada masa penjajahan menjadi sangat kompleks, yaitu berlaku dualisme hukum (hukum barat dan hukum adat) pada wilayah yang sama dalam waktu bersamaan pula.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sudjito bin Atmorejo, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, Makalah Kongres Pancasila, Yogyakarta, 2009, Hal. 6.

Lebih kompleks lagi bahwa hukum adat sendiri bersifat kedaerahan, komunalistik, religius, sehingga terdapat pluralisme hukum di Indonesia.

Dalam pandangan Mahfud MD, penegasan negara Indonesia sebagai negara hukum telah terkonsepsi secara jelas pada permulaan penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen. Pertama, Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*). Kedua, adanya sistem konstitusional yang mengandung makna bahwa pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusional dan tidak bersifat absolutisme alias kekuasaan yang tidak terbatas.<sup>2</sup>

Indonesia menganut sistem pemerintahan dengan pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di Indonesia pasca reformasi telah mengalami perubahan pengaturan perundang-undangan pemerintahan daerah yang terjadi pada tahun 1999 dari pemerintahan yang otoriter menuju kearah yang lebih demokrasi sentralistik.<sup>3</sup>

Perubahan peraturan pemerintahan daerah ini terjadi dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang

---

<sup>2</sup> King faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, Hal. 33.

<sup>3</sup> Syaukani, Afan, Gaffar, Ryas Ryasid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, pustaka pelajar, 2003, Hal. 168-167.

pemerintahan daerah, seiring berjalannya waktu pemerintahan daerah terus mengalami perubahan, perubahan pertama terjadi setelah bergulirnya Undang-undang pemerintahan daerah selama 5 (lima) tahun digantikan oleh Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam kurun waktu 10 tahun digantikan oleh Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam perubahan peraturan perundang-undangan tersebut baik dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sampai Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 dari ketiga perubahan undang-undang tersebut memiliki satu materi muatan penting mengenai pengaturan (*reggling*) yang hasilnya berupa produk hukum daerah yang diterbitkan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mengacu pada beberapa peraturan perundang-undangan di atas, peraturan daerah merupakan produk hukum daerah, yang kewenangan pembentukannya dilakukan secara bersama dengan Kepala Daerah Provinsi, kabupaten, kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada tataran teoritik pembentukan peraturan perundang-undangan yang layak atau berkualitas ditentukan oleh pemenuhan syarat, yaitu asas - asas pembentukan dan materi muatan, kesesuaian antara jenis peraturan daerah dan materi muatan, adanya landasan pembentukan peraturan, tahapan pembentukan kerangka perundang-undangan.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Uumbu Ratua, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2016, Hal. 6

Meskipun pada tataran teoritik dan normatif sudah diatur pembentukan peraturan perundang-undangan masih banyak Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hal ini membuka peluang untuk dilakukanya pengujian. Hal ini juga di pertegas oleh Jimly assiddiqie untuk menjamin konsistensi antara peraturan dimungkinkan adanya mekanisme *judicial review*.<sup>5</sup>

Sementara itu instrumen pengujian peraturan perundang-undangan termaksud Peraturan Daerah kita mengenalnya dengan *judicial review* terbagi 2 (dua) yaitu Pertama, yang diamanatkan oleh Pasal 24 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang” dan diatur oleh Pasal 9 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, Pasal 24 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.” Mekanisme proses *judicial review* seyogya menganut asas keterbukaan.

Pelaksanaan asas keterbukaan ini juga perlu diikuti dengan pengaturan persidangan dengan melibatkan para pihak. Proses ini diperlukan agar pemohon dan termohon dapat memberikan argumentasi masing-masing untuk meyakinkan hakim. Selain itu, juga dimungkinkan para pihak mengajukan ahli untuk menguatkan

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, Hal. 9

pendapat masing-masing. Cakupan materi pengujian yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung sangat luas, dari karakter perkara ini sebenarnya merujuk kepada kebutuhan hakim terhadap keterangan ahli atau pakar untuk bidang-bidang yang memang membutuhkan spesialisasi pengetahuan dan pengalaman tertentu yang tidak dimiliki hakim.

Namun dalam praktiknya, proses *judicial review* terhadap Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dilakukan tertutup, usai berkas gugatan *judicial review* didaftarkan ke MA, pemohon tidak pernah dipanggil lagi untuk dimintai keterangan. MA juga tidak pernah menggelar persidangan dan mendengarkan alasan-alasan antara pemohon dengan termohon. Tiba-tiba saja MA memutuskan dalam persidangan yang tertutup tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pemohon atau termohon. Sebagai salah satu contoh Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Perda Pengelolaan Sumber Daya Air dibatalkan karena bertentangan dengan Lampiran I huruf c angka 1 Undang – Undang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah kabupaten dan kota tidak berwenang mengurus pelestarian sumber air dan pengelolaan air tanah. Adapun Perda Minerba dibatalkan lantaran bertentangan dengan Lampiran I huruf c angka 2 Undang – Undang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah kabupaten dan kota tidak berwenang dalam pengelolaan pertambangan mineral.

Hal ini dapat menyebabkan pertimbangan hakim dalam memutus perkara bisa saja menjadi lemah karena kurangnya informasi yang diperoleh hakim terkait dengan

materi-materi yang berhubungan dengan peraturan daerah yang sedang diuji. Hakim harus menguji secara cermat melalui penelitian yang mendalam untuk memperoleh keyakinan sebagai dasar pengambilan keputusan yang seadil-adilnya.

Perkara pengujian peraturan daerah oleh MA memiliki perbedaan dengan jenis perkara lainnya yang ditangani oleh MA. Pemeriksaannya merupakan tingkat pertama dan terakhir. Tidak ada lagi upaya hukum terhadap putusan tersebut. Sehingga proses persidangan yang terbuka dan melibatkan para pihak ini menjadi kebutuhan mendasar untuk menjelaskan kepada masyarakat proses pengujian yang terjadi dan kebutuhan bagi hakim untuk mendalami informasi baik dari pemohon maupun pembentuk peraturan.

Berdasarkan penelusuran dasar hukum di atas baik pada pengujian yang dilakukan oleh *judicial review*, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Tinjauan Yuridis Judicial Review Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” dalam rangka mewujudkan keterbukaan lembaga Kekuasaan Kehakiman dalam sistem pengujian peraturan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sesuai dengan amanat UUD RI 1945.

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, adapun rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan peraturan daerah dalam otonomi daerah ?

2. Bagaimana prosedur yang di tempuh dalam melakukan pengujian peraturan daerah ?
3. Bagaimana akibat hukum peraturan daerah yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kedudukan peraturan daerah dalam otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui prosedur yang ditempuh dalam melakukan pengujian peraturan daerah.
3. Untuk mengetahui akibat hukum peraturan daerah yang dibatalkan oleh mahkamah Agung terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Pada dasarnya suatu penelitian yang dibuat diharapkan dapat memberikan manfaat, baik bagi penulis maupun bagi siapa saja yang membacanya. Adapun manfaat dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Manfaat teoritis

Penulisan ini akan memberikan pemahaman tentang pengujian peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pemerintahan daerah, sehingga memberikan pengetahuan kepada penulis maupun pembaca tentang penelitian ini.

## 2. Manfaat Akademis

Penulisan ini digunakan sebagai salah satu syarat bagi penulis dalam menyelesaikan program pendidikan sarjana hukum.

## 3. Manfaat praktis

Penulisan ini dapat diharapkan menjadi masukan bagi para pembaca maupun pemerintah dalam pembedaan peraturan daerah dan pengujian peraturan daerah yang sesuai dengan konstitusi.

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Gambaran Umum tentang Pengujian Peraturan Perundang-undangan

#### a. Pengertian Tata Cara Pengujian peraturan perundang-undangan

Pengujian peraturan perundang-undangan secara terminologi bahasa terdiri dari kata “pengujian” dan “peraturan perundang-undangan”. Pengujian berasal dari kata “uji” yang memiliki arti percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu, sehingga pengujian diartikan sebagai proses, cara, perbuatan, menguji.<sup>6</sup> Pengertian menguji merupakan proses untuk memeriksa, menilai, dan memutuskan terhadap objeknya. Pemahaman menguji atau melakukan pengujian dalam perspektif *toetsingrecht* adalah memeriksa, menilai dan memutuskan terhadap konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi oleh suatu negara yang oleh Undang-Undang Dasar dan/atau undang-undang yang diberikan kewenangan, pengertian *toetsingrecht* memiliki artian yang cukup luas dan masih bersifat umum

---

<sup>6</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Judicial review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Hal. 37.

dan dapat dilekatkan pada lembaga kekuasaan negara baik Yudikatif, Legislative maupun Eksekutif.

Dalam kajian *Toetsingsrecht* (hak menguji) dalam istilah kepustakaan Belanda, hak menguji tersebut kemudian dibagi dua, yakni hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji materil (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai apakah produk legislatif dibentuk melalui prosedur yang tepat menurut hukum, sedangkan hak menguji materil adalah wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah produk hukum isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.<sup>7</sup>

Hak menguji tersebut akan memiliki nama yang berbeda-beda sesuai lembaga mana yang akan menggunakannya. Apabila pengujian dilakukan oleh lembaga yudisial maka akan dinamakan *judicial review*, dan akan dinamakan dengan *legislative review* apabila hak uji digunakan oleh lembaga legislatif.<sup>8</sup>

Di Indonesia peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan undang-undangan. Di lain sisi beberapa ahli memiliki penafsiran masing-masing tentang pengertian peraturan perundang-undangan diantaranya Maria Farida menafsirkan pengertian

---

<sup>7</sup> Maria Farida, *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*, seri buku ajar, FH UI, Jakarta, 2000, Hal. 105.

<sup>8</sup> *Ibid.*, Hal. 106.

perundang-undangan, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:<sup>9</sup>

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah

Sedangkan menurut pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. pendapat lain mengenai pengertian peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.<sup>10</sup>

Peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis

---

<sup>9</sup> Maria Farida, Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Mengenal Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Modul I, FH UI, Jakarta, 2015, Hal. 1.6.

<sup>10</sup> Bagir manan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, Hal.18.

baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum.<sup>11</sup>

b. Kewenangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan .

Pengertian kewenangan dalam KBBI adalah kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang). Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>12</sup>

Selanjutnya, pengertian kewenangan juga terbagi menjadi 2(dua) yaitu : wewenang yang berkaitan dengan hukum dan wewenang yang tidak berkaitan dengan hukum. Kewenangan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *blote match*, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, Hal. 19.

<sup>12</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta , Ghalia Indonesia. Hal 78.

<sup>13</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1990, Hal. 30.

Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945 terbagi 2 (dua) kewenangan diantaranya adalah kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Konstitusi (UUD 1945) oleh Mahkamah Konstitusi dan kewenangan pengujian peraturan dibawah perundang-undangan terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung.

Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia telah di atur dalam UUD 1945. Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibatasi oleh UUD 1945 terbagi atas 2 (dua) adalah sebagai berikut: Kewenangan Mahkamah Agung dalam melaksanakan Hak Uji Materiil, pada mulanya didasarkan pada landasan hukum Pasal 24 UUD 1945 sebagaimana telah diamandemen menjadi Pasal 24 A UUD Negara Republik Indonesia. Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman; Pasal 11 ayat (4) Ketetapan MPR No. III/ MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tatakerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga Tinggi Negara; Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pasal 11 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 20 UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Menurut Paulus Effendi Lotulung, bahwa alasan prosedur hak uji materiil dibuat dalam bentuk hukum PERMA didasarkan pada pertimbangan ketentuan Undang-undang yang memberikan kewenangan Hak Uji Materil tersebut hanya bersifat singkat saja tanpa mengatur tentang tata cara atau prosedur pelaksanaan Hak Uji Materil. Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan itu sesuai atau bertentangan

dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (verordenende macht) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>14</sup>

Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum. Sementara itu Kewenangan Mahkamah Agung dalam hak menguji materil terhadap peraturan perundang-undangan dibatasi hanya terhadap peraturan-peraturan di bawah undang-undang sesuai dengan ketentuan Pasal 24A Undang Undang Dasar 1945.<sup>15</sup>

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan. 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;
- b. Memutus Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;

---

<sup>14</sup> Ahcmad, Mulyanto, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi Volume 2*, Universitas sebelas maret, Surakarta, 2013, Hal. 59.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Hal. 60.

- e. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran (*impeachment*).

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Peraturan Perundang-undangan juga dibatasi hanya dapat melakukan pengujian Undang-undangan terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi Negara .

## 2. Gambaran Umum tentang Peraturan Daerah

### a. Pengertian Peraturan Daerah

Menurut Soejanto, peraturan adalah “Peraturan tata tertib disekolah selalu dilengkapi dengan sanksi-sanksi tertentu, yang berpuncak kepada pemberian hukuman”. Adanya peraturan itu untuk menjamin kehidupan yang tertib dan tenang, sehingga kelangsungan hidup sosial itu dapat dicapai.<sup>16</sup>

Menurut Irawan Sujito bahwa pada hakikatnya baik keputusan maupun peraturan dan peraturan daerah itu adalah keputusan dalam arti luas yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang menetapkannya, sebab ketiganya merupakan perwujudan kehendak penguasa tersebut harus mengambil keputusan.<sup>17</sup>

Menurut Bachsan Mustafa mengatakan bahwa peraturan adalah Peraturan merupakan hukum (*in abstracto*) atau (*general norms*) yang sifatnya mengikat umum atau berlaku, sedangkan tugasnya mengatur hal-hal yang umum atau hal-hal yang masih abstrak, agar peraturan ini dapat dilaksanakan haruslah dikeluarkan ketetapan-

---

<sup>16</sup> Supeno, <http://sarwono-supeno.blogspot.co.id/2012/04/pengertian-peraturan.html>, diakses tanggal 26 Januari 2018 pukul 14.27 wib.

<sup>17</sup> Javacreative, <http://telingasemut.blogspot.co.id/2016/03/pengertian-peraturan-daerah.html>, diakses tanggal 1 Februari 2018 pukul 11.10 wib.

ketetapan yang membawa peraturan ini ke dalam peristiwa konkrit, yang nyata tertentu.<sup>18</sup> Maka dari itu, kalau persoalan tersebut ditarik masuk ke dalam konteks daerah, maka tentunya peraturan daerah mengatur hal-hal yang abstrak dan untuk dapat dilaksanakan masih memerlukan tindakan lain agar peraturan daerah dimaksud menjadi konkrit.

Menurut K. Wantjik Saleh tentang perundang-undangan, perundang-undangan adalah “Undang-undang dalam arti luas” atau yang dalam ilmu hukum disebut “Undang-undang dalam arti materii” yaitu segala peraturan yang tertulis yang di buat oleh penguasa baik pusat maupun daerah yang mengikat dan berlaku umum, termasuk dalamnya undang-undang darurat, peraturan pemerintah pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, penetapan presiden, peraturan provinsi, peraturan kotamadya, dan lain-lain.<sup>19</sup>

Peraturan Daerah (Perda) merupakan peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan

---

<sup>18</sup> Bacshan Mustofa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1990, Hal. 56

<sup>19</sup> Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, Hal. 43.

daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Peraturan daerah telah mendapat legitimasi secara konstitusional sebagai payung hukum utama dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah sebagaimana tercermin dalam pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Disamping itu, keberadaan peraturan daerah sebagai salah satu jenis produk hukum yang berlaku di Indonesia telah mendapatkan posisi legalitas yang kekuatannya tercermin dalam ketentuan dalam pasal 7 dan pasal 9 UU Nomor 12 tahun 2011 yakni:

#### Pasal 7

1. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
  - c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
  - d. peraturan pemerintah
  - e. peraturan presiden
  - f. peraturan daerah provinsi
  - g. peraturan daerah kabupaten/kota
  
2. Kekuatan peraturan perundang-undangan sesuai hierarki peraturan perundang-undangan dengan hierarki sebagaimana dimaksud.

Jika dilihat substansi dalam undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di atas maka peraturan daerah merupakan salah satu peraturan daerah yang dipandang dari segi hierarkisnya, perundang-undangan yang dipandang dari segi hierarkisnya berada dibawah peraturan presiden dan peraturan pemerintah.

#### b. Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Kewenangan yang dimiliki sebuah lembaga Negara atau pejabat Negara bila dicermati dari dimensi pembagian kewenangan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka kewenangan lembaga Negara atau pejabat Negara tersebut pada hakekatnya berbentuk kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Kewenangan atributif adalah kewenangan asli (otentik) yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau undang-undang tertentu kepada lembaga Negara atau pemerintahan tertentu.

Kewenangan atributif dalam pembentukan perundang-undangan (*attribute van wetgeving bevoegdheid*) merupakan bentuk pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar (*grondwet*) atau Undang-undang (*wet*) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan. Atribusi bisa dikatakan pula sebagai wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini ditujukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini merujuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup>

Kewenangan Delegatif adalah kewenangan yang diberikan oleh pemegang kewenangan atributif kepada lembaga negara atau pejabat negara atau pemerintahan tertentu di bawahnya, untuk memproduksi suatu peraturan (*regelling*) lebih lanjut atas

---

<sup>20</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu perundang-undangan 2*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

sesuatu peraturan perundang-undang yang dibuat oleh pemegang kewenangan atributif tersebut. Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attribute van wetgeving bevoegdheid*) merupakan bentuk pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah.

Delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atribusi) menyerahkan (*overdragen*) kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat ataupun membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam praktek pemerintahan, kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan pemerintahan oleh suatu badan kepada pihak lain yang melaksanakan kewenangan untuk membuat atas tanggung jawab sendiri, dan tidak diberikan kepada bawahan. Artinya kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima delegasi tersebut.<sup>21</sup>

Lebih spesifikasi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah tidak bisa lepas dari Otonomi dengan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi daerah adapun beberapa asas otonomi daerah terdiri dari tiga asas yaitu asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan sesuai ketentuan pasal 1 ayat 8, 9, 11, Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015, kewenangan pembentukan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, Hal. 67.

peraturan daerah adalah kewenangan yang dimiliki Gubernur pada tingkat provinsi dan DPRD Provinsi untuk membentuk Peraturan Daerah dan pada tataran Kabupaten/kota kewenangan pemebentukan peraturan daerah adalah kewenangan dari Walikota / Bupati dan DPRD Kabupaten / Kota untuk membentuk peraturan daerah dalam pembentukan peraturan daerah tingkat kabupaten/kota juga memiliki beberapa asas dan tujuan dari pembentukan peraturan daerah baik pada pendapat ahli dan juga peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan Peraturan daerah baik dalam tataran Peraturan Provinsi dan Kabupaten/kota.

Menurut I.C Van der vliet asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik terbagi ke dalam asas yang formal dan yang material.<sup>22</sup>

Asas-asas formal meliputi :

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidenlijk doelstelling*)
- b. Asas organ atau lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ* )
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids*)
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheids*)
- e. Asas kosensus (*het beginsel consensus*)

Asas-asas material meliputi

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijk terminologie en duideijke systematiek*)
- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- c. Asas perlakuan sama dimata hukum (*het rechtgelijkheids beginsel* )
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtzakerheids beginsel*)
- e. Asas pelakasanaan hukum yang sesuai keadaan individu (*het beginsel van de individuale rechtbedeling*)

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, Hal. 253

Dalam konteks Indonesia, asas - asas pembentukan peraturan daerah di atur dalam pasal 137 dan pasal 138 UU No 32 tahun 2004 *juncto* pasal 5 dan 6 UU No 12 Tahun 2011 *juncto* pasal 237 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 yang meliputi asas-asas dan pembentukan dan asas-asas materi muatan adapun asas-asas meliputi (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan ; (e) kedayagunaan dan hasil kehasilgunaan; (f)kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan. Sedangkan asas materi muatan peraturan perundang-undangan meliputi : (a) pengayoman; (b) kemanusiaan (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan ; (e) kenusantaraan; (f) bhineka tunggal ika; (g) keadilan (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan ; (i) ketertiban dan kesamaan dan kepastian hukum; dan (j) keseimbangan, keserasian dan keselarasan terkait persyaratan atau kualifikasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Lon Fuller menekan adanya beberapa persyaratan moral isi hukum positif yaitu:<sup>23</sup>

- a. Harus ada aturan aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan. perlu sifatnya tentang persyaratan sifat keumuman, artinya memberikan otoritas berarti bahwa keputusan keputusan otoritatif tidak di buat atas suatu dasar ad hoc dan atas dasar kebijakan yang bebas, melainkan atas dasar dasar aturan umum.

---

<sup>23</sup> Khudzaifah Dimiyanti, *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, Hal. 62.

- b. Aturan aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan melainkan harus di umumkan. sering kali otoritas –otoritas cenderung untuk tidak mengumumkan aturan aturan dengan tujuan mencegah orang mendasarkan klaim-klaimnya atas aturan aturan tersebut, sehingga aturan –aturan tidak mengikat otoritas otoritasnya sendiri.
- c. Aturan aturan aturan harus di buat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan-kegiatan di kemudian hari, artinya hukum tidak boleh berlaku surut.
- d. Hukum harus di buat sedemikian rupa sehingga dapat di mengerti oleh rakyat.
- e. Aturan aturan tidak boleh bertentangan satu dengan yang lainnya.
- f. Aturan aturan tidak boleh menyaratkan perilaku yang diluar kemampuan pihak pihak yang terkena, artinya hukumt tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan;
- g. Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah sewaktu waktu.
- h. Harus ada konsistensi antara aturan aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan kenyataan.

Selanjutnya secara lebih terperinci, M. Nur Sholikin menyebutkan fungsi Perda dalam konteks otonomi daerah terdiri atas: <sup>24</sup>

- a. Perda sebagai *bleids instrument* dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Pada fungsi ini, Perda sarana hukum adalah alat untuk melaksanakan kebijakan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dalam

---

<sup>24</sup> M. Nur Solikhin, *Awasi Perda Berdayakan Daerah-Seri Panduan Pemantauan Legilasi Daerah*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2009, Hal. 21.

melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana di amanatkan dalam UUD 1945 dan UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah .

- b. Perda merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, perda tunduk pada asas peraturan perundang-undangan dimana perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan dengan hierarki yang lebih tinggi.
- c. Perda sebagai alat perangkap dan penyalur aspirasi daerah. Dalam fungsi ini perda merupakan sarana penyalur kondisi khusus daerah dalam konteks ekonomi, politik, sosial. dalam konteks tiga ini peran serta aktif masyarakat sangat di butuhkan agar aspirasi masyarakat dapat tertampung dan tersalurkan dengan sebaik-baiknya
- d. Perda sebagai alat transformasi daerah. Perda diharapkan bisa mengubah institusi dan perilaku bermasalah dari obyek yang coba diaturnya. Melalui perubahan tersebut ada transformasi dari masyarakat yang selama ini terbebani oleh perilaku bermasalah tersebut.
- e. Perda sebagai harmonisator berbagai kepentingan. Dalam fungsi ini, perda merupakan produk pertemuan berbagai kepentingan. oleh karena itu dalam pembentukan perda, DPRD dan Pemda harus bisa memperhitungkan kepentingan dari para pemangku kepentingan dan warga yang terkena imbas pembentukan perda.

## F. Metode Penelitian

### 1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yang dilakukan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau fenomena lainnya.<sup>25</sup>

Pada penelitian ini menjelaskan mengenai pengujian peraturan daerah dalam Undang – Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Peraturan Daerah.

### 2. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundangan-undangan serta norma-norma hukum yang berlaku.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah Penelitian Pustaka (*library research*) dengan mengamati berbagai literatur yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diangkat baik itu berupa buku, makalah ataupun tulisan yang sifatnya membantu sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman dalam proses penelitian.<sup>26</sup>

### 4. Jenis Data

Data yang di peroleh dalam penelitian ini adalah Data Sekunder, yaitu :

---

<sup>25</sup> Depri Liber Sonata, Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Lampung, 2014, Vol. 2, Hal. 32.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Hal 2

- 1) Bahan Hukum Primer, Undang- Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu literatur buku yang berkaitan dengan Pengujian Peraturan Daerah, serta jurnal ilmiah dan internet mengenai Pengujian peraturan daerah.
- 3) Bahan Hukum tersier, yaitu Bahan hukum yang terdiri dari kamus hukum.

#### 5. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif terhadap data sekunder yang berdasarkan pada konsep, teori, peraturan perundang-undangan, doktrin, prinsip hukum, pendapat pakar atau pandangan peneliti. Analisis data digunakan untuk memaparkan mekanisme analisis data yang diperoleh dan selanjutnya memaparkan mekanisme pengolahan data tersebut, sehingga menjadi sebuah informasi atau bahan yang digunakan dalam penelitian.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab yang terdiri dari:

- BAB I Pendahuluan, terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.
- BAB II Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Rezim Otonomi Daerah, Sejarah Perkembangan Peraturan Daerah, Proses Pembentukan Peraturan Daerah, Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Perundang-Undangan.
- BAB III Prosedur yang ditempuh dalam melakukan pengujian peraturan daerah, Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah di Indonesia, Prosedur Pengujian Peraturan Daerah di Indonesia, Bentuk Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.
- BAB IV Akibat Hukum Peraturan Daerah Yang Dibatalkan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Hakikat Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah, Hubungan Antara Peraturan Daerah dengan Pemerintahan Daerah, Akibat Hukum Pembatalan Peraturan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- BAB V Penutup terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

## BAB II

### KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH DALAM REZIM OTONOMI DAERAH

#### A. SEJARAH PERKEMBANGAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

Pergeseran karakter penyelenggaraan pemerintah daerah terjadi pada tahun 1999, yaitu dari pemerintahan yang otoriter sentralistik ke arah demokratis desentralistik. Paradigma otoriter sentralistik yang terjadi pada era orde baru disebut juga sebagai paradigma pembangunan, dimana pemerintah pusat terlalu menonjolkan pembangunan dalam rangka memperbaiki keterpurukan ekonomi nasional yang terjadi pada pemerintahan sebelumnya (orde lama). Implikasinya, pemerintah pusat mengharuskan adanya suatu sistem perencanaan yang terpusat (*central planning*), sehingga perlu penyeragaman sistem organisasi pemerintahan daerah dan manajemen proyek yang dikembangkan di daerah. Akibatnya, semakin kuat ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat, sehingga menjadi akar hubungan pusat- daerah yang bersifat *patronase*<sup>27</sup>

#### B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 diatur dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus meliputi asas berikut:<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah : Latar Belakang Dan Masa Depan*, LIPI Press, Jakarta, 2003, hal. 168-171

<sup>28</sup> Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hal. 8-10.

1. Kejelasan Tujuan

Yang dimaksud “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.<sup>32</sup>

2. Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat

Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah setiap jenis peraturan perundangundangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan

Yang dimaksud asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah dalam pembentukan peraturan perundang - undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

4. Dapat Dilaksanakan

Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

---

<sup>32</sup>*Ibid.*, Hal. 11.

#### 5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

#### 6. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

#### 7. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Selanjutnya, Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 diatur mengenai asas yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

##### 1. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

## 2. Asas Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi.

## 3. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang *pluralistic* (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.

## 4. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

## 5. Asas Kenusantaraan

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

## 6. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Yang dimaksud dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya. khususnya yang menyangkut

masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. Asas Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

8. Asas Kesamaan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

#### 11. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) Undang-undang Pembentukan peraturan perundang-undangan mengatur bahwa selain asas yang disebutkan dalam pasal 6 ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain :

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidanan, dan asas praduga tak bersalah.
- b. Dalam Hukum Pidana, misaalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktihad baik.

Asas-asas baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun materi pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai mana telah dijelaskan di atas, sebaiknya menjadi pedoman bagi setiap orang yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dengan pedoman dan pemahaman yang sama dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengurangi perbedaan pendapat yang mungkin aja timbul dalam pembentukannya.

Selanjutnya, dalam dalam menyusun peraturan perundang – undangan harus memiliki 3 (tiga) landasan. Adapun landasan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>33</sup>

##### 1. Landasan Filosofis

---

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*, Hal. 12.

Landasan filosofis adalah suatu rumusan peraturan perundang – undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan.

## 2. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis adalah suatu peraturan perundang – undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup dimasyarakat.”

## 3. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atas dasar hukum legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

Tahapan-tahapan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:<sup>34</sup>

- a. Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b. Penyiapan naskah akademis dan naskah peraturan perundangundangan.
- c. Pengusulan.
- d. Pembahasan.
- e. Pengesahan.
- f. Pengundangan.

---

<sup>34</sup> Nukila Evanty dan Nurul Ghufroon, *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, Hal. 30.

g. Penyebarluasan.

Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, demikian dinyatakan di dalam penjelasan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Alfred Hoetoroek dan Maroelan Hoetoroek memberikan pengertian tentang tujuan hukum adalah mengatur hidup bersama manusia supaya selalu ada suasana damai. Menurut *Irawan Soejito* Peraturan Daerah terdiri dari beberapa bagian yaitu:<sup>35</sup>

**1. Penamaan**

Penamaan adalah merupakan penguraian secara singkat dan tegas mengenai isi dari suatu peraturan daerah, sehingga dapat diketahui secara langsung masalah apa yang diatur di dalam peraturan daerah tersebut. Disamping itu di dalam memberikan penamaan suatu peraturan daerah harus jelas, singkat dan tidak terlalu panjang sebab jika panjang dan kurang jelas akan mengaburkan isi daripada peraturan daerah tersebut.

**2. Pembukaan**

Pembukaan terdiri atas :

- a. Kalimat “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA”.
- b. Pejabat yang berwenang menetapkan peraturan daerah ialah Gubernur / Bupati / Walikota/madya Kepala Daerah.
- c. Konsideran, yang di cantumkan dengan kata “Menimbang”

**3. Batang Tubuh**

---

<sup>35</sup> Ibid., Hal. 31.

Menurut *Irawan Soejito* yang dimaksud dengan batang tubuh peraturan daerah adalah : bagian daripada peraturan daerah yang memuat rumusrumusan dari peraturan daerah yang bersangkutan, sehingga dengan penamaan, pembukaan, dan penandatanganan itu berada di luar batang tubuh peraturan daerah tersebut.

#### **4. Penandatanganan**

Menurut pasal 44 ayat (2) Undang – Undang 5 tahun 1974 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan di tandatangi serta oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di atas bagian tanda tangan tersebut dicantumkan tempat dan tanggal ditetapkan peraturan daerah.

### **C. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Perundang-undangan**

Pemikiran tentang hierarki perundang-undangan, merupakan akibat dari pengaruh pemikiran hukum tentang hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, hukum adalah suatu hierarki mengenai hubungan normatif, bukan suatu hubungan sebab akibat dan esensinya adalah terletak pada yang seharusnya (*ought*) dan yang ada (*is*) atau (*sollen* dan *sein*). Oleh karena itu, kajian Kelsen tentang hukum adalah norma hukum (*the legal norm*), elemen-elemennya, interelasinya, tatanan hukum secara keseluruhan strukturnya, hubungan tatanan hukum yang berbeda dan kesatuan hukum dalam tatanan hukum positif yang majemuk. Realitas hukum adalah suatu fenomena yang lebih banyak dirancang sebagai “*the positiveness of law*”, dan dalam hal ini Kelsen membedakan dengan jelas

antara “*emperial law dan transcendental justice by excluding the letter from specific concerns*”<sup>36</sup>

Hukum bukan manifestasi dari suatu “*superhuman authority*”, tetapi merupakan suatu teknik sosial berdasarkan pengalaman manusia. Konsekuensinya, dasar suatu hukum atau validitasnya bukan dalam prinsip-prinsip meta juristik, tetapi dalam suatu hipotesis juristik, yakni suatu norma dasar yang ditetapkan oleh *a logical analysis of actual juristic thinking*. Dengan demikian Kelsen tidak berbicara tentang hukum sebagai kenyataan dalam praktik tetapi hukum sebagai disiplin ilmu, yakni apa yang terjadi dengan hukum dalam praktik berbeda dengan apa yang dipelajari dalam ilmu hukum, yang hanya mempelajari norma-norma hukum positif bukan aspek-aspek etis, politis atau sosiologis yang dapat muncul dalam praktik hukum.<sup>37</sup>

Norma sebagai kesatuan nilai yang hidup dalam masyarakat memiliki kekuatan memaksa, dan ditaati, ketika norma tersebut telah ditempatkan sebagai pernyataan kehendak, baik penyertaan kehendak individu maupun pernyataan kehendak pembuat Undang-Undang. Hal ini menunjukkan bahwa setiap norma hukum memiliki unsur paksa, baik pada sisi penataan maupun sisi penerapannya, dan untuk ini diperkenalkan unsur sanksi. Makna validitas norma hukum adalah bahwa setiap materi muatan norma hukum memiliki daya ikat dan paksa bagi subjek hukum tertentu dalam melakukan setiap perbuatan hukum. Sedangkan efektivitas norma

---

<sup>36</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Op. Cit.*, Hal. 20.

<sup>37</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Op. Cit.*, Hal. 21.

hukum, berarti segi penerapan materi muatan hukum oleh organ yang memiliki otoritas untuk menerapkan suatu norma hukum.

Landasan validitas suatu norma selalu dari norma dan bukan dari fakta. Pencarian landasan validitas suatu norma bukan dari realita melainkan dari norma lain yang menjadinyakan sumber lahirnya norma tersebut. Oleh karena itu suatu norma yang validitasnya hanya dapat diperoleh dari norma yang lebih tinggi, Kelsen menyebutnya sebagai norma dasar. Norma dasar berfungsi sebagai rujukan dari setiap pembentukan norma, sehingga norma dasar juga sebagai sumber utama dan merupakan pengikat di antara norma-norma yang berbeda dalam membentuk suatu tatanan normatif. Dalam pandangan ini, apabila suatu norma masuk dalam suatu tata norma tertentu, validitas atas norma tersebut dapat diuji oleh norma dasar tersebut.<sup>38</sup>

Aliran hukum positif yang dikembangkan Hans Kelsen, juga dikembangkan oleh John Austin. Menurut Austin hukum adalah “*a rule laid down for the guidance of an intelligent being by an intelligent being having power over him*”. Pada prinsipnya hukum positif memberikan penegasan bahwa, *Pertama* suatu tata hukum negara berlaku karena mendapatkan bentuk positifnya dari institusi kekuasaan, *Kedua* hukum semata-mata dilihat dari bentuk formal, sehingga bentuk hukum formal dipisahkan dari bentuk hukum materiil dan *Ketiga* isi hukum diakui ada, tetapi bukan sebagai ilmu hukum. Demikian hukum menurut Austin adalah sekumpulan perintah penguasa atau perintah dari pemegang kekuasaan (*kedaulatan*) untuk mengatur kehidupan masyarakat. Hukum merupakan sistem logika yang bersifat tertutup[ atau

---

<sup>38</sup> Hans Kelsen, *Pure of theory law*, University of California Press, London, 1978, Hal. 13-14.

terlepas dari moral, politik dan sosial. Hukum harus memenuhi unsur perintah, saksi, kewajiban dan kedaulatan.<sup>39</sup>

Oleh karena itu bentuk hukum adalah undang-undang, konsep hierarki peraturan perundang-undangan menggunakan atau mengikuti konsep hierarki norma hukum dalam aliran positif baik yang dikembangkan oleh Kelsen maupun Austin. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam perspektif historis telah mendapatkan penetapan pertama kali dalam ketetapan MPRS Nomor XX / MPRS / 1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Munculnya Ketetapan MPRS ini karena adanya kecenderungan penguasa saat itu untuk melaksanakan pemerintahan secara demokratis dan tertib hukum yang sebelumnya terabaikan. Selanjutnya hierarki peraturan perundang-undangan tersebut diatur melalui Ketetapan MPR Nomor III / MPR / 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan MPR Nomor III / MPR / 2000 tersebut setelah perubahan ke empat UUD 1945 yang menyejajarkan kedudukan MPR dengan lembaga negara lainnya, maka dengan sendirinya Ketetapan tersebut sudah tidak berlaku lagi. Terakhir mengenai pengaturan hierarki perundang-undangan diatur dalam Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan dijelaskan bahwa, jenis hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut ;

1. Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, Hal. 15.

2. Undang - Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

### **BAB III**

#### **PROSEDUR DALAM MELAKUKAN PENGUJIAN PERATURAN DAERAH**

##### **A. Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah di Indonesia**

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia mengisyaratkan, bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat digugat atau dimohonkan pengujiannya karena:

1. Pembentukan Undang-Undang Tidak Memenuhi Ketentuan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Materi Muatan Dalam Ayat, Pasal, Dan/Atau Bagian Undang-Undang Bertentangan Dengan Undang-Undang Dasar 1945; Atau
3. Materi Muatan Dalam Ayat, Pasal, Dan/Atau Bagian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang Bertentangan Dengan Undang-Undang.

Pengujian peraturan Perundang-undangan ini merupakan salah satu kewenangan dari kekuasaan kehakiman yang terdapat dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945, sehingga Mahkamah Agung mempunyai peran yang amat penting dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang mampu memberikan perlindungan hukum dan rasa keadilan terhadap masyarakat.

Berdasarkan UUD 1945 sebenarnya telah menentukan secara limitatif kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan perundang-undangan. Kewenangan dimaksud menyatakan, Mahkamah Konstitusi hanya menguji Undang - Undang terhadap Undang – Undang Dasar Tahun 1945, kemudian pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang - Undang yang bertentangan terhadap Undang - Undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Pengujian yang dilakukan oleh kedua institusi diatas bukan tanpa alasan, yaitu MK untuk UU terhadap UUD 1945, dan Mahkamah Agung untuk peraturan di bawah Undang - Undang terhadap Undang - Undang. Adapun alasan yang menjadi dasar pengujian peraturan perundang - undangan melalui dua lembaga tersebut adalah: kesatu, memberikan keleluasaan dan percepatan proses perkara di peradilan; kedua, pengujian yang diserahkan seluruhnya kepada Mahkamah Konstitusi akan menyebabkan proses persidangan lebih panjang sehingga dapat mengganggu peradilan yang cepat dan sederhana; ketiga, ada kesulitan di dalam praktek apabila hak uji materiil dibawah Undang - Undang itu dipisahkan dari Mahkamah Agung.<sup>40</sup>

Menurut Pasal 31 ayat (1) dan (2) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Kewenangan Mahkamah Agung terkait dengan *judicial review* adalah sebagai berikut:

---

<sup>40</sup> Badjeber, *Risalah Rapat PAH I MPR Buku Kedua Jilid 8A*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, Hal. 30.

- a. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- b. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya menurut Pasal 31 A ayat (1) Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara TERTULIS dan rangkap sesuai keperluan dalam Bahasa Indonesia.

Permohonan dalam lingkungan Mahkamah Agung diajukan secara “legal standing”, yaitu apabila menganggap hak dan atau kewenangan konstitusinya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Pemohon memperoleh “legal standing” atau kedudukan/hak gugat secara otomatis juga mewakili kepentingan orang lain yang juga menganggap hak dan atau kewenangan konstitusinya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Kalau permohonannya dikabulkan, dengan sendirinya berlaku pula bagi orang lain meskipun yang bersangkutan tidak disebutkan dalam permohonan.

## B. Prosedur Pengujian Peraturan Daerah di Indonesia

Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk dapat melakukan pengujian peraturan perundangundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>41</sup> Kewenangan demikian ini kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Kemudian Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji; 1) peraturan pemerintah; 2) peraturan presiden; dan 3) peraturan daerah.

Dasar kewenangan MA dapat melakukan pengujian terhadap peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah dimuat dalam beberapa peraturan perundangundangan. Dasar konstitusional ada dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Kemudian Pasal 11 ayat (2) huruf b UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang - undang”.

---

<sup>41</sup> Jefri S.Pakaya, *Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah ( Redesign Of Judicial Review System Of Regional Regulations)*, Kemenkumham, Gorontalo, 2017, Hal. 93.

Kemudian terakhir yaitu Pasal 31 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang–Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi sebagai berikut :

1. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
2. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
3. Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
4. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
5. Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Sedangkan dalam menjalankan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung menggunakan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 tentang hak uji materiil.

Permohonan *judicial review* hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. badan hukum publik atau badan hukum privat.

Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:

- a. nama dan alamat pemohon;
- b. uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa:
  - 1) materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau
  - 2) pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku; dan
- c. hal-hal yang diminta untuk diputus.

Permohonan *judicial review* ke MA diatur lebih rinci dalam Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil dengan menggunakan terminologi Permohonan Keberatan. Permohonan keberatan diajukan kepada MA dengan cara:

- a. Langsung ke MA; atau

- b. Melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon.
- c. Permohonan Keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 hari sejak ditetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan
- d. Pemohon membayar biaya permohonan pada saat mendaftarkan permohonan keberatan yang besarnya akan diatur tersendiri
- e. Dalam hal permohonan keberatan diajukan langsung ke Mahkamah Agung:
  - 1) Didaftarkan di Kepaniteraan Mahkamah Agung;
  - 2) Dibukukan dalam buku register permohonan;
  - 3) Panitera Mahkamah Agung memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada Pemohon Keberatan atau kuasanya yang sah;
- f. Dalam hal permohonan keberatan diajukan melalui Pengadilan Negeri:
  - 1) Didaftarkan pada kepaniteraan Pengadilan Negeri;
  - 2) Permohonan atau kuasanya yang sah membayar biaya permohonan dan diberikan tanda terima;
  - 3) Permohonan dibukukan dalam buku register permohonan;
  - 4) Panitera Pengadilan Negeri memeriksa kelengkapan permohonan keberatan yang telah didaftarkan oleh Pemohon atau kuasanya yang sah, dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada pemohon atau kuasanya yang sah.

Terhadap hal *judicial review* dapat digunakan sandaran argumentasi pada 2 (dua) asas terpenting dalam proses beracara perkara *judicial review*, yaitu (a) asas *Erga Omnes*, dan (b) asas Praduga *Rechmatig*.

a. Asas *Erga Omnes*

Kewibawaan suatu putusan yang dikeluarkan institusi peradilan terletak pada kekuatan mengikatnya. Putusan suatu perkara *judicial review* haruslah merupakan putusan yang mengikat para pihak dan harus ditaati oleh siapapun. Dengan asas ini maka tercermin bahwa putusan memiliki kekuatan hukum mengikat dan karena sifat hukumnya publik maka berlaku pada siapa saja, tidak hanya para pihak yang berperkara. Dengan kata lain, berdasarkan Asas *Erga Omnes*, maka yang terikat untuk melaksanakan putusan *judicial review* tersebut bukan hanya pihak yang berperkara, melainkan semua pihak yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang diputus tersebut.

b. Asas Praduga *Rechmatig*

Putusan pada perkara *judicial review* seharusnya merupakan putusan akhir dan mempunyai kekuatan hukum tetap pada saat putusan diucapkan dalam sidang yang terbuka dan tidak boleh berlaku surut. Pernyataan tidak berlaku surut tersebut mengandung makna bahwa sebelum putusan diucapkan dalam sidang yang terbuka, obyek perkara yakni peraturan yang akan diajukan *judicial review*, haruslah dianggap sah atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan apapun, sebelum kemudian putusan pengadilan menyatakan sebaliknya. Konsekuensi hal tersebut,

putusan pengadilan bersifat “*ex nunc*”, artinya peraturan perundang-undangan dianggap ada sampai dengan saat pembatalannya.

Dengan kata lain, akibat ketidakabsahan suatu peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tidaklah berlaku surut namun bersifat prospektif (berlaku ke depan) sejak dinyatakan bertentangan oleh pengadilan, tidak retroaktif. Hal demikian karena pada pengujian peraturan perundang-undangan terkandung kepentingan umum yang lebih besar. Kepentingan tersebut bukan hanya menyangkut pihak yang berperkara.

Berbeda dengan pengujian terhadap keputusan (*beschikking*), dimana putusannya memang berlaku asas *retroaktif*. Sebab, pengujian terhadap *beschikking* memang memiliki tujuan untuk merehabilitasi hak-hak korban, akibat perilaku sewenang-wenang pembuat keputusan. Dalam pengujian ini terdapat prasyarat, bahwa keputusan yang diuji harus bersifat konkrit, individual, dan final. Artinya, relasinya hanya melibatkan Pemohon dengan Termohon (pembuat keputusan). Tidak terdapat kepentingan umum yang luas sehingga putusannya bersifat *ex tunc* atau mengembalikan pada keadaan semula.

Namun demikian, manakala terdapat suatu keadaan hukum baru yang memiliki implikasi yang luas, sangat mungkin putusan bersifat *ex nunc* (membatalkan keputusan yang diuji, namun demikian tidak membatalkan akibat hukum yang ditimbulkan). Sebagai contoh, dulu dalam perkara pengujian Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 161.27.598 Tahun 2003/14 yang dimohonkan oleh Alzier Dianis Thabrani. Kendati MA mengabulkan permohonan tersebut, namun pada

kenyataannya akibat hukum yang ditimbulkan oleh Kepmendagri dan Surat Mendagri tidak secara otomatis batal demi hukum.

Berdasarkan asas Praduga Rechmatig tersebut, maka seluruh peraturan pelaksana Undang - Undang, apakah itu berbentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Menteri atau peraturan lain yang merupakan peraturan pelaksana dari Umdamg – Undang

Dalam keadaan demikian, manakala ada Pemohon yang mengajukan *judicial review* peraturan-peraturan pelaksana tersebut ke Mahkamah Agung, maka Mahkamah Agung harus memeriksa dengan memosisikan peraturan-peraturan pelaksana tersebut berdasarkan asas Praduga Rechmatig atau Praduga Keabsahan (*presumption iustea causa*), meskipun dalam putusannya nanti haruslah sejalan atau tidak bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Undang - Undang dimaksud bertentangan dengan UUD 1945.

Adanya ungkapan *justice delayed is justice denied*, yang dapat dimaknai kurang lebih sebagai “keadilan yang datang terlambat sama artinya dengan tidak ada keadilan”, menunjukkan bahwa asas peradilan yang cepat sangat didambakan para pencari keadilan. Maka, wajar pula jika kemudian ada yang sepakat dengan pendapat, "*lebih baik kalah tetapi prosesnya cepat, ketimbang prosesnya lambat walaupun menang*". Lambannya pengadilan memberikan keadilan kepada masyarakat pada akhirnya hanya akan mengakibatkan keadilan yang sesungguhnya sangat didambakan dan dinanti-nanti menjadi kurang bermakna lagi bagi masyarakat pencari keadilan.

Dalam realita pelaksanaan hak uji materiil di Mahkamah Agung, juga memiliki permasalahan, misalnya terkait prinsip transparansi, dasar pertimbangan hakim tentang *legal standing* dalam putusan hak uji materiil. Bahkan beberapa putusan ditemukan tanpa diberikan pertimbangan sama sekali mengenai argumentasi yuridis mengapa pemohon memiliki *standing in judicio*.

### C. Transparansi Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung

Ada 2 (dua) hal terkait dengan judicial review di Mahkamah Agung, yaitu: (1) catatan kritis terhadap mekanisme dan praktik judicial review di Mahkamah Agung, dan (2) adanya problem yang sangat potensial terjadi sebagai konsekuensi objek dan subjek judicial review oleh Mahkamah Agung. Untuk hal yang pertama, tim cenderung sepakat dengan pemikiran bahwa pada tataran paradigmatic, diperlukan perubahan paradigma proses persidangan dan mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung untuk menjadi lebih transparan dan akuntabel. Selain itu, pada tataran konkrit, usulan untuk melakukan revisi secara menyeluruh terhadap hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung menjadi lebih akomodatif terhadap asas-asas hukum acara *judicial review* nampaknya menjadi agenda yang niscaya. Kedua hal tersebut layak dimunculkan secara faktual dinilai oleh masyarakat lebih transparan dan lebih “ramah” terhadap para pencari keadilan.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Taufiqurrahman Syahuri, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Kementerian Hukum dan Ham RI, 2014, Hal. 48.

Sementara, terkait dengan hal yang kedua, problem potensial akan muncul sebagai efek samping dari *judicial review* yang pada praktiknya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Padahal sesuai dengan prinsip hukum yang berjenjang (*Stufenbau Theory*), peraturan perundang-undangan akan saling kait mengait, utamanya secara vertikal. Peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat lebih tinggi menjadi dasar dan cantolan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, demikian seterusnya. Karenanya, berlaku asas *lex superior derogat lex inferior* dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena dilakukan dua lembaga berbeda, tidak mustahil akan terjadi persinggungan normatif secara vertikal yang justru bersifat kontradiktif terhadap tujuan *judicial review* untuk menjamin harmonisasi dan tertib hukum. Sangat mungkin, dalam praktik masing-masing, kedua lembaga tersebut menggunakan tolok ukur hukum yang berbeda untuk peraturan perundang-undangan terkait yang dapat saja berujung pada putusan yang berbeda secara mencolok.

Namun sebelum menguraikan kedua hal tersebut di atas, kiranya perlu dikemukakan terlebih dulu sekilas mengenai kewenangan yang menjadi dasar bagi Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review*. Hal ini dipandang sangat perlu sebagai pengantar agar uraian analisis menjadi lebih utuh dan menyeluruh untuk dipahami.

Untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 31A ayat (7) UU Mahkamah Agung, maka Mahkamah Agung menetapkan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1

Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil (Perma 1/2004). Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum, pada tahun 2011, Perma 1/2004 digantikan dengan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (Perma 1/2011) tertanggal 30 Mei 2011. Dengan demikian, pada saat ini, dalam melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, Mahkamah Agung mengacu pada mekanisme yang diatur dalam Perma tersebut.

Secara garis besar, Perma Bomor 1 Tahun 2011 mengatur hal-hal sebagai berikut.

- a. Tidak ada lagi pengaturan tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak peraturan perundang-undangan yang diajukan keberatan ditetapkan. Pada intinya, penentuan tenggang waktu tersebut dianggap tidak tepat diterapkan untuk sesuatu aturan yang bersifat umum (*regelend*). Oleh karenanya, Perma Nomor 1 Tahun 2011 tidak lagi menentukan tenggang waktu pengajuan keberatan terhadap suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dengan demikian, kapanpun suatu perundang-undangan dapat diajukan permohonan keberatan;
- b. Permohonan judicial review ke Mahkamah Agung diatur dengan menggunakan terminologi Permohonan Keberatan. Dalam Perma Nomor 1 Tahun 2011, Permohonan Keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan

dengan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan;

- c. Permohonan keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara langsung ke Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon;
- d. Pemohon membayar biaya permohonan pada saat mendaftarkan permohonan keberatan yang besarnya akan diatur tersendiri;
- e. Penetapan Majelis Hakim Agung yang menangani permohonan keberatan dilakukan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung;
- f. Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan keberatan dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan;
- g. Putusan tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali;
- h. Terkait dengan pelaksanaan putusan, jika dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak putusan diucapkan pejabat pembuat peraturan perundang-undangan tidak melaksanakan kewajiban untuk mematuhi putusan, maka peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) secara tegas menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Salah satu prinsip dari negara hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu bebas dari campur tangan atau intervensi dari pihak manapun. Oleh karena itu, reformasi dibidang hukum melalui amandemen UUD 1945 telah menempatkan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Khusus terhadap Mahkamah Agung yaitu lembaga yudikatif yang memiliki kewenangan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang - Undang terhadap Undang - Undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh UU. Dengan demikian, konstitusi memberikan 2 (dua) kewenangan konstitusional kepada Mahkamah Agung, yaitu (1) mengadili pada tingkat kasasi, dan (2) menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang - Undang terhadap Undang - Undang. Sedangkan wewenang lain yang diberikan oleh Undang - Undang yang dimiliki Mahkamah Agung merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional diamanatkan melalui pembentuk Undang – Undang.

Salah satu isu menarik terkait hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah pengujian terhadap peraturan

daerah. Otonomi daerah merupakan esensi dari pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelwet geving*), namun dalam perkembangannya selain mengandung arti membuat perundang-undangan sendiri (*zelwet geving*), juga utamanya mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).

Konstitusi mengamanatkan kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Menurut Ni<sup>matul</sup> Huda, daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri memiliki wewenang atributif, lebih-lebih sebagai subyek hukum (*public recht person, public legal entity*) berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. Kemudian Peraturan Daerah (Perda) merupakan pelaksanaan fungsi legislatif DPRD.

**BAB IV**  
**AKIBAT HUKUM PERATURAN DAERAH YANG DIBATALKAN OLEH**  
**MAHKAMAH AGUNG TERHADAP PENYELENGGARAAN**  
**PEMERINTAHAN DAERAH**

**A. Hakikat Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah**

Eksistensi Peraturan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah bagian tidak terpisahkan dari desentralisasi yang dikenal dengan otonomi daerah. Di dalamnya memiliki dua esensi kewenangan, yaitu “mengatur” dan “mengurus”. Kewenangan “mengatur” ini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama Peraturan Daerah.<sup>43</sup>

Desentralisasi menuangkan prinsip-prinsip otonomi daerah, yaitu luas, nyata dan bertanggung jawab. Konsekuensi yuridis dari desentralisasi kewenangan daerah, salah satunya adalah desentralisasi dalam hukum dan perundang-undangan. Terjadi pemencaran kewenangan (*spreiding van machten*) dalam membentuk peraturan perundang-undangan kepada daerah otonom, inilah yang salah satunya menghasilkan perda.<sup>44</sup>

Peraturan daerah dimaksud bukan sekadar peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan di atasnya, akan tetapi lebih dari itu harus mampu menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah (*zelfstandingheid*) dan aspirasi masyarakat lokal. Kemandirian daerah otonom, berbentuk kewenangan membentuk perda tersebut oleh karena daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri memiliki

---

<sup>43</sup> HAS. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tata Nusa, Jakarta, 2008, Hal. 62.

<sup>44</sup> Ibid., Hal. 62.

wewenang atributif, lebih-lebih sebagai subjek hukum (*publiek rechtsperson, public legal entity*), selanjutnya berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. Peraturan Daerah dapat dilihat sebagai bentuk undang-undang yang bersifat lokal, sebagai produk legislatif (*legislative acts*), bedanya hanya pada lingkup teritorial berlakunya.”<sup>45</sup>

Secara argumentatif perda tidak dapat disamakan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang lainnya, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden. Keduanya sebagai produk regulasi semata (*executive acts*). Selain itu, kewenangan Pemerintah Daerah membentuk perda mampu menyerap aspirasi masyarakat daerah sesuai kondisi khusus daerah. Hal itu menjadi ciri utama (sebagai pengenal) adanya satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri (*zelfstandingheid*).

Pemahaman umum menyatakan, bahwa produk hukum daerah yang di buat oleh pemerintah daerah, sama sekali tidak bisa lepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Menjadi perhatian penting dalam pembuatan produk hukum tingkat daerah, bahwa produk hukum bukan sekedar melihat batas kompetensi formal atau kepentingan daerah yang bersangkutan, tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional.

Peraturan daerah ini selain sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga merupakan instrumen hukum (dan sebagai

---

<sup>45</sup> Ibid., Hal. 63

*wettelijke regelingen*) yang dibuat oleh pemerintahan di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki.

Hakikat perda sebagai sarana penjabaran atau konkretisasi hukum atas peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional, hanya berisikan sebagai instrumen pengatur setiap pelimpahan tugas (*plichten*) berdasarkan tugas pembantuan (*medebewind*) bagi daerah yang di minta bantuan. Berarti kabupaten/kota tidak lagi mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi, maka Perda Kabupaten/Kota sebagai penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hanya dimungkinkan dalam “tugas pembantuan.

Apabila keberadaan Perda tersebut dilihat dari kacamata ilmu perundang-undangan (*science of legislation, gezetgebungslehre*), maka dapat di temukan beberapa kajian utamanya, antara lain tentang analisis mengenai proses (*verfahren*) penetapan perda hingga pengawasannya (*gesetzgebungs-varfahren*). Selain itu analisis mengenai materi muatan (*het onderwerp*) perda (*gesetzbungsmethode*) dan analisis mengenai bentuk luar (*kenvorm*) perda (*gesetzbungstechnik*).

Untuk mendapatkan hasil produk hokum perda yang berkualitas tidak boleh mengabaikan aspek prosedural, karena menyangkut tata cara dan prosedur pembentukan peraturan daerah yang secara normatif telah diatur dalam Tata Tertib DPRD masing-masing. Mengabaikan aspek ini dapat menimbulkan cacat hukumnya Peraturan daaerah Tak kalah pentingnya adalah aspek substansial, menyangkut materi pokok yang diatur dalam Peraturan Daerah (latar belakang, tujuan dan objek dibuatnya Peraturan Daerah).

Mengabaikan aspek ini berarti tidak terjalin harmonisasi kehendak melalui aspirasi dengan pembuatnya.

Aspek Teknis juga sangat urgen dipersoalkan, menyangkut masalah bentuk dan teknis penyusunan Peraturan Daerah sebagaimana telah diatur di dalam ketentuan tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden). Perlu diingat, Peraturan Daerah dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom) dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula. Karena itu, pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan pertingkatan, melainkan pada lingkungan wewenangnya. Suatu Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi tingkatannya (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi justru yang melanggar hak dan wewenang daerah yang dijamin UUD atau undang-undang pemerintahan daerah.

Pada tataran dokmatik hukum, terjadi ketidakjelasan pengaturan secara normatif, yakni yang diatur dalam undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Persoalannya adalah Peraturan Desa yang dari segi fungsi, materi muatan dan lembaga pembentuk, serta entitas publiknya sangat berbeda dengan Perda. Belum difungsikannya lembaga penguji perda (*judicial review*) dalam praktik bilamana substansi perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, pada kenyataannya, perda disamakan dengan manusia yang dapat dikriminalisasi dalam perkara pidana. Dalam arti bahwa tatkala perda bertentangan

dengan peraturan pemerintah (PP) misalnya, maka yang dilakukan adalah dengan mengajukan anggota DPRD sebagai salah satu lembaga pembentuk perda ke sidang pengadilan pidana, bukan perda yang seharusnya diuji melalui *judicial review*.

## **B. Fungsi Peraturan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Hakikat perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah merupakan sebuah karakteristik perda yang tidak dimiliki oleh peraturan perundang-undangan lainnya yang hanya memposisikan peraturan perundang-undangan dimaksud sebagai alat hukum tertulis untuk kepentingan nasional semata. Hakikat perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah merupakan fungsi perda yang tidak hanya sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional, akan tetapi juga sebagai sarana hukum dalam memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.<sup>46</sup>

Ciri khas masing-masing daerah atau kondisi khusus di daerah, ternyata undang-undang tidak memberikan penjelasan. Menurut Penulis, untuk memberikan kejelasan normatif tentang kondisi khusus di daerah atau ciri khas masing-masing daerah, maka secara normatif yang dapat dijadikan rujukan adalah penjelasan mengenai Perda Kabupaten Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum.<sup>47</sup>

Disebut bertentangan dengan kepentingan umum (antara lain) apabila kebijakan itu berakibat pada terganggunya kerukunan antar warga masyarakat. Di

---

<sup>46</sup> Jumadi, *Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia*, Uin Alaidin, Makasar, 2016, Hal. 36.

<sup>47</sup> I Gede Pantja Astawa, *Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2006, Hal. 9.

samping itu dapat juga dirujuk Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf f UU. No. 12 Tahun 2011 mengenai “asas bhineka tunggal ika”, yakni: “yang dimaksud dengan dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara”.

Dari uraian di atas dapat dipertegas bahwa kondisi khusus di daerah adalah sebagai berikut :

- a. Kondisi yang mencerminkan kerukunan antar warga masyarakat di daerah;
- b. Keragaman stratifikasi ekonomi masyarakat di daerah;
- c. Keragaman agama di daerah;
- d. Keragaman suku di daerah;
- e. Keragaman golongan di daerah;
- f. Keragaman budaya di daerah;
- g. Adanya sensitifitas dalam kehidupan masyarakat di daerah.<sup>48</sup>

Keberagaman-keberagaman pluralitas masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai daerah tersebut harus diapresiasi dalam bentuk otonomi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya otonomi dalam pembentukan perda Kabupaten/Kota. Apabila tidak dikonseptualisasikan seperti itu, maka dengan sendirinya akan berdampak pada tidak tertampungnya aspirasi masyarakat lokal,

---

<sup>48</sup> Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Rineka Cipta, Cet. VIII., Jakarta, 1990, Hal. 187.

karena adalah tidak mungkin peraturan perundang-undangan nasional mampu menampung kondisi khusus yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Selain luasnya wilayah yang ada, juga demikian beragamnya suku bangsa yang ada di dalamnya.

Dasar berpikir utama dari adanya fungsi perda yang menampung kondisi khusus daerah berdasarkan ciri khas lokal masing-masing adalah kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan, dan perbedaan kondisi geografis, bahkan ekonomi yang bermuara pada perbedaan kebutuhan dari masing-masing daerah. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan dimaksud akan terlayani apabila perda yang hendak dibentuk mampu menyerap ataupun memperhatikan kondisi khusus di daerah masing-masing. Adanya perda yang seperti ini merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi kekuasaan dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*).<sup>49</sup>

Melalui kewenangan daerah otonom dalam membentuk perda, maka semua aspirasi masyarakat secara local dapat ditampung oleh perda di daerah yang bersangkutan, dalam hal ini memposisikan fungsi perda selaku penampung kondisi khusus di daerah atau ciri khas daerah masing-masing. Indikator normatif ini yang kemudian dapat disertakan secara teoritik dengan “pluralism hukum”, dalam arti bahwa dalam pembentukan perda harus didasarkan pada pluralisme hukum, yakni Istilah lain dari budaya adalah adat (*istiadat*) yang merupakan pedoman, arah dan orientasi terhadap hidup yang di golongankan menurut pranata-pranata masyarakat.

---

<sup>49</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Edisi II, Cet. Ke I, Bandung, 2006, Hal. 89.

Bahwa perda dibentuk bukan hanya menyadarkan pada perintah peraturan perundang-undangan di atasnya, melainkan harus melihat kondisi khusus di daerah, terutama hukum adat yang senyatanya masih berlaku di masing-masing daerah sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Bias juga dikatakan bahwa perda bukan hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya, melainkan harus berpedoman pula pada hukum adat di masing-masing daerah.<sup>50</sup>

Hukum adat dimaksud merupakan *volksgeist* (jiwa bangsa) ataupun yang juga dikenal dengan kearifan rakyat (*folkwisdom*) harus pula dijadikan pijakan dalam pembentukan norma hukum (*rechtsnorm*) yang termuat dalam perda. Pentingnya fungsi perda sebagai sarana penampung kondisi khusus daerah sebagai ciri khas masing-masing daerah tersebut, maka dapat dinyatakan, bahwa ketaatan kepada peraturan daerah tergantung pada keutamaan para penduduk daerah. Peraturan daerah harus lebih banyak meyakinkan daripada memerintah. Termasuk di dalamnya Perda kabupaten/kota sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, harus lebih meyakinkan penduduk daerah daripada sebagai alat untuk memerintah. Antara lain yang harus dilakukan sehingga Perda lebih meyakinkan penduduk ketimbang hanya sebagai alat untuk memerintah adalah dengan memberi ruang pada fungsi dan substansi Perda untuk menampung kondisi khusus daerah berdasarkan harapan-harapan (ekspektasi) masyarakat di daerah, sehingga pada gilirannya Perda dapat

---

<sup>50</sup> Titik Triwulan Tutik, *Bunga Rampas Hakikat Keilmuan Ilmu Hukum, Suatu Tinjauan Dari Sudut Pandang Filsafat Ilmu*, Prestasi Pustaka Publisher, 2007. Hal. 19

lebih meyakinkan masyarakat sebagai instrumen hukum yang dapat melindungi hak-hak dan kepentingan-kepentingannya.<sup>51</sup>

### **C. Akibat Hukum Pembatalan Peraturan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Sebagaimana dalam hakikat peraturan daerah dengan fungsi peraturan daerah dimana peraturan daerah memiliki fungsi yang sangat penting dalam pemerintahan daerah. Peraturan daerah memiliki peran serta yang sangat penting dalam memangku kepentingan dari daerah yang memiliki identitas dan keistimewaan tersebut baik dari kebudayaan ekonomi *social* dan teritorial daerah tersebut sesuai asas desentralisasi. Prinsip dasar dalam pemebentukan peraturan daerah ialah untuk sebagai proses mewujudkan kesejahteraan mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan hukum.<sup>52</sup>

Peranan hukum berada dalam semua tahap pembangunan daerah dimana terutama, dalam fase perencanaan ini ditetapkan prioritas peraturan perda yang akan dibentuk sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Peraturan Daerah sendiri mempunyai peran dan fungsi dan aturan dalam pembentukan peraturan daerah di antaranya :<sup>53</sup>

- a. Sebagai instrumen kebijakan dalam dalam melaksanakan otonomi daerah sesuai yang diamanatkan oleh undang-undang dasar 1945 dan undang undang pemerinthan daerah

---

<sup>51</sup> Ibid., Hal. 20.

<sup>52</sup> Jumadi, *Op., Cit*, Hal. 38.

<sup>53</sup> Jumadi, *Op., Cit*, Hal. 39.

- b. Merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konteks ini, Perda tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan uraian hakikat dan fungsi peraturan daerah dapat diketahui peraturan daerah selain berfungsi sebagai instrument berjalannya pemerintahan daerah, peraturan daerah juga memiliki arti penting sebagai identitas suatu daerah yang memiliki keberagaman masing-masing. Identitas suatu daerah yang berbeda pada setiap daerah di tentukan oleh kerifan lokal masing-masing. Sehingga apa yang menjadi kebutuhan suatu daerah tersebut adalah kepentingan suatu daerah itu sendiri.

Akibat hukum jika peraturan daerah dibatalkan adalah terhambatnya pemerintahan daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah sesuai dengan keberagaman daerah dan juga menghambat ekonomi suatu daerah. walaupun di satu sisi pengujian peraturan perundang-undangan adalah hal yang sah dalam Negara demokrasi baik dalam peraturan pembentukan perundang-undangan juga mengatur tentang pengujian peraturan perundang-undangan. Meskipun telah diatur tentang pembentukan peraturan daerah baik secara teoritis maupun normative tetapi masih saja banyak peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi seharusnya instrument pemebentukan peraturan daerah sadar akan keadaan ini agar peraturan daerah yang memangku kepentingan daerah ini, sehingga tidak terhambat perjalan pemerinthan daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah sesuai dengan daerah dengan indentitas daerah dan keberagaman daerah tersebut karena setiap

daerah memiliki ciri khas masing masing yang beragam – ragam agar asas desentralisasi otonomi daerah berjalan sesuai dengan kepentingan daerah tetapi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga peraturan daerah berjalan sebagaimana seharusnya.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Jumadi, *Op., Cit*, Hal. 40.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kedudukan peraturan daerah terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut ;
  - a. Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang - Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang;
  - c. Peraturan Pemerintah;
  - d. Peraturan Presiden;
  - e. Peraturan Daerah.
2. Prosedur yang di tempuh dalam melakukan pengujian peraturan daerah adalah melalui Mahkamah Agung.
3. Akibat hokum jika peraturan daerah dibatalkan adalah terhambatnya pemerintahan daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah sesuai dengan keberagaman daerah dan juga menghambat ekonomi suatu daerah.

#### **B. Saran**

1. Agar dalam Pembentukan Peraturan Daerah perlu di perhatikan lagi secara materil dan formil apakah peraturan daerah tersebut bertentangan atau tidak kepada peraturan yang lebih tinggi berdasarkan hierarkinya.
2. Agar demi terciptanya keterbukaan dan demokrasi prosedur pengujian peraturan daerah dibuat secara transparan di Mahkamah Agung.

3. Agar sebelum melakukan pembatalan daerah tidak hanya semata-mata untuk memikirkan aspek yuridis tetapi juga memikirkan aspek sosial berdasarkan dengan kearifan lokal suatu daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku - buku

- Aspan, h., sipayung, i. M., muharrami, a. P., & ritonga, h. M. (2017). The effect of halal label, halal awarness, product price, and brand image to the purchasing decision on cosmetic products (case study on consumers of sari ayu martha tilaar in binjai city). *International journal of global sustainability*, 1(1), 55-66.
- Aspan, h. (2017). "good corporate governance principles in the management of limited liability company. *International journal of law reconstruction*, volume 1 no. 1, pp. 87-100.
- Aspan, h. (2017). "peranan polri dalam penegakan hukum ditinjau dari sudut pandang sosiologi hukum". *Prosiding seminar nasional menata legislasi demi pembangunan hukum nasional*, isbn 9786027480360, pp. 71-82.
- Aspan, h. (2014). "konstruksi hukum prinsip good governance dalam mewujudkan tata kelola perusahaan yang baik". *Jurnal dialogia iuridica universitas maranatha bandung*, volume 2 no. 2, pp. 57-64.
- Aspan, h., i. M. Sipayung, a. P. Muharrami, and h. M. Ritonga. (2017). "the effect of halal label, halal awarness, product price, and brand image to the purchasing decision on cosmetic products (case study on consumers of sari ayu martha tilaar in binjai city)". *International journal of global sustainability*, issn 1937-7924, vol. 1, no. 1, pp. 55-66.
- Aspan, h., f. Milanie, and m. Khaddafi. (2015). "swot analysis of the regional development strategy city field services for clean water needs". *International journal of academic research in business and social sciences*, vol. 5, no. 12, pp. 385-397
- Astawa, I Gede Pantja, 2006, *Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Raung Wilayah (RTRW)*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung.
- Atmorejo, Sudjito bin, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, Makalah Kongres Pancasila, Yogyakarta, 2009.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta , Ghalia Indonesia.
- Badjeber, 2001, *Risalah Rapat PAH I MPR Buku Kedua Jilid 8A*, Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Dimyanti, Khudzaifah, 2004, *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Surakarta.
- Evanty, Nukila dan Nurul Ghufron, 2014, *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia*, Rajawali Press, Jakarta.

- Farida, Maria, 2000, *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*, seri buku ajar, Jakarta, FH UI.
- Farida, Maria, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta, Kanisius 1.
- Fikri, r. A. (2018). Analisis yuridis terhadap tindak pidana pembunuhan berencana yang dilakukan oleh anak dibawah umur menurut undang-undang nomor 11 tahun 2012 tentang sistem peradilan anak. *Jurnal abdi ilmu*, 11(1), 158-168.
- Hoesein, Zainal Arifin, 2009, *Judicial review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Jumadi, 2016, *Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia*, Uin Alaidin, Makasar.
- Kelsen, Hans , 1978, *Pure of theory law*, University of California Press, London.
- Ketaren, a. H. S. (2018). Analisis yuridis tindak pidana cybercrime dalam perbuatan pidana pencemaran nama baik ditinjau dari undang-undang no. 8 tahun 2011 tentang informasi transaksi dan elektronik dan hukum pidana.
- Khudzaifah, Dimiyati, 2004, *Teori Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia*, Surakarta, Muhammadiyah University Press.
- Koentjaraningrat, 1990, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Rineka Cipta, Cet. VIII., Jakarta.
- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill-Co.
- Manan, Bagir, 2004, *Teori Politik dan Konstitusi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta, FH UII Press.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Edisi II, Cet. Ke I, Bandung.
- Medaline, o. (2018). The development of “waqf” on the “ulayat” lands in west sumatera, indonesia. *Journal of social science studies*, microthink institute, issn, 2329-9150.
- Mulyanto Ahcmad, , 2013, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi Volume 2*, Universitas sebelas maret, Surakarta.
- Mulyanto Ahcmad, , 2013, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi Volume 2*, Universitas sebelas maret, Surakarta.

- Mulyosudarmo, Suwoto, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya, Universitas Airlangga.
- Mustofa, Bacshan, 1990, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Natabaya, HAS, 2008, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tata Nusa, Jakarta.
- Prakoso, Djoko, 1985, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Rafianti, f. (2018). Adopsi dalam perspektif hukum islam. *Jurnal doktrin*, 3(6).
- Rasyid, Ryaas, *otonomi daerah : latar belakang dan masa depannya*, LIPI Press, Jakarta, 2003.
- Ratua, Umbu, 2016, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Ratua, Umbu, 2016, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Saragih, y. M., & medaline, o. (2018, march). Elements of the corruption crime (element analysis of authority abuse and self-enrich and corporations in indonesia). In iop conference series: earth and environmental science (vol. 126, no. 1, p. 012108). Iop publishing
- Siregar, a. R. M. (2018). Kewenangan mahkamah konstitusi dalam pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar tahun 1945. *Jurnal hukum responsif*, 5(5), 100-108
- Siti, n. (2018). Rekonstruksi politik hukum dalam pelaksanaan putusan pengadilan hubungan industrial berdasarkan hukum progresif (doctoral dissertation, universitas andalas).
- Solikhin, M. Nur, *Awasi Perda Berdayakan Daerah-Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2009.
- Solikhin, Nur. M, 2009, *Awasi Perda, Berdayakan Daerah Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*, Jakarta, PSHK.
- Sudjito, Atmoredjo, Bin, 2009, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, Makalah Kongres Pancasila, Yogyakarta.
- Sulaiman, King faisal, 2009, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Sulaiman, King faisal, 2014, *Dialektika Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Syahuri, Taufiqurrahman, 2014, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Kementerian Hukum dan Ham RI.

Syahuri, Titik Triwulan, 2007, *Bunga Rampas Hakikat Keilmuan Ilmu Hukum*, Suatu Tinjauan Dari Sudut Pandang Filsafat Ilmu, Prestasi Pustaka Publisher.

Syaukani, Afan, Gaffar, Ryas Ryasid, 2003, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Tanjung, a. S. (2018). Pertanggungjawaban pidana yang mengakibatkan meninggalnya orang dalam lingkup rumah tangga (studi kasus putusan pengadilan negeri tebing tinggi deli nomor 486/pid. B/2014/pn. Tbt.). *Jurnal hukum responsif*, 5(5), 1-12.

Sendy, b. (2019). Hak yang diperoleh anak dari perkawinan tidak dicatat. *Jurnal hukum responsif*, 7(7), 1-10.

Tanjung, i. U. (2018). Studi komparative pendirian negara khilafah di indonesia. *Jurnal penelitian medan agama*.

Zuraida, Ida, 2013, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.

## **B. Peraturan Perundang – Undangan**

Undang- Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah.

## **C. Jurnal Ilmiah**

Depri Liber Sonata, 2014, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum*, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Lampung, Vol. 2.

## **D. Media Online ( Website )**

Supeno, <http://sarwono.blogspot.co.id/2012/04/pengertian-peraturan.html>, diakses tanggal 26 Januari 2018 pukul 14.27 wib.

Javacreative, <http://telingasemut.blogspot.co.id/2016/03/pengertian-peraturan-daerah.html>, diakses tanggal 1 Februari 2018 pukul 11.10 wib.