

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Terwujudnya negara hukum sebagaimana yang dicita-citakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) sebagai konstitusi Republik Indonesia dapat direalisasikan bila seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan benar-benar didasarkan pada kaidah-kaidah yang tertuang dalam konstitusi. Konsep negara hukum itu sendiri ditujukan untuk menghindari negara atau pemerintah berbuat dan bertindak sewenang-wenang.² Negara disebut ideal apabila segala kegiatan kenegaraan didasarkan pada hukum, sebab pemerintahan yang tidak dikontrol dengan perangkat hukum yang jelas sangat rentan dengan berbagai bentuk penyimpangan.³

Salah satu bentuk kontrol tersebut yaitu bahwa pengaturan kekuasaan kehakiman di Indonesia dijalankan oleh dua lembaga Negara yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan ketentuan sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman hanya dipegang oleh Mahkamah Agung, namun kini kehadiran Mahkamah Konstitusi telah melengkapi fungsi peradilan khususnya terkait dengan penyelesaian masalah-masalah ketatanegaraan.⁴ Salah satu poin mendasar dari penataan kekuasaan kehakiman pada perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 adalah masalah pengaturan kewenangan *judicial review* atau hak menguji yang dijalankan oleh MA dan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan pengujian konstitusi Undang-Undang (*the constitutionality of*

¹ UUD Negara Republik Indonesia 1945, perubahan ketiga Pasal 1 ayat (3).

² Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Alumni, Bandung, 2008, hal. 1.

³ Padmo Wahjon, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 7.

⁴ Abdul Latif, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 9.

law) terhadap UUD NRI Tahun 1945 menjadi ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Sementara Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) UUD NRI yang berbunyi:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang”.

Sebagai sebuah negara hukum dan negara kesatuan, peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia disusun secara hierarki agar terjadi konsistensi terhadap materi muatannya, sehingga dapat memberikan kepastian hukum. Hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) UU PPP, bahwa jenis peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah

Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang berupa Peraturan Gubernur ataupun Peraturan Bupati/Walikota merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan. Peraturan kepala daerah diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU PPP.

Peraturan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, secara khusus dalam Pasal 246 ayat (1) mengatur cakupan dari materi Peraturan Kepala Daerah yaitu untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah. Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan peraturan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian pelaksanaan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar

dalam penyusunan rancangan peraturan kepala daerah adalah kesesuaian dan sinkronisasi dengan pelaksanaan perundang-undangan lainnya.⁵

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/2016 telah membawa perubahan yang signifikan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Awalnya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mengabulkan pengujian ketentuan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014. Dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU/XIII/2015 dinyatakan:

“bahwa pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota melalui keputusan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Pemerintah Daerah, menurut Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2) tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundangundangan maupun Keputusan Menteri sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan keputusan gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Dengan kata lain, menurut Mahkamah Konstitusi terjadi kekeliruan di mana peraturan daerah kabupaten/kota sebagai produk hukum yang berbentuk pengaturan (regeling) dapat dibatalkan dengan keputusan gubernur sebagai bentuk produk hukum yang berbentuk keputusan (beschikking). Selain itu, eksek dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.

Dalam hal Perda Kabupaten/Kota dibatalkan melalui keputusan gubernur upaya hukum yang dilakukan adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan seandainya upaya hukum tersebut dikabulkan maka Perda Kabupaten/Kota yang dibatalkan oleh keputusan gubernur menjadi berlaku kembali. Di sisi lain, terdapat upaya hukum pengujian Perda melalui Mahkamah Agung yang dilakukan oleh Pemerintah, masyarakat di daerah tersebut atau pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya Perda tersebut. Misalnya upaya hukum melalui Mahkamah Agung tersebut dikabulkan maka Perda menjadi dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian telah terjadi dualisme dalam persoalan yang sama. Potensi dualisme putusan pengadilan antara putusan PTUN dan putusan pengujian Perda oleh Mahkamah Agung terhadap substansi perkara yang sama, hanya berbeda produk hukum akan menimbulkan ketidakpastian hukum, padahal kepastian hukum merupakan hak setiap orang yang dijamin dan dilindungi oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, demi

⁵ Aristo Evandy dan A. Barlian, “Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum,” (2016), 10:4, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, hal.10.

kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.

Berdasarkan uraian di atas, Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemda sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX beralasan menurut hukum. Demikian juga dengan Pasal 251 ayat (8) UU Pemda yang mengatur mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemda yang oleh Mahkamah telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Pasal 251 ayat (8) UU Pemda menjadi kehilangan relevansi, oleh karenanya Pasal 251 ayat (8) UU Pemda sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Pembatalan Peraturan Kepala Daerah (Perkada)

Bahwa Perkada menurut Pasal 1 angka 26 UU Pemda adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota. Selanjutnya Pasal 246 ayat (1) UU Pemda menyatakan, kepala daerah berwenang menetapkan Perkada dalam rangka melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan Perda Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota [Pasal 1 angka 8 UU 12/2011], peraturan bupati/walikota dibentuk oleh bupati/walikota tanpa melibatkan DPRD Kabupaten/Kota.

Bahwa oleh karena peraturan kepala daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, akan tetapi oleh karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagai satuan bestuur dalam rangka mengimplementasikan peraturan daerah dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah, sehingga dalam Negara Kesatuan pemerintah pusat sebagai satuan bestuur yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan kepala daerah. Pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan peraturan kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari presiden atau menteri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan dalam lingkungan bestuur oleh satuan bestuur yang lebih tinggi terhadap satuan bestuur yang lebih rendah”.

Frasa “peraturan daerah kabupaten/kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frasa “peraturan daerah kabupaten/ kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa “penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” dan frasa “perda kabupaten/kota atau” dalam Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor

244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian baik Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur tidak lagi berwenang membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Pembatalan peraturan daerah harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menghapuskan wewenang Mendagri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah untuk membatalkan Perda Kabupaten/ Kota yang dianggap bermasalah.

Dalam perkembangan selanjutnya, seolah melengkapi Putusan tersebut Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/2016 yang pada pokoknya memutuskan bahwa pemerintah pusat kini tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan Perda Provinsi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/2016 tersebut mengabulkan sebagian uji materi terhadap ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁶ Dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/2016 dinyatakan:

“menyatakan permohonan para Pemohon tentang pengujian Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sepanjang “Perkada bupati/walikota” tidak dapat diterima.

menyatakan permohonan para Pemohon mengenai pengujian Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sepanjang “Perda Kabupaten/Kota” tidak dapat diterima..

menyatakan frasa “Perda Provinsi dan” dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa “Perda Provinsi dan” dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

⁶ Riza Novandra, “Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016,” (2019) 14:2, *RechtIdee*, hal. 187.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Sekilas, kedua putusan tersebut telah mengembalikan ruh kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung sebagaimana dicantumkan Mahkamah Konstitusi secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945. Akan tetapi apabila ditelaah secara mendalam, maka putusan ini justru tidak sepenuhnya mengembalikan kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku bagi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, sedangkan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota), Gubernur maupun Menteri dalam negeri masih berwenang membatalkannya. Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam pertimbangannya bahwa pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Peraturan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari Presiden atau Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan.⁷

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Kepala Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana kewenangan pengujian Peraturan Kepala Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Tulisan penelitian ini bertujuan untuk :

⁷ Baehaqi, “Kewenangan Menteri Dalam Negeri Dalam Membatalkan Perda Provinsi Dan Perda Kabupaten/Kota Kajian Terhadap Putusan MK Nomor 56/PUU/-XIV/2016,” (2018) 9:1, *Dinamika Hukum*, hal. 37.

1. Mengetahui kedudukan Peraturan Kepala Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan.
2. Mengetahui kewenangan pengujian Peraturan Kepala Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan.

D. Manfaat Penelitian

Tulisan penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Secara teoritis hasil penelitian ini adalah untuk memberikan pengembangan ilmu hukum khususnya yang terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan kepala daerah.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini juga akan berguna bagi kalangan praktisi, baik itu DPRD, pemerintah daerah maupun bagi siapa saja yang menaruh minat dalam bidang ini.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian-penelitian yang terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016. Hal ini dapat dilihat dari beberapa penelitian terdahulu, antara lain sebagai berikut:

1. Tesis Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Nama Vico Novindo NIM 1620112030.

Penelitian Vico Novindo dengan judul Pengawasan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/ 2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016. Adapun rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah:

- a. Bagaimanakah pengaturan pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat dalam peraturan perundang-undangan?

- b. Apakah implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/ PUU-XIII/ 2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat?
- c. Bagaimanakah mekanisme pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/ PUU-XIII/ 2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016?

Hasil penelitian Pengaturan pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat tidak diatur dalam Undang-Undang P3, akan tetapi diatur dalam Undang-Undang Desa, Undang-Undang Pemda, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Pengawasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi pengawasan preventif dengan mekanisme evaluasi rancangan Perda dan persetujuan terhadap rancangan Perda. Sementara pengawasan represif dilakukan dengan mekanisme klarifikasi jika Perda yang bersangkutan telah mengikat/ berlaku umum. Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/ PUU-XIII/ 2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 adalah *pertama*, tidak berlakunya norma dalam Undang-Undang Pemda yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda. *Kedua*, implikasi selanjutnya adalah terhentinya kebijakan penataan regulasi melalui *executive review* yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, kepentingan umum dan/ atau kesusilaan. *Ketiga*, pembatalan Perda hanya dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* kepada Mahkamah Agung. Pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/ PUU-XIII/ 2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 dilakukan dengan (a) : pengawasan preventif artinya ketika masih berstatus sebagai rancangan, (b):

pengawasan represif dengan klarifikasi terhadap Perda yang tidak sampai pada tahap pembatalan. Artinya Pemerintah Pusat masih dapat melakukan klarifikasi terhadap Perda yang kemudian jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, kepentingan umum dan/ atau kesusilaan sebatas disarankan untuk disesuaikan.

2. Tesis Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Wengki NIM 1021211017

Wengki melakukan penelitian yang berkaitan dengan Pengawasan Peraturan Daerah yakni dengan judul Pengawasan Peraturan Daerah Oleh Gubernur Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota Di Sumatera Barat. Adapun rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah:

- a. Bagaimana pengawasan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Barat?
- b. Apa akibat hukum dari pengawasan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Barat?

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan terhadap Perda Kabupaten/ Kota di Sumatera Barat melalui tiga tahap. Ketiga tahap tersebut adalah tahap untuk memperoleh persetujuan atas pembentukan sebuah Perda (khusus untuk Perda pajak/ retribusi dan rencana umum tata ruang), tahap kedua adalah evaluasi dan yang ketiga adalah klarifikasi. Sumatera Barat juga mengharuskan bahwa semua Perda yang dibentuk harus melalui proses evaluasi. Artinya tidak ada Perda yang telah disetujui bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD langsung ditetapkan. Akibat hukum dari pengawasan Gubernur terhadap Perda Kabupaten/ Kota di Sumatera Barat adalah bahwa Gubernur dapat membatalkan (khusus Perda tentang RUTR) dan mengajukan usul pembatalan kepada Menteri Dalam Negeri terhadap Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.

Konsekuensi ini timbul untuk menjaga agar pengawasan Perda Kabupaten/ Kota memiliki daya paksa bagi pemerintah Kabupaten/ Kota.

Penelitian yang dilakukan penulis jika dihubungkan dengan kedua penelitian tersebut, tidak berkaitan secara langsung, karena objek penelitian penulis adalah Pengujian Peraturan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/ 2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

F. Kerangka Teoretis dan Konseptual

1. Kerangka Teoretis

a. Teori Hierarki Perundang-Undangan

Dalam hal pembentukan norma hukum atau perundang-undangan, sejatinya perlu memperhatikan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan pada jenjang yang lebih tinggi, sebagaimana diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Konsep atau teori hierarki peraturan perundang-undangan, merupakan prinsip hukum yang menghendaki bahwa norma hukum dalam sebuah negara tersusun secara berjenjang dan dalam rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheori*). Secara historis, teori perjenjangan norma hukum dipelopori oleh Adolf Merkl yang selanjutnya dianut oleh Hans Kelsen. Dalam teori ini Kelsen, menggambarkan bahwa rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara, dimana konstitusi tersebut adalah presuposisi terakhir, postulat final, dimana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Artinya, presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental logical presupposition*.⁸

Selanjutnya, terkait dengan perjenjangan hukum dalam sebuah negara, Jimly Asshiddiqie dalam karangan lainnya yang mengemukakan bahwa baik

⁸ Uumbu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, hal 65.

Adolf Merkl maupun Hans Kelsen sama-sama mengembangkan doktrin “*hierarchy of norms*” (*Stufenbau der Rechtsordnung*) dengan menempatkan konstitusi (*verfassungsrecht*) pada puncak hirarki norma hukum. Sehingga hukum tertinggi inilah yang menentukan bentuk dan lingkup isi undang-undang biasa (*einfaches gesetzesrecht, statutory law*).⁹ Sehingga hal tersebut sejalan dengan pandangan Hans Kelsen yang dikutip Maria Farida Indrati yang menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) yang mengandung arti bahwa, suatu norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi dengan demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹⁰ Sehingga pendapat Maria Farida Indrati diamini oleh Maruar Siahaan dengan dalil bahwa, hukum tersusun dalam suatu pertingkatan. Artinya, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya menjadi sumber peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹¹

Untuk mempertegas pemaknaan teori hierarki peraturan perundang-undangan sebagai prinsip dasar pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan maka Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, dalam bukunya tentang “*perihal kaidah hukum*” yang menyatakan bahwa agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, peraturan perundang-undangan

⁹ Ibid., hal. 66.

¹⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (terjemahan Raisul Muttaqien), Cetakan Sembilan, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 109.

¹¹ Umu Rauta, et. al., *loc. cit.*

tersebut harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada 3 (tiga) macam kekuatan berlaku antara lain sebagai berikut: *pertama*, kelakuan atau hal berlakunya secara yuridis; *kedua*, kelakuan sosiologis atau hal berlakunya secara sosiologi; *ketiga*, kelakuan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis.¹² Sehingga untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam Negara, perlu dilakukan pengujian apakah suatu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih tinggi derajatnya.¹³

Selanjutnya, berkenaan dengan dalil atau kaidah dalam tata susunan atau hirarki yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, maka Maria Farida Indrati menegaskan bahwa dinamika suatu norma hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dinamika norma hukum yang *vertical* dan dinamika norma hukum yang *horizontal*.¹⁴ Dinamika vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau adari bawah ke atas yang artinya, suatu norma hukum berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, dan seterusnya sampai pada norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang di bawahnya. Demikian juga dengan dinamika dari atas ke bawah yang mengandung makna bahwa, norma dasar itu selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum dibawahnya, dan norma hukum di bawahnya selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum yang ada dibawahnya lagi. Adapun mengenai dinamika norma hukum horisontal adalah dinamika yang Bergeraknya tidak keatas atau ke bawah tetapi ke samping.

¹² Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 88.

¹³ Ni**Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hal.117.

¹⁴ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 23-24.

Pandangan Maria Farida Indrati diatas, diilhami oleh pemikiran Hans Kelsen yang sebagaimana dikutip oleh Maruarar Siahaan¹⁵ yang menentukan sebagai berikut:

“The relation existing between a norm which governs the creation or the content of another norm and the norm which is created can be presented in a spatial figure. The first is the “superior” norm; the second the “inferior”. If one views the legal order from this dynamic point of view, it does not appear, as it does from the static point of view, as a system of norm of equal rank, standing one beside the other, but rather as hierarchy in which the norm of the constitution from the top most stratum. In this functional sense, „constitution” means those norms that determine the creation, and occasionally to some extent the content, of the general legal norms which in turn govern such individual norms as judicial decision”¹⁶

Kemudian, sebagai prinsip hukum yang diakui keberadaannya di Indonesia, pendapat tentang teori hirarki peraturan perundang-undangan (*stufentbau theory*) oleh Hans Kelsen dan berangkat dari pendapat Maria Farida Indrati, memperoleh penegasan oleh Bagir Manan dimana menentukan bahwa teori hierarki norma hukum pada intinya mengandung asas-asas atau prinsip-prinsip sebagai berikut: Pertama, Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang- undangan tingkat lebih tinggi; dan Kedua, Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*).¹⁷

¹⁵ *Ibid.* hal 41.

¹⁶ Dalam Terjemahan Bahasa Indonesia adalah: “Hubungan yang ada antara norma yang mengatur penciptaan atau isi norma lain dan norma yang dibuat dapat disajikan dalam bentuk spasial. Yang pertama adalah norma “superior”; yang kedua “inferior”. Jika seseorang melihat tatanan hukum dari sudut pandang dinamis ini, ia tidak muncul, seperti yang terjadi dari sudut pandang statis, sebagai sistem norma yang setara, berdiri di samping yang lain, tetapi sebagai hirarki di mana norma konstitusi dari strata paling atas. Dalam pengertian fungsional ini, ‘konstitusi’ berarti norma-norma yang menentukan kreasi, dan kadang-kadang sampai batas tertentu isi, dari norma hukum umum yang pada gilirannya mengatur norma-norma individu tersebut sebagai keputusan pengadilan”.

¹⁷ Umu Rauta, et. al., *op. cit.* hal. 67.

Harjono menegaskan, sebagaimana dikutip oleh Muhammad Alim bahwa adanya perjenjangan atau hierarki peraturan perundang-undangan merupakan parameter untuk menentukan salah satu unsur negara hukum yaitu pembatasan kekuasaan. Sebab, perkembangan ilmu hukum kini telah sampai pada konsep dimana aturan hukum pada hakikatnya tersusun secara hirarkis. Sehingga keberadaan konsep ini diterima oleh kalangan keilmuan hukum dengan muncul kecenderungan bahwa ada tidaknya hierarkis, perjenjangan atau tata urutan peraturan perundang-undangan, dijadikan sebagai tolak ukur tentang ada tidaknya unsur negara hukum. Sehingga esensi dari adanya perjenjangan atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai pembatasan dalam membuat peraturan hukum.¹⁸

Selanjutnya, mengenai teori perjenjangan norma hukum atau hirarki peraturan perundang-undangan yang dipelopori oleh Hans Kelsen, dikembangkan oleh Hans Nawiaski dengan menentukan bahwa pertingkatan norma (*theory von stufenbau der rechtsordenung*) terjadi secara berlapis-lapis dan berjenjang-jenang, juga berkelompok-kelompok, yang terdiri atas empat kelompok besar yaitu: Kelompok I: Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental negara; Kelompok II: Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar Negara); Kelompok III : Formell Gesetz (Undang- Undang Formal) dan Kelompok IV : Verordnung & Autorsatzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).¹⁹

Di Indonesia, sejarah pertingkatan norma hukum yang sebagaimana diutarakan oleh Kelsen dan Nawiasky dalam teori hirarki peraturan perundang-undangan, awalnya ditentukan dalam TAP MPRS RI No. XX/MPRS/1966

¹⁸ Muhammad Alim, "Perda Bernuansa Syariah dan Hubungannya dengan Konstitusi," (2010) 17:1, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, hal.127.

¹⁹ Maria Farida Indrati S, *op. cit.*, hal. 44-45.

tentang memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, yang menggolongkan bentuk/jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945; b. Ketetapan MPR; c. Undang- Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Keputusan Presiden; f. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti, Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainya.

Kemudian, pada masa transisi (reformasi), MPR periode 1999-2004 mencabut dan mengganti Tap MPRS a quo dengan Tap MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, yang mana dalam Pasal 2 ditegaskan tentang jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; c. Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); e. Peraturan Pemerintah; f. Keputusan Presiden; g. Peraturan Daerah.²⁰

Selanjutnya, setelah diberlakukan selama sepuluh tahun maka dilakukan perubahan lagi menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang secara khusus ditentukan dalam Pasal 7 bahwa jenis dan tata Urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; c. Peraturan Pemerintah; d. Peraturan Presiden; e. Peraturan Daerah, meliputi

²⁰ “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan”, Pasal 2.

(Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa).

Kemudian, seiring perkembangannya maka Undang-undang No.10 Tahun 2004 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berlaku saat ini, yang mana memuat jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 adalah sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²¹

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa dalam beberapa ketentuan yang mengatur mengenai teori perjenjangan norma hukum atau teori hirarki peraturan perundang undangan maka mengandung makna bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi sumber atau dasar berlakunya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan isinya dengan peraturan yang lebih tinggi. Apabila ditemukan isi atau materi muatan peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka yang berlaku adalah isi atau materi muatan peraturan yang lebih tinggi.

²¹ “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undangan,” Lembaran Negara R.I. Tahun 2012 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 5234, Pasal 7.

b. Teori Kewenangan

Kewenangan (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Karena itu, kewenangan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan. Setiap lembaga memiliki hubungan kewenangan dan saling mengawasi (*checks and balances*) antara satu dengan yang lain.²² Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari Undang-Undang, kewenang merupakan hasil delegasi atau pelimpahan wewenang dari posisi atasan kebawahan didalam organisasi. Dengan adanya wewenang segala peraturan dan norma-norma akan dipatuhi oleh semua masyarakat. Dengan demikian wewenang akan muncul sehubungan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemimpin, wewenang tersebut dapat berupa lisan maupun tulisan yang didasari oleh Undang-Undang yang berlaku dan disetujui oleh semua pihak.

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, yang berasal dari kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bidang tertentu saja. Pengertian wewenang menurut HD Stout “sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik.”²³ Menurut Bagir Manan,

²²https://pusdik.mkri.id/materi/materi_39_Prof.%20Yuliandri_Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme_Makalah.pdf, (terakhir kali dikunjungi tanggal 27 November 2022).

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hal. 71.

wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).²⁴ Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁵

Kewenangan sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah “kekuasaan membuat keputusan memerintahkan dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.”²⁶ Secara pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu yang melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu yang diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

Berdasarkan sumber kewenangan, wewenang dapat diperoleh melalui beberapa cara atau metode, dalam hal ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam sumber kewenangan yang terdiri dari:²⁷

1. Sumber Atribusi yaitu wewenang asli karena diperoleh atau bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan kepada badan/organ negara. Pemberian kewenangan pada badan atau lembaga/pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Sebagai contoh: Atribusi kekuasaan Presiden dan DPR untuk

²⁴ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, hal. 26.

²⁵ Ibid, hal. 72.

²⁶ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kelima, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 2017, hal. 738.

²⁷ Ridwan H.R., *op. cit.*, hal.104

membentuk Undang-Undang.

2. Sumber Delegasi yaitu pelimpahan suatu wewenang oleh badan pemerintahan yang memperoleh wewenang atributif kepada badan pemerintahan lainnya. Sebagai contoh: Pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon Wakil Kepala Daerah.
3. Sumber Mandat yaitu wewenang yang diperoleh dengan cara pelimpahan wewenang dari organ negara kepada organ negara lainnya. Pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat, Penerima mandat hanya menjalankan wewenang pemberi mandat, sehingga tidak dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri. Sebagai contoh: Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri dimandatkan kepada bawahannya.

Berdasarkan tiga sumber kewenangan tersebut, atribusi merupakan sumber yang lazim digariskan melalui pembagian kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, berbeda dari delegasi dan mandat merupakan kewenangan yang berasal dari pelimpahan wewenang. Prosedur pelimpahan wewenang delegasi berasal dari satu orang pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan dengan tanggung jawab beralih ke penerima delegasi, sedangkan prosedur pelimpahan wewenang mandat dalam rangka hubungan atasan bawah yang bersifat rutin dengan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat. Bagir Manan menyatakan dalam Hukum Tata Negara,

“kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.”²⁸

²⁸ Ridwan HR, *op. cit.*, hal 73.

2. Kerangka Konseptual

a. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Dalam sistem ketatanegaraan dan ilmu perundang-undangan, terdapat jenis peninjauan atau pengujian suatu produk perundang-undangan yang dapat dilakukan oleh tiga cabang kekuasaan negara yang berbeda.²⁹ Pertama, apabila suatu produk perundang-undangan diuji oleh badan legislatif, dalam hal ini undang-undang, maka seringkali disebut sebagai *legislative review*; Kedua, seandainya suatu produk perundang-undangan diuji oleh pemerintah, dalam hal ini misalnya oleh menteri atau gubernur, maka dikategorikan sebagai tindakan *executive review*; dan Ketiga, manakala suatu produk perundang-undangan diuji melalui lembaga peradilan, maka dapat dikatakan sebagai mekanisme *judicial review*.³⁰

Dalam konteks ini, peninjauan atau pengujian oleh pemerintah yang dapat berujung pada pembatalan suatu Perda atau Perkada merupakan salah satu bentuk pengawasan kepada daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya terkait dengan peraturan yang dibuat oleh daerah. Sebab, dengan diberlakukannya prinsip otonomi yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah, pemerintah daerah kerap membuat dan mengeluarkan berbagai peraturan untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing berdasarkan ketentuan yang tertuang di dalam itu UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Pemda). Oleh karenanya, sering

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 26.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hal. 37.

terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan ketidakselarasan dengan peraturan di atasnya.³¹

b. Peraturan Kepala Daerah

Kewenangan kepala daerah sebagai pimpinan daerah salah satu yang strategis dan dijamin/diatur ialah dapat membentuk produk hukum berupa Peraturan Daerah. Dasar hukum mengenai Peraturan Daerah terdapat dalam Pasal 8 Ayat (1) UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Selain itu UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Pemda), juga mengamanatkan bahwa kepala daerah dapat membentuk Peraturan Daerah yakni ketentuan Pasal 246 Ayat (1) UU pemda “Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah”. Gubernur selain status/kedudukannya sebagai pimpinan daerah yang ada di provinsi, gubernur juga merangkap atas jabatannya tersebut sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah.³² Gubernur diperkenankan untuk membuat produk hukum berupa Peraturan Daerah baik secara tegas atas dasar kuasa Peraturan Perundang-undangan (diperintahkan oleh Peraturan Provinsi) atau dirasa perlu mengeluarkan/membentuk Peraturan Daerah guna kelancaran/mejalankan urusan pemerintahannya sesuai kewenangan. Namun yang perlu ditegaskan disini ialah

³¹ Basri Mulyani, “Dekonstruksi Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja,” (2020) 2:1, *Juridica*, hal. 92.

³² “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587*, Pasal 10 Ayat (2) Huruf b, Pasal 19 Ayat (1) huruf b, Pasal 25 Ayat (4).

produk hukum tersebut juga mencerminkan produk hukum pemerintah pusat. Konsekuensi logisnya pemerintah pusat membentuk hukum bagi terselenggaranya urusan pemerintah daerah (termasuk kewenangan Gubernur membentuk produk hukum berupa Perkada Gubernur) yakni pemerintah pusat dapat melakukan kontrol atas berjalannya urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut.³³

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, kepala daerah mengatur sumber daya pemerintahan yang berada dalam tanggungjawabnya, mengkoordinir kepala instansi vertikal yang berada di wilayahnya, serta membina dan mengawasi pemerintahan daerah otonom yang berada dalam lingkup jabatannya. Sebagai kepala satuan wilayah pemerintahan, kepala daerah memperoleh dukungan berupa personil maupun alokasi dana dan sarana prasarana anggaran berkaitan dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kepala daerah yang diipilih langsung oleh rakyat memiliki kedudukan yang strategis di daerah karena memiliki legitimasi politik dan hukum kuat. Kedudukan yang strategis tersebut di satu sisi memberi kesan betapa kuatnya kedudukan kepala daerah, tetapi di sisi lain juga bisa dilematis apabila muncul aspirasi dan tuntutan masyarakat yang mungkin bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.³⁴

c. Mahkamah Konstitusi

Kekuasaan Negara pada umumnya diklasifikasikan menjadi tiga bagian walaupun kelembagaan negara saat ini mengalami kemajuan yang sangat pesat dan tidak sepenuhnya dapat dimasukkan ke dalam tiga cabang kekuasaan itu.

³³ Fajri Nursyamsi, "Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," (2015) 2:3, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum, hal. 525-526.

³⁴ Ni'matul Huda, *Problematisa Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2010, hal. 89.

Akan tetapi, cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah tiga cabang kekuasaan yang selalu terdapat dalam organisasi Negara. Cabang kekuasaan yudikatif dapat diartikan sebagai kekuasaan kehakiman.³⁵ Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Berkenaan dengan desain pemegang kekuasaan kehakiman, Pasal 24 Ayat 2 UUD NRI 1945 menyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Frasa “Oleh sebuah Mahkamah Agung” dan “Oleh sebuah Mahkamah Konstitusi” dalam Pasal 24 Ayat 2 UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman Indonesia dilakukan dua lembaga dengan wewenang berbeda, berada dalam posisi setara (*equal*), dan dengan yurisdiksi yang berbeda. Dengan demikian, kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung.³⁶ Hierarki perundang-undangan merupakan objek pengujian antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Sedangkan sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 kewenangan pengujian konstiusionalitas Undang-

³⁵ Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekjen Kepantiteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hal. 9.

³⁶ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional*, Rajawali Pers, Depok, 2020, hal. 313-314.

Undang (*the constitutionality of law*) terhadap UUD NRI Tahun 1945 menjadi ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi.³⁷

Dalam perkara pembatalan Perda dan Perkada, Mahkamah Konstitusi menjatuhkan 2 (dua) Putusan yang mencabut wewenang mendagri dan gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah di tingkat kabupaten/kota dan provinsi, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016. Kedua Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga menghentikan polemik terhadap dualisme mekanisme pengujian Perda, yaitu: Pertama, Perda dapat dibatalkan oleh pemerintah berdasarkan UU Pemda; Kedua, Perda juga dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung (MA) berdasarkan UUD 1945 dan UU Kekuasaan Kehakiman. Dengan dihapuskannya mekanisme pembatalan Perda oleh pemerintah, maka satu-satunya mekanisme pembatalan Perda saat ini harus dilakukan melalui MA.³⁸

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa frase “peraturan daerah kabupaten/ kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian baik menteri dalam negeri maupun gubernur tidak lagi berwenang membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Pembatalan peraturan daerah harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di

³⁷ “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” Pasal 24C ayat (1).

³⁸ Yuzuru Shimada dan Bhima Yudhistira Adhinegara dkk, *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah: Refleksi pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*, Aura, Lampung, 2018, hal. 97.

Mahkamah Agung. Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 Juni 2017 juga mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Para pemohon dalam perkara ini kembali mempermasalahkan konstitusionalitas dari ketentuan mengenai pembatalan peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota yang diatur di dalam Pasal 251 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 ini sekaligus melengkapi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, sehingga pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota.³⁹

Sekilas, putusan ini telah mengembalikan ruh kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung sebagaimana dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Akan tetapi apabila ditelaah secara mendalam, maka putusan ini justru tidak sepenuhnya mengembalikan kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku terhadap peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, sedangkan terhadap peraturan kepala daerah (peraturan gubernur serta peraturan bupati/walikota) masih tetap dapat dibatalkan oleh menteri dalam negeri maupun

³⁹ Warda Said. "Wewenang Menteri Dalam Negeri Dan Gubernur Dalam Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016" (2021) 2:4, Jurnal Inovasi Penelitian, hal. 1075.

gubernur secara berjenjang. Bahkan antara pertimbangan dengan putusan dapat dikatakan inkonsisten. Dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUUXIII/2015 dinyatakan:

“... bahwa pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota melalui keputusan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Pemerintah Daerah, menurut Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2) tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan maupun Keputusan Menteri sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan keputusan gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Dengan kata lain, menurut Mahkamah Konstitusi terjadi kekeliruan di mana peraturan daerah kabupaten/kota sebagai produk hukum yang berbentuk pengaturan (regeling) dapat dibatalkan dengan keputusan gubernur sebagai bentuk produk hukum yang berbentuk keputusan (beschikking)...”.

*“... bahwa oleh karena peraturan kepala daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, akan tetapi oleh karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagai satuan bestuur dalam rangka mengimplementasikan peraturan daerah dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah, sehingga dalam Negara Kesatuan pemerintah pusat sebagai satuan bestuur yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan kepala daerah. Pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan peraturan kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari presiden atau menteri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan dalam lingkungan bestuur oleh satuan bestuur yang lebih tinggi terhadap satuan bestuur yang lebih rendah ...”.*⁴⁰

Lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/ PUU-XIV/2016 dengan mendasarkan pada pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota melalui *executive review* adalah bertentangan dengan UUD NRI 1945. Oleh karena dalam Pasal 251 ayat (1)

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUUXIII/2015.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai pembatalan peraturan daerah provinsi juga melalui *executive review* maka pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 berlaku pula pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, sehingga Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang frase “peraturan daerah provinsi dan” bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Mahkamah Konsitusi dalam putusannya, tidak menyatakan bahwa frase “... dan peraturan gubernur ...” dan frase “... peraturan bupati/ wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak memiliki kekuatan mengikat. Selain itu Mahkamah Konstitusi seharusnya juga memutus bahwa frase “... dan peraturan gubernur” dan “... dan peraturan bupati/wali kota” sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan (2), serta frase “penyelenggara pemerintahan daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur” dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/ wali kota” sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Pemerintah Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁴¹

⁴¹ “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, Pasal 251.

Peraturan gubernur/bupati/walikota merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang memuat norma hukum mengikat secara umum dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, selain itu secara hierarki kedudukan peraturan gubernur/bupati/walikota berada di bawah undang-undang sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat

(2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

*“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Wali kota, Kepala Desa atau yang setingkat.”*⁴²

Sehingga, sudah seharusnya pembatalan peraturan gubernur maupun peraturan bupati/ walikota dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Dalam negara dengan bentuk kesatuan memang sudah sepatutnya pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi (termasuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) yang lahir di daerah. Implementasi dari pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan pembinaan kepada daerah melalui penguatan *executive preview* atau pengujian terhadap suatu norma hukum sebelum sah mengikat secara umum. Mengingat proses pembentukan suatu produk hukum daerah membutuhkan waktu, biaya, dan tenaga yang tidak sedikit. Sehingga jauh lebih efektif dan efisien apabila pengujian dilakukan oleh

⁴² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan,” Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, Pasal 7.

pemerintah pada saat sebelum produk hukum daerah tersebut diundangkan. Hal ini sejalan dengan ruh ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945 yang sama sekali tidak memberikan delegasi kewenangan pengujian terhadap peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah kepada lembaga eksekutif.⁴³

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif yuridis normatif yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi yuridis positivis, yakni bahwa hukum identik dengan norma tertulis yang dibuat oleh yang berwenang, selama ini hukum dibuat sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat.⁴⁴ Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis yang dapat diamati.⁴⁵ Tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah memperoleh pemahaman, mengembangkan teori dan menggambarkan secara kompleks.⁴⁶

Penelitian yang menghasilkan data deskriptif maksudnya adalah metode penelitian yang digunakan untuk menggambarkan semua data atau keadaan subjek atau objek penelitian kemudian dianalisis dan dibandingkan berdasarkan kenyataan yang sedang atau sudah berlangsung pada saat ini dan selanjutnya mencoba untuk memberikan pemecahan masalahnya dan dapat memberikan informasi yang mutakhir

⁴³ Rio Dwi Nugroho, Gatot Dwi Hendro Wibowo, dan Chrisdianto Eko Purnomo, "Tinjauan Terhadap Pertimbangan Hukum dalam Pembatalan Kewenangan Menteri dan Gubernur di Daerah Berkaitan dengan Executive Review Pada Putusan No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016" (2020) 8:2, Jurnal Education and Development, hal. 615.

⁴⁴ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Huku Normatif dan Empiris*, Kencana, Jakarta, 2018, hal. 11.

⁴⁵ Lexi J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan ketiga puluh delapan, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2018, hal 3.

⁴⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hal. 167.

sehingga bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan serta lebih banyak dapat diterapkan pada berbagai masalah. Penelitian deskriptif secara garis besar merupakan kegiatan penelitian yang hendak membuat gambaran atau mencoba melihat suatu peristiwa atau gejala secara sistematis, faktual dengan penyusunan yang akurat.⁴⁷

Dengan jenis penelitian kepustakaan ini, penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran yang mendalam tentangan alisis putusan yuridis normatif. Dalam hal ini yang menjadi objek penelitian adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/ PUU-XIV/2016. Hasil yang dicapai adalah memberikan deskripsi analitik kualitatif mengenai isu yang diajukan.

2. Jenis dan sumber data

a. Bahan hukum primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi;
3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

⁴⁷ Supardi, *Penelitian Tindakan Kelas*, Bumi Aksara, Jakarta, 2015, hal. 28.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015;
7. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan- penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, atau pendapat para pakar dan ahli hukum.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini seperti kamus Hukum, dan kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode dokumentasi. Dokumentasi adalah suatu metode pengumpulan data dan pencatatan terhadap berkas-berkas atau dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan materi yang dibahas.⁴⁸ Menurut Suharsimi Arikunto dokumentasi berasal dari kata dokumen, yang artinya barang-barang tertulis. Dalam melaksanakan metode dokumentasi peneliti meneliti benda-benda tertulis. Hal ini sesuai dengan jenis penelitian normatif atau kepustakaan yang bahan hukumnya bersifat tertulis. Dokumen yang digunakan adalah misalnya seperti buku-buku yang ada hubungannya dengan penemuan hukum (*rechtvinding*), putusan-putusan, buku-buku, undang-undang, dan jurnal.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

⁴⁸ Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2016, hal. 66.

Analisis Data adalah proses menyusun data agar data tersebut dapat dengan mudah ditafsirkan. Dalam penelitian ini analisis yang digunakan adalah kualitatif yang merupakan cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis, menggunakan analisis kualitatif, setelah data diolah kemudian dianalisis dengan menggunakan cara analisis kualitatif, yang maksudnya adalah analisis data yang dilakukan dengan menjelaskan secara terperinci dalam sebuah kenyataan atau keadaan atas suatu objek dalam bentuk kalimat guna memberikan gambaran lebih jelas terhadap permasalahan yang diajukan sehingga memudahkan ditariknya kesimpulan dari data yang diperoleh.

Pengolahan data dilakukan dengan cara sistematisasi yaitu membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum objektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Langkah-langkah yang penulis lakukan dalam menganalisis data adalah:

1. Menelaah data yang diperoleh dari informasi dan literatur terkait.
2. Menghimpun sumber data.
3. Mengklasifikasikan data dan menyusun data berdasarkan kategori dalam penelitian.

Interpretasi data, yaitu setelah data dihimpun dan diklasifikasikan lalu menguraikan data dengan kata-kata yang tepat sesuai. Setelah data tersusun dan terklasifikasi kemudian selanjutnya menarik kesimpulan untuk mendapatkan kesimpulan yang tepat.