

**KEDUDUKAN INSTRUKSI GUBERNUR DALAM
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
DI INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi
Syarat-Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum
Program Studi Ilmu Hukum

Oleh:

**RIZKI ANDRIAN
NPM: 1806200324**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2022**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bisa menginspirasi surai ini agar distributed
nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)



BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, tanggal 19 Mei 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : RIZKI ANDRIAN
NPM : 1806200324
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN INSTRUKSI GUBERNUR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/ujian ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

Ketua

PANITIA UJIAN

Sekretaris

Dr. FAISAL, S.H., M. Hum.
NIDN: 0122087502

Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. Zainuddin, S.H., M.H.
2. Dr. Eka N.A.M. Sihombing, S.H., M.Hum.
3. Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M.Hum.

- 1.
- 2.
- 3.



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Sila menjelekati syarat ini agar diwajibkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id>

fahum@umsu.ac.id

[fahumsumedan](#)

[umsunedan](#)

[umsunedan](#)

[umsunedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

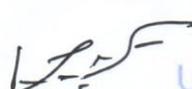
NAMA : RIZKI ANDRIAN
NPM : 1806200324
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN INSTRUKSI GUBERNUR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA
PENDAFTARAN : Tanggal, 13 MEI 2023

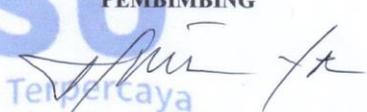
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. Faisal, S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502


DR. SYRYA PERDANA, S.H., M.HUM
NIDN: 196206111989031004



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Sila mengunggah surat ini agar dibuktikan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : RIZKI ANDRIAN
NPM : 1806200324
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN INSTRUKSI GUBERNUR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA.

DISETUIJUI UNTUK DISAMPAIKAN
KEPADAPANITIA UJIAN SKRIPSI

Medan, 06 MEI 2023

DOSEN PEMBIMBING

DR SURYA PERDANA, S.H., M.HUM
NIP/NIDN/NIDK: 196206111989031004

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Eta menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [f umsumedan](#) [i umsumedan](#) [t umsumedan](#) [u umsumedan](#)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : RIZKI ANDRIAN
NPM : 1806200324
FAKULTAS : HUKUM
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM
Bagian : HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : KEDUDUKAN INSTRUKSI GUBERNUR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, 23 Maret 2023

Saya yang menyatakan,



RIZKI ANDRIAN
NPM: 1806200324



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mengweb-unic ni agar dibukukan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)



KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : RIZKI ANDRIAN
NPM : 1806200324
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN INSTRUKSI GUBERNUR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA
Pembimbing : DR SURYA PERDANA, S.H., M.HUM

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
28 JUNI 2022	Abstrak, Catatan kaki, metode penelitian.	
08 JULI 2022	BAB I, BAB II, BAB III, BAB IV	
21 JULI 2022	Abstrak, footnote, Daftar pustaka BAB I, II, III	
5 AGUSTUS 2022	Footnote, penulisan spasi	
9 AGUSTUS 2022	Daftar pustaka.	
20 MARET 2023	JURNAL	
21 MARET 2023	ACC disidangkan.	
	ACC untuk diujikan	

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

DOSEN PEMBIMBING

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN : 0122087502

DR SURYA PERDANA, S.H., M.HUM
NIP/NIDN/NIDK: 196206111989031004

ABSTRAK

KEDUDUKAN INSTRUKSI GUBERNUR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Oleh:

RIZKI ANDRIAN

Instruksi Gubernur merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus berfungsi sebagai peraturan pelaksana yang pembentukannya didasarkan atas perintah atau delegasi oleh peraturan daerah provinsi, sehingga karena kedudukannya sebagai peraturan pelaksana maka harus ditetapkan setelah ada perintah dari peraturan daerah. Rumusan masalah dalam skripsi ini adalah bagaimana pengaturan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan, bagaimana landasan pembentukan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan, bagaimana bentuk pengujian terhadap instruksi gubernur.

Penulisan skripsi ini menggunakan metode telaah pustaka (*library research*) untuk mentelaah data-data sekunder. Jenis data penelitian ini adalah data sekunder. Bahan hukum primer dan sekunder disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif.

Kesimpulan dari pembahasan adalah pengaturan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) sedangkan fungsi dari instruksi gubernur yaitu sebagai peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan di atasnya, karena instruksi gubernur berfungsi untuk melaksanakan dan mengatur hal hal yang tidak mungkin untuk dimuat oleh peraturan di atasnya yang pada umumnya bersifat teknis administratif. Landasan pembentukan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa instruksi gubernur adalah bersifat sah dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku secara umum sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) asalkan dibentuk berdasarkan atas kewenangan. Sedangkan peraturan gubernur yang dikategorikan sebagai peraturan kebijakan yaitu peraturan gubernur yang dibentuk atas dasar diskresi, dibentuk dengan alasan untuk mengisi kekosongan hukum dan melalui pertimbangan dan pemikiran yang keras dari pejabat administrasi negara yaitu Gubernur. Bentuk pengujian terhadap instruksi gubernur adalah ketika ditemukan instruksi gubernur yang dianggap tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka Pemerintah Pusat tidak memiliki kewenangan langsung untuk menguji dan membatalkan instruksi gubernur bermasalah tersebut

Kata Kunci : Kedudukan, Instruksi Gubernur, Perundang-Undangan.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul “Kedudukan Instruksi Gubernur Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah mengasih dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada dosen pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna sebagaimana layaknya karya manusia yang daif. Akan tetapi, Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan berfikir bagi setiap orang yang membacanya.

Medan, November 2022
Penulis

Rizki Andrian

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah.....	4
2. Faedah Penelitian	4
B. Tujuan Penelitian	5
C. Definisi Operasional	5
D. Keaslian Penelitian.....	6
E. Metode Penelitian	8
1. Jenis dan pendekatan penelitian.....	8
2. Sifat penelitian	8
3. Sumber data	8
4. Alat pengumpulan data	9
5. Analisis data.....	10
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Perundang-Undangan Indonesia	11
B. Kedudukan Instruksi Gubernur Dalam Sistem Hukum Indonesia	23
C. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur	26

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	31
A. Pengaturan Instruksi Gubernur Dalam Sistem Perundang- Undangan.....	
B. Landasan Pembentukan Instruksi Gubernur Dalam Sistem Perundang-Undangan	48
C. Bentuk Pengujian Terhadap Instruksi Gubernur	62
BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN.....	73
A. Kesimpulan	73
B. Saran.....	74

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara berdasarkan hukum dan sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengatur pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dibentuklah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ruang lingkup materi muatan undang-undang ini diperluas tidak saja undang-undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan yaitu:

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;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menyebutkan:

1. 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/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
2. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²

Badan atau pejabat Tata Usaha Negara sering menempuh berbagai langkah kebijakan tertentu, antara lain menciptakan apa yang sering dinamakan aturan kebijakan (*beleidsregel, policy rule*). Produk semacam ini tidak terlepas dari kaitan penggunaan *freies ermessen* yaitu badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan merumuskan kebijakan dalam pelbagai bentuk seperti peraturan, pedoman, pengumuman, dan surat edaran dan instruks.³

¹ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

² Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³ Philipus M Hadjon. 2017. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, halaman 19.

Suatu aturan kebijakan pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara, namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara tersebut. Aturan kebijakan dimaksud pada kenyataannya telah merupakan bagian dari kegiatan pemerintahan dan salah satu aturan kebijakan tersebut adalah instruksi gubernur.

Pemerintah daerah adalah pelaksana otonomi daerah di Kabupaten ataupun Kota dan dalam mengeluarkan sebuah kebijakan, gubernur tunduk pada aturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang ada tidak sepenuhnya mengatur hal-hal secara kompleks dan holistik. Banyak ditemukan permasalahan di lapangan yang belum ada pengaturannya dalam aturan undang-undang. Hal ini mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan tidaklah sempurna. Ketidakterbatasan dan keterbatasan peraturan perundang-undangan menjadikan pemerintah harus mengambil sebuah kebijakan berdasarkan inisiatifnya sendiri.

Kondisi ini membuat pemerintah memiliki kewenangan bebas melaksanakan kewenangan tanpa harus terikat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Meskipun memberikan kebebasan kepada pemerintah dalam mengambil tindakan hukum, namun dalam pengimplementasiannya harus tetap patuh pada peraturan perundang-undangan, asas legalitas dan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik,

Perkembangannya, ternyata banyak instruksi yang isinya bertentangan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik. Disatu sisi memang instruksi dibuat tidak berdasarkan atas peraturan perundang-undangan artinya pemerintah dalam membuat instruksi bukan karena melaksanakan perintah dari undang-

undang sehingga tidak ada payung undang-undang di atasnya. Di satu sisi lainnya ketika batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik telah menimbulkan kerancuan pada lembaga yang berwenang untuk menguji atau membatalkan instruksi tersebut

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul skripsi tentang **“Kedudukan Instruksi Gubernur Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”**.

1. Rumusan Masalah.

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaturan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan?
- b. Bagaimana landasan pembentukan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan?
- c. Bagaimana bentuk pengujian terhadap instruksi gubernur?

2. Faedah Penelitian.

Adapun faedah penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini berguna untuk memberikan kontribusi pemikiran tentang kedudukan instruksi gubernur dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

- b. Secara praktis diharapkan berguna bagi masyarakat dalam memberikan pertimbangan politik dalam melihat fenomena kedudukan instruksi gubernur dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui landasan pembentukan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan.
3. Untuk mengetahui bentuk pengujian terhadap instruksi gubernur.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Kedudukan adalah sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial.⁴
2. Instruksi adalah bentuk informasi yang dikomunikasikan untuk menerangkan bagaimana aksi, tingkah laku, metode, atau tugas akan dimulai, diselesaikan, diadakan, atau dilaksanakan.⁵
3. Gubernur adalah jabatan politik dan administrasi yang mengacu kepada kepala eksekutif dari suatu wilayah setingkat di bawah negara seperti provinsi atau negara bagian.⁶

⁴ Sudarsono. 2017. *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 48.

⁵ *Ibid*, halaman 29.

4. Perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.⁷

D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Kedudukan Instruksi Gubernur Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia” belum pernah dilakukan penelitian. Peneliti mencantumkan karya tulis ilmiah yang temanya hamper sama dengan judul penelitian di atas, tetapi memiliki perbedaan dalam perumusan masalah yang dibahas yaitu:

1. Skripsi Natalia Pransiska, NIM. 150200508, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Tahun 2019, yang berjudul “Tugas Dan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah (Studi Komparatif Terhadap Beberapa Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pada Masa Orde Baru Hingga Pada Masa Reformasi)”. Skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang membahas pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah ditinjau dari beberapa Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada masa orde baru hingga pada masa

⁶ Hanif Nurcholis. 2017. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Widiasarana, halaman 14.

⁷ Putera Astomo. 2019. *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktek Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, halaman 7.

reformasi, kedudukan Gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah ditinjau dari beberapa Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada masa orde baru hingga pada masa reformasi, dinamika tugas dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah ditinjau dari beberapa Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada masa orde baru hingga pada masa reformasi.

2. Skripsi Reski Sri Ayu, NIM: 271 413 213, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo Tahun 2017, dengan judul Analisis Yuridis Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif yang lebih menekankan pada kewenangan Pengujian Peraturan Daerah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Ius Constituendum* Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah
3. Skripsi Mardhotillah, NIM: 502011411, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang, Tahun 2017, dengan judul “Roses Pembentukan Peraturan Daerah”. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis yuridis normatif yang membahas tentang mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah serta wewenang dan fungsi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Berdasarkan penelitian tersebut di atas, maka pembahasan yang dibahas di dalam skripsi ini berbeda dengan permasalahan di atas. Kajian topik bahasan yang penulis angkat dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada aspek kedudukan instruksi gubernur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga

dikatakan murni hasil pemikiran penulis yang dikaitkan dengan teori-teori hukum yang berlaku maupun doktrin-doktrin yang ada, sehingga penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah atau secara akademik.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.⁸

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.⁹

3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian yang terdiri atas:

- a. Data yang bersumber dari kewahyuan yaitu Al-Qurán dan Hadist (Sunah Rasul), Ijma' dan qiyas. Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan.¹⁰

⁸Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman an Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 19.

⁹Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 184.

¹⁰ Ida Hanifah dkk. *Op.Cit*, halaman 19

b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui:

- 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan mengumpulkan data-data dari internet, jurnal dan ensiklopedia guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian. Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung mengunjungi serta membeli buku, perpustakaan guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

- b. *Online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data skunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

5. Analisis data

Data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dianalisis dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisa yang didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan dan berhubungan dengan kedudukan instruksi gubernur dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perundang-Undangan Indonesia

Salah satu prinsip yang meneguhkan negara hukum modern adalah prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*). Supremasi hukum terletak pada konstitusi yang materi muatannya mengandung jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.¹¹ Sebagai sebuah negara hukum, seyogyanya maka seluruh aspek dalam berbagai bidang termasuk bidang kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan dan pemerintahan haruslah senantiasa berdasarkan atas hukum. Sebagai konsekuensi negara hukum tersebut adalah tatanan yang tertib termasuk dalam aspek peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum mengikat secara umum serta dientuk oleh lembaga ataupun pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti 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.¹²

¹¹ Dahlan Thaib. 2016. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Grafindo, halaman 15.

¹² Bagir Manan, 2016. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co. halaman 18.

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.¹³

Secara umum fungsi peraturan perundang-undangan terdiri dari 2 macam fungsi yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal merupakan fungsi penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integrasi pluralisme sistem hukum dan kepastian hukum. Sedangkan fungsi eksternal terdiri dari fungsi untuk melakukan perubahan, stabilitas dan kemudahan.¹⁴ Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka kedudukan instruksi gubernur dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia diakui eksistensinya.

Setiap aktor dalam praktek bernegara haruslah selalu mematuhi sistem, tata cara, asas, penyusunan, pemberlakuan ataupun penyebarluasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, seiring dengan semakin cepatnya perkembangan praktek kenegaraan, seringkali pejabat atau badan negara menempuh kebijakan tertentu sehingga memunculkan berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan kepala daerah.

¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto. 2016. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, halaman 3

¹⁴ *Ibid*, halaman 16.

Bentuk-bentuk aturan tertulis tersebut antara lain, petunjuk pelaksanaan, pedoman, instruksi sampai pada surat edaran kepala daerah. Produk-produk kebijakan daerah seperti ini disebut sebagai peraturan kebijakan. Ketika seorang pejabat pemerintah mengeluarkan sebuah peraturan kebijakan maka hal ini sangat terkait dengan penggunaan kebebasan.

Munculnya berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan kepala daerah tersebut perlu direspon dengan kebijakan peraturan perundang-undangan yang tepat. Hal ini sangatlah penting demi menjaga konsistensi dalam sistem serta mewujudkan kepastian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan di sektor otonomi daerah. Proses perumusan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan dengan teliti, cermat dan berdasarkan atas kajian yang mendalam dalam rumpun ilmu perundang-undangan. Hal ini sangat penting untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai berbagai macam kebijakan/peraturan tertulis yang ada di pemerintah daerah.

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Definisi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan: “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam

peraturan perundang-undangan”. UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia dalam peraturan perundang-undangan, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan Negara.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

TAP MPR merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR atau bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*). Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan yang tertuang dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 merupakan bentuk penegasan bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

Definisi Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: “Undang-undang adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden”. Undang-undang merupakan produk bersama dari Presiden dan DPR. Dalam pembentukannya, Undang-Undang ini bisa saja Presiden yang mengajukan RUU yang akan sah menjadi Undang-Undang jika DPR menyetujuinya, begitu pula sebaliknya. Sedangkan definisi “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa:

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”.

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dal hal ihwal kegentingan yang memaksa (negara dalam keadaan darurat) dengan ketentuan sebagai berikut:

- b. Perpu dibuat oleh Presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR.
- c. Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- d. DPR dapat menerima atau menolak Perppu dengan tidak mengadakan perubahan.
- e. Jika ditolak DPR, Perppu tersebut harus dicabut.

4. Peraturan Pemerintah;

Definisi “Peraturan Pemerintah” diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: “Peraturan Pemerintah adalah peraturang perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Materi muatan peraturan pemerintah adalah materi untuk menjalankan undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn dinyatakan bahwa peraturan pemerintah sebagai aturan organik daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.

5. Peraturan Presiden;

Peraturan presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana

mestinya. Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

6. Peraturan Daerah Provinsi;

Perda provinsi merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Materi muatan Perda Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perda kabupaten/kota merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Materi muatan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada era reformasi, asumsi umum yang akan terbangun ketika mendengar adanya otonomi daerah adalah munculnya sistem peraturan hukum baru di Indonesia yakni berupa peraturan daerah di masing-masing wilayah. Sebelum bergulirnya era reformasi, undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku di era orde baru adalah undang-undang nomor 05 Tahun 1974. Di dalam Undang-Undang nomor 05 Tahun 1974 didapatkan istilah keputusan, peraturan, dan peraturan daerah, walaupun di dalam undang-undang tersebut tidak diberikan

penjelasan tentang perbedaan antara pengertian keputusan, peraturan, dan peraturan daerah.¹⁵

Menurut Irawan Soejito, peraturan dalam arti luas adalah keputusan yang merupakan norma untuk setiap hal yang dapat dimasukkan kedalamnya, dengan perkataan lain, peraturan dalam arti luas itu sifatnya umum dan dimaksudkan untuk berlaku lama. Sedangkan peraturan daerah adalah peraturan sebagaimana diuraikan diatas yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni kepala daerah dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.¹⁶

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.¹⁷ Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Berdasarkan pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang ditetapkan oleh penguasa daerah,

¹⁵ Djoko Prakoso. 2015. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 42

¹⁶ Irawan Soejito. 2019. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, halaman 9.

¹⁷ Maria Farida Indrati S. 2017. *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, halaman 202.

berdasarkan hasil kompromi antara kepala daerah dan DPRD, dengan memenuhi syarat-syarat formal agar dapat mempunyai kekuatan hukum yang mengikat untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.¹⁸

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain memihak kepada kepentingan rakyat, menunjang tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.¹⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah. Jadi peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusian) untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga

¹⁸Bagir Manan. 2015. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung, halaman 8.

¹⁹Rozali Abdullah. 2015. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, halaman 131.

dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan. Prinsip dasar penyusunan peraturan daerah adalah:

1. Transparansi/keterbukaan;
2. Partisipasi;
3. Koordinasi dan keterpaduan.

Perturan daerah yang telah disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Untuk peraturan daerah yang bersifat mengatur, setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus didaftarkan kepada pemerintah untuk perda provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/ Kota. Pengundangan perda yang telah disahkan dalam lembaran daerah merupakan tugas administratif pemerintah daerah. Pengundangan perda dalam lembaran daerah tersebut menandai perda yang telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat berkewajiban untuk melaksanakannya.

Materi muatan Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, tercantum dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan Peraturan Daerah juga dapat memuat sanksi pidana sebagaimana ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain berhak ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang mempunyai maksud bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur/Bupati/Walikota, karena itu tatacara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (RanPerda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk RanPerda atau Perda.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal beberapa asas umum, antara lain:²⁰

1. Undang-undang tidak berlaku surut.

Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 13 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (selanjutnya disebut A.B.) yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut: “Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut.” Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang berbunyi sebagai berikut: “Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahulukan.” Artinya dari asas ini adalah, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku.

2. Undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat.

Makna asas ini adalah sebagai berikut: a) adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar; dan b) Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh si pembuat Undang-undang.

3. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*).
4. Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superiori derogate lex inferiori*). Menurut asas ini bahwa

²⁰ Ni'matul Huda. 2017. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusamedia, halaman 12.

peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama. Konsekuensi hukum asas *lex superiori derogate lex inferiori* ialah:

- a. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
 - b. Undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;
 - c. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya. Tidak ditaatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidak-tertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.
5. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Menurut asas ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundangan yang setingkat atau kedudukannya sama dan berlaku dalam waktu yang bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan yang khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum.
6. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*). Maksudnya adalah undang-undang atau peraturan yang terdahulu (lama) menjadi tidak berlaku apabila

penguasa yang berwenang memberlakukan undang-undang atau peraturan yang baru dalam hal mengatur objek yang sama, dan kedudukan undang-undang atau peraturannya sederajat.¹¹ Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

B. Kedudukan Instruksi Gubernur Dalam Sistem Hukum Indonesia

Gubernur dalam menjalankan tugas pemerintahan banyak mengeluarkan berbagai kebijakan yang berupa peraturan-peraturan, petunjuk-petunjuk, pedoman-pedomanm instruksi, pengumuman dan surat edaran.²¹ Instruksi gugernur tergolong ke dalam *beleidsregel* yang mana juga harus tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu ia juga harus tunduk pada asas pembuatan peraturan kebijakan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Peraturan kebijakan yang mengikat publik akan menimbulkan permasalahan apabila dalam pembuatannya tidak mematuhi asas pembetulan peraturan perundang-undangan baik asas formil maupun asas materil.

Adapun beberapa ciri dari peraturan kebijakan adalah:

²¹ Bagir Manan. 2016. *Menyongvong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, halaman 136.

1. Peraturan tersebut langsung maupun tidak langsung didasarkan pada ketentuan undang-undang formal.
2. Peraturan tersebut tidak tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah berdasarkan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya di pemerintahan.
3. Peraturan tersebut memberikan petunjuk secara umum.²²

Bagir Manan seorang pakar hukum Indonesia juga mengemukakan ciri-ciri peraturan kebijakan:

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan
2. Asas pembatasan dan pengujian terhadap perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
3. Peraturan kebijakan tidak bisa diuji secara *wetmatigheid* (batu uji aturan perundang-undangan).
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan fungsi *freies ermessen*.
5. Pengujian peraturan kebijakan menekankan pada *doelmatigheid* (batu uji AAUPB).
6. Pada praktiknya berbentuk instruksi, keputusan, surat edaran, pengumuman dan lain-lain.²³

Menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijakan harus melihat unsur-unsur berikut ini:

1. Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang dijabarkan itu
2. Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nalar akal sehat.
3. Peraturan kebijakan harus dibuat dan dipersiapkan dengan cermat.
4. Muatan dari peraturan kebijakan harus memberikan kejelasan mengenai kewajiban dan juga hak dari warga yang menjadi objeknya.
5. Dasar pertimbangan dan tujuan haruslah jelas.
6. Harus memenuhi syarat kepastian hukum.²⁴

Kebebasan bertindak diwujudkan dengan bentuk penerbitan peraturan kebijakan dalam berbagai format sebagaimana penjelasan di atas. Hal ini (pembentukan peraturan kebijakan) merupakan suatu hal yang lumrah terjadi

²² Rosjidi Ranggawidjaja. 2018. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, halaman 23

²³ Bagir Manan. 2017. *Peraturan Kebijaksanaan*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 16-17

²⁴ Indroharto. 2017. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, halaman 45.

dalam pemerintahan. Peraturan kebijakan tetap disebut sebagai peraturan perundang-undangan selama memenuhi point-point berikut ini:

1. Berupa peraturan tertulis yang mempunyai bentuk dan format tertentu; ditetapkan atau dibuat oleh pejabat yang berwenang baik di tingkat pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah yang mana dibuat dengan berdasarkan kewenangan peraturan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi;
2. Berisi muatan norma hukum yang mengikat secara umum, artinya bahwa norma hukum tersebut ditujukan untuk orang banyak bukan hanya untuk individu tertentu saja namun juga berlaku bagi siapapun.
3. Pembentukan peraturan daerah tersebut telah diatur sebelumnya dalam perundang-undangan tertentu.²⁵

Syarat pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain:

1. Syarat filosofis, yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (kalau di Indonesia, terakumulasi dalam Pancasila).
2. Syarat Yuridis, yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk.
2. Syarat yuridis terbagi dua :
 - a. Formal, yaitu merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.
 - b. Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat terhadap hukum.²⁶

Dilihat dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan instruksi gubernur dapat dilihat setara undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif namun dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih khusus. Sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan,

²⁵ Hotma P. Sibuea. 2016. *Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, halaman 74

²⁶ Bagir Manan. 2016. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, halaman 142.

peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

C. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Untuk daerah provinsi sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dipimpin oleh gubernur dibantu dengan wakil gubernur. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Khusus mengenai jabatan gubernur terdapat perbedaan dengan jabatan kepala daerah lainnya, yang mana gubernur sebagai jabatan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki fungsi rangkap yaitu sebagai kepala daerah, dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah..

Gubernur dalam kedudukannya sebagai kepala daerah maka dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah lebih terletak pada kewenangan provinsi yang sifatnya terbatas:

1. Dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota.

2. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan di daerah kabupaten maupun daerah kota.
3. Kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.²⁷

Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memiliki fungsi untuk mengadakan pengawasan dan pengordinasian terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota, pengawasan yang dilakukan oleh gubernur tersebut dapat berupa pengalasan secara represif maupun preferentif. Kewenangan gubernur sebagai wakil pusat juga sangat bergantung kepada adanya pelimpahan wewenang yang berasal dari ataupun yang diberikan oleh pusat sesuai dengan prinsip dekonsentrasi.²⁸

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri (Menteri Dalam Negeri) atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga dalam hal ini, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Dan kewenangan gubernur diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2016.

Tugas dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah secara umum adalah mewakili Kepala Negara dan Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di wilayahnya. Wakil

²⁷ Gde Pantja Astawa. 2018. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, halaman 216.

²⁸ *Ibid*, halaman 217.

pemerintah pusat karena kedudukan, memiliki kekuasaan kenegaraan dan pemerintahan dalam wilayahnya atas nama presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.

Sejalan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, gubernur selaku wakil pemerintah adalah pejabat negara yang menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di daerah/wilayahnya. Misi utama yang diemban adalah mengamankan kepentingan negara dan pemerintah pusat di daerah/wilayahnya. Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, gubernur selaku wakil pemerintah mengatur sumber daya pemerintahan yang berada dalam tanggung jawabnya, 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, gubernur memperoleh dukungan berupa personil maupun alokasi dana dan sarana prasarana anggaran berkaitan dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan yang bersifat saling terkait, tergantung, dan sinergis antara pemerintah dan pemerintahan daerah atau antar pemerintahan daerah sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Selain melaksanakan urusan pemerintahan, gubernur sebagai wakil pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Gubernur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki wewenang yang meliputi:

1. Mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
2. Meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
3. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
4. Menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatn dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
6. Memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota dewan perwakilan daerah kabupaten/kota;
7. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi;
8. Melantik kepala instansi vertikal dari kementrian dan lembaga pemerintahan non kementrian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan. Karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur

memberikan informasi tentang kebijakan pemerintah dan instansi vertikal di provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

Hubungan antara pusat dan daerah terdapat dua istilah yang penting dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah pasca reformasi adalah desentralisasi dan otonomi daerah. Dua bidang tersebut merupakan konsep yang berbeda, namun saling berhubungan satu dengan yang lainnya, bahkan merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan.

Pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dalam konteks Indonesia pasca reformasi, harus dilihat dalam kerangka Negara Kestauan Republik Indonesia. Secara struktural bukan berarti daerah sama sekali terlepas pengawasan dari pemerintah pusat, namun ada pembagian urusan dan kewenangan yang asalnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan kepada daerah.

Dalam konteks tujuan dan fungsi desentralisasi dan pemberian otonomi daerah maka sewajarnya bila kemudian hubungan pemerintah pusat dan di daerah lebih bersifat koordinatif administratif dalam fungsi pemerintahan tersebut tidak saling membawahi. Akan tetapi pemerintah provinsi juga mengemban tugas sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dengan asas otonomi daerah, yang berarti bahwa kepala daerah diberikan hak dan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan yang dibatasi hanya urusan yang menjadi kewenangan pusat.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Instruksi Gubernur Dalam Sistem Perundang-Undangan

Salah satu prinsip yang meneguhkan negara hukum modern adalah prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*). Supremasi hukum terletak pada konstitusi yang materi muatannya mengandung jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara. Sebagai sebuah negara hukum, seyogyanya maka seluruh aspek dalam berbagai bidang termasuk bidang kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan dan pemerintahan haruslah senantiasa berdasarkan atas hukum (*legal order*). Sebagai konsekuensi pengejawantahan negara hukum tersebut adalah tatanan yang tertib termasuk dalam aspek peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum mengikat secara umum serta dientuk oleh lembaga ataupun pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara umum fungsi peraturan perundang-undangan terdiri dari 2 (dua) macam fungsi yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal merupakan fungsi penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integrasi pluralisme sistem hukum dan kepastian hukum. Sedangkan fungsi eksternal terdiri dari fungsi untuk melakukan perubahan, stabilitas dan kemudahan.²⁹

Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan demi mewujudkan tatanan

²⁹ Putera Astomo. 2019, *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik Di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 70.

tertib perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari UUD NRI Tahun 1945, Tap MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (Perda Provinsi dan Perda Kab/Kota).

Selain sebagaimana yang diatur dalam pasal 7 ayat (1), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengakui jenis peraturan perundang-undangan lain yang mana dikenal dalam praktek kehidupan bernegara dan berbangsa. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada pasal 8 ayat (1) merumuskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang di maksud dalam pasal 7 ayat (1) terdiri dari Peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, lembaga atau badan yang setingkat yang mana di bentuk oleh undang-undanag atau pemerintah atas perintah UU, DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala desa atau yang setingkat. Pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang lebih tinggi yang mana dibentuk sesuai kewenangan.³⁰

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka kedudukan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Bupati dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia diakui eksistensinya. Menurut A. Hamid S Attamimi, bahwa norma suatu peraturan perundang-undangan selalu bersifat mengikat umum, abstrak serta berlaku secara terus menerus (*dauerhaftig*).³¹

³⁰ *Ibid*, halaman 81.

³¹ Ni'matul Huda. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 15.

Munculnya berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan kepala daerah tersebut perlu direspon dengan kebijakan peraturan perundang-undangan yang tepat. Hal ini sangatlah penting demi menjaga konsistensi dalam sistem serta mewujudkan kepastian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan di sektor otonomi daerah. Proses perumusan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan dengan teliti, cermat dan berdasarkan atas kajian yang mendalam dalam rumpun ilmu perundang-undangan. Hal ini sangat penting untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai berbagai macam kebijakan/peraturan tertulis yang ada di pemerintah daerah.

Lahirnya peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari adanya kebebasan bertindak dari pejabat pemerintah. Peraturan kebijakan tidak lain adalah discretionary power dalam wujud tertulis dan dipublish ke luar. Terdapat perbedaan dan juga persamaan antara peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan baik dari segi bentuk maupun format. Darisegi letaknya dalam studi ilmu hukum, peraturan kebijakan masuk dalam wilayah kajian hukum administrasi negara karena peraturan ini lahir dari adanya kewenangan pemerintah. Sedangkan peraturan perundang-undangan masuk ke dalam wilayah pembahasan hukum tata negara dikareakan dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang. Persamaan nya terletak pada segi bentuknya peraturan kebijakan sering ditemukan sama dengan peraturan perundang-undangan, meliputi konsideran, landasan hukum, substansi (batang tubuh) yang terdiri dari pasal-pasal, bab-bab serta penutup.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat hierarki dalam peraturan perundang-undangan yakni norma yang berada di bawah bersumber dari norma yang ada di atasnya hingga sampai pada norma yang paling tinggi yang disebut sebagai sebagai norma dasar. Berdasarkan hal tersebut, peraturan yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, misalnya peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang, ataupun Peraturan Bupati tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah. Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah tidak merinci jenis dan macam peraturan perundang-undangan yang disebut peraturan daerah. Dalam pasal 18 ayat (6) UUD 1945 hanya menyatakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Peraturan perundang-undangan didefinisikan beragam oleh beberapa ahli diantaranya Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum dan dibuat secara sistematis sesuai dengan jenis dan herarki yang didasarkan pada asas bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, proses pembentukan undang-undang yang baik, harus diatur secara komprehensif baik

mengenai proses perencanaan, penyiapan, pembahasan, pengesahan sampai dengan pengundangan.

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan sendiri sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, secara hirarki merupakan implementasi secara yuridis dari Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 NKRI setelah amandemen kedua yang berbunyi : Pemerintah Daerah Propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Tujuan otonomi daerah pada hakekatnya adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dengan alasan bahwa Pemerintah Daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerah. Namun demikian tidak semua kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat yang tidak diserahkan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah berdasar Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah meliputi : Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional dan Urusan Agama.

Adanya kewenangan untuk mengurus daerah sendiri berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk regulasi-regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah-peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah. Kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, mempunyai legitimasi/dasar yang kuat, yakni

secara yuridis formal didasari dalam UUD 1945 pada Pasal 18 ayat (6), yang berbunyi: Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerinah Daerah pada Pasal 136 ayat (1), yang berbunyi sebagai berikut: Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Pemerintahan Daerah yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal (18) ini bukan saja Gubernur, Bupati dan Walikota, akan tetapi termasuk di dalamnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah baik Gubernur, Bupati, Walikota bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada dasarnya mempunyai fungsi:³²

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
2. Merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
4. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor

³² Jimly Asshiddiqie. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo, Persadahalaman 101.

Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

5. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah

Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi maksudnya bahwa Peraturan daerah melekat kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam Pasal 136 yaitu:

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah, apabila dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan atau kedudukannya, maksudnya jenjang tingkatan peraturan perundang-undangan, merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional, mengandung makna bahwa Peraturan daerah tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum nasional, dimana keberadaan atau keabsahannya Peraturan Daerah jelas ada landasan hukumnya yaitu ditempatkannya Peraturan Daerah

secara terhormat dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen,² sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan daerah merupakan penyelenggaraan dari ketentuan- ketentuan atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah bisa juga pelaksanaan dari peraturan menteri, peraturan menteri itu lebih tinggi dari peraturan daerah, oleh karena peraturan daerah lingkup berlakunya terbatas pada daerah yang bersangkutan, sedangkan peraturan menteri ruang berlakunya mencakup seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, maka secara hierarki, peraturan menteri berada di atas peraturan daerah, meskipun peraturan menteri tidak secara tegas dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Akan tetapi implisit diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang undangan.

Selain dari itu peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga resmi lainnya tetap diakui sebagai Peraturan Perundang-undangan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya 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/Walikota, kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) di atas, maka dapat dinyatakan bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga, badan atau komisi berupa peraturan dimasukkan dalam jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini tentu dapat menimbulkan kesulitan menentukan hierarkinya karena peraturan yang dibentuk oleh suatu badan negara yang diberikan atribusi kewenangan membentuk peraturan yang mengikat umum belum secara tertulis dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut Peraturan Daerah secara yuridis ruang lingkup keberlakuannya terbatas pada daerah yang bersangkutan dalam suatu wilayah tertentu. Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan Undang-Undang, maka peraturan daerah itu harus jelas dalam pengertian tidak menimbulkan multi tafsir karena merupakan penjabaran dan implemmentasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah seharusnya tidak lagi menimbulkan banyak penafsiran dari kaidah dan ketentuannya, karena sudah bersifat teknis, jelas dan tinggal diterapkan di lapangan. Tujuan pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana disebutkan di atas tidak terlepas juga dari tugas pemerintah daerah untuk membina dan menciptakan kesejahteraan masyarakat daerah. Oleh karena itu Peraturan Daerah yang dibuat haruslah sesuai dengan keadaan dan kondisi masyarakat di mana peraturan daerah tersebut diberlakukan.

Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus mengandung asas-asas materi muatan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 138 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu materi muatan asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhineka Tunggal Ika;
7. Keadilan Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan;
8. Ketertiban Dan Kepastian Hukum; Dan/Atau
9. Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain dari itu, Peraturan Daerah juga dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka semua Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk

menghindari pertentangan yang timbul didalam teknik penyusunan Peraturan Daerah, maka yang menjadi dasar hukum secara yuridis formal di dalam hal teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan adalah Pasal 64 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang tertulis sebagai berikut:

1. Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan tehnik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
2. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
3. Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Peraturan Daerah baik itu Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan oleh Gubernur, Bupati/Walikota secara yuridis sah menjadi Peraturan Perundang-Undangan, Kemudian harus diundangkan di dalam Lembaran Daerah sebagaimana ketentuan yang mengaturnya, yaitu dalam Pasal 1 butir 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

Fungsi Pengundangan adalah agar setiap orang mengetahuinya, artinya suatu Peraturan Perundang-undangan mempunyai kekuatan Hukum Mengikat, maksudnya meskipun suatu Peraturan Perundang-undangan itu secara materil belum diketahui oleh masyarakat, tetap masyarakat dianggap mengetahuinya. Dengan demikian diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi, setiap orang dianggap telah mengetahuinya dan Peraturan Perundang-undangan tersebut telah memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum. Ketika suatu Peraturan Perundang-Undangannya tersebut telah diundangkan, tidak ada alasan bagi seseorang yang terkait dengan suatu Peraturan Perundang-undangan untuk mengelak atau menolak suatu Peraturan Perundang-Undangannya dengan alasan tidak mengetahuinya, meskipun dalam hal berhubungan kebenaran materil hal tersebut masih dapat diperdebatkan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, tidak ada Pasal atau Ayat yang menyatakan bahwa apabila suatu Peraturan Perundang-Undangannya bertentangan dalam teknik penyusunan Peraturan perundang-undangannya dinyatakan batal, tidak sah, atau dinyatakan tidak berlaku. Kemudian didalam Undang-Undang tersebut tidak memuat ketentuan sanksi terhadap Peraturan Perundangannya yang bertentangan dengan teknik penyusunan penyusunan peraturan perundang undangannya. Namun demikian Peraturan Daerah yang bertentangan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya tetap menjadi permasalahan karena secara Subtansi Peraturan daerah tersebut sudah Bertentangan dengan kaidah-kaidah atau ketentuan ketentuan yang seharusnya

dipedomani dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sanksinya adalah apabila substansinya bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dapat dikesampingkan dan diuji materil pada Mahkamah Agung. Secara toritis bahwa suatu peraturan Perundang-undangan apabila substansinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan yang lebih rendah tersebut dapat dikesampingkan. Dapat dikalahkan karena Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah merupakan penjabaran atau tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Kekuatan hukum suatu Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki dari Peraturan Perundang-undangan itu sendiri sebagaimana ketentuan yang mengatur hal tersebut di dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Daerah yang bermasalah secara materil, materi muatan yang meliputi asas atau norma normanya dalam Peraturan Daerah tersebut apabila bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka dapat dikalahkan/dikesampingkan. Karena kekuatan hukumnya dibawah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun demikian secara formil apabila bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, maka keberlakuan Peraturan tersebut tetap sah karena ditetapkan oleh lembaga

berwenang dalam hal ini ditetapkan Kepala daerah dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Peraturan Daerah yang bermasalah dalam aspek teknik penyusunan, tidak dapat dibiarkan saja, karena hal ini bertentangan dari tujuan yang diinginkan oleh Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan baik dari aspek substansi materi maupun dalam aspek tehnik penyusunannya. Selain dari itu apabila Peraturan Daerah bermasalah dari aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, maka tujuan yang diinginkan baik dari asas, materi muatan dari Peraturan Daerah tersebut tidak terarah tidak memenuhi sasaran, bahkan tidak mampu memenuhi apa yang diinginkan dari pembentuk Peraturan Daerah tersebut. Oleh karena itu didalam pembentukan Peraturan Daerah haruslah sesuai dengan ketentuan dan norma-norma yang telah diatur di dalam undang undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia berpijak pada Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”. Makna dari

penormaan negara dibagi yaitu bahwa negara diartikan sebagai organisasi kekuasaan, sehingga yang dibagi disini adalah kekuasaan atau kewenangan pemerintahan. Pembagian kekuasaan atau kewenangan inilah yang kemudian melahirkan daerah-daerah otonom.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sejatinya dimaksudkan sebagai penyempurnaan dan perbaikan dari undang-undang yang berlaku sebelumnya. Salah satu perubahan yang menarik untuk dicermati dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah adalah berkaitan dengan kedudukan gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan Pasal 9, Pasal 10 Ayat (2), Pasal 11, Pasal 19 Ayat (1), Pasal 25 Ayat (2), dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, Gubernur memiliki 3 (tiga) peran/fungsi yaitu Gubernur sebagai kepala daerah otonom, Gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah.³³

Berkaitan dengan kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah otonom yaitu terdiri dari urusan konkuren sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Pembagian kewenangan daerah otonom dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah disini bisa saling dibagi, baik dengan Pemerintah maupun Pemerintah Kabupaten/Kota, oleh karenanya nomenklatur yang digunakan tidak lagi urusan pemerintah provinsi dan urusan pemerintah kabupaten/kota, melainkan urusan konkuren yang terdiri dari urusan wajib dan

³³ Ahmad Redi. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 32,

urusan pilihan. Kewenangan ini merupakan konkretisasi dari fungsi desentralisasi yang dimiliki oleh Gubernur.

Gubernur bertindak sebagai wakil Pemerintah di daerah yaitu manakala Gubernur menjalankan urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepadanya (Pasal 10 Ayat 2 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah meliputi politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Selanjutnya juga urusan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepadanya (Pasal 19 Ayat 2 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah).

Selain itu kewenangan lain Gubernur sebagai wakil Pemerintah yaitu berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota (Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Kewenangan ini merupakan konkretisasi dari fungsi dekonsentrasi.

Salah satu kewenangan Gubernur adalah mengeluarkan instruksi gubernur yang merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat pengaturan yang ditetapkan oleh Gubernur untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah daerah.

Berdasarkan sistem hukum di Indonesia, maka peraturan perundang-undangan menurut dasar kewenangannya dapat diklasifikasikan menjadi peraturan perundang-undangan yang memiliki kewenangan atribusi dari Undang-Undang

Dasar atau Undang-Undang, dan ada peraturan perundang-undangan yang fungsinya untuk melaksanakan perintah atau delegasi dari peraturan di atasnya yang mendelegasikannya yang disebut dengan peraturan pelaksana.

Sebagai peraturan pelaksana, maka materi muatan yang harus diatur adalah materi muatan yang didelegasikan oleh peraturan yang di atasnya yang mendelegasikan, sehingga ruang lingkup pengaturannya sudah secara limitatif diatur dalam peraturan yang mendelegasikan. Instruksi Gubernur merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus berfungsi sebagai peraturan pelaksana yang pembentukannya didasarkan atas perintah atau delegasi oleh peraturan daerah provinsi, sehingga karena kedudukannya sebagai peraturan pelaksana maka harus ditetapkan setelah ada perintah dari peraturan daerah.

Berdasarkan hasil kajian bahwa instruksi gubernur yang ditetapkan selain sebagai peraturan pelaksana yang melaksanakan delegasi dari peraturan daerah, ada pula instruksi gubernur yang ditetapkan bukan sebagai pendelegasian kewenangan mengatur dari peraturan daerah, peraturan menteri, peraturan pemerintah maupun undang-undang.

Instruksi Gubernur yang ditetapkan tanpa adanya pendelegasian kewenangan mengatur dari peraturan di atasnya, bisa saja merupakan kewenangan bertindak bagi gubernur sebagai pejabat administrasi Negara untuk menetapkan peraturan kebijakan sebagai tindakan diskresi dalam rangka mengisi kekosongan hukum yang biasa disebut dengan *freies ermessen* (kewenangan bertindak bebas). Namun demikian, apakah penetapan peraturan gubernur tanpa delegasi dari

peraturan di atasnya yang merupakan peraturan kebijakannya sebagai kebebasan bertindak dari pejabat administrasi negara sesuai dengan ketentuan dan syarat-syarat sebagai suatu peraturan kebijakan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

B. Landasan Pembentukan Instruksi Gubernur Dalam Sistem Perundang-Undangan

Dalam kepustakaan hukum ditemukan istilah, antara lain pembuatan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila ditelusuri, penggunaan istilah-istilah tersebut sebenarnya dimaksudkan untuk menunjuk pada aktifitas Lembaga negara atau pemerintahan yang menurut kewenangannya membuat suatu jenis peraturan perundang-undangan.³⁴

Terdapat istilah yaitu, dimana ada masyarakat maka disana ada atau berlaku hukum atau yang sering diketahui adalah *ubi societas ibi ius*, yang maksudnya tidak ada masyarakat tanpa hukum. Hukum tersebut menampilkan diri dalam bentuk kaedah yang disebut dengan hukum positif, yang dapat berbentuk tertulis atau tidak tertulis. Kaedah hukum tertulis itu disebut undang-undang dalam arti luas, yakni putusan pemerintah yang terbentuk melalui mekanisme yang berlaku oleh badan atau pejabat yang berwenang yang dituangkan dalam bentuk tertentu.³⁵

Pembentukan hukum dalam prinsip pembagian kekuasaan ialah fungsi ketatanegaraan/pemerintahan yang dilaksanakan oleh badan eksekutif, legislatif,

³⁴ Hartati, Hartati, 2018, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Jambi : CV Trisar Mitra Utama, halaman 104

³⁵ *Ibid.*

dan yudikatif untuk membentuk hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Dalam konsep *separation of power*, ranah ini menjadi kewenangan badan legislatif saja, badan-badan kekuasaan lain tidak memiliki fungsi tersebut. Sedangkan dalam konsep *distribution of power*, fungsi ini dijalankan ketiga cabang kekuasaan tersebut.³⁶

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bagian dari kegiatan pembentukan hukum. Menurut sifatnya, pembentukan hukum dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Pembentukan hukum tertulis, berupa traktaat, yurisprudensi, dan peraturan perundang-undangan;
2. Pembentukan hukum yang tidak tertulis, berupa, hukum adat dan hukum kebiasaan.³⁷

Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi yang dapat dimiliki oleh setiap badan atau pejabat negara/pemerintahan. Fungsi tersebut dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang daya ikat dan daya berlakunya ke dalam (internal pembentuk peraturan perundang-undangan);
2. Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang daya ikat dan daya berlakunya ke dalam dan keluar (masyarakat umum).³⁸

Pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal didasari paling tidak oleh 3 (tiga) hal, yaitu:

1. Asas-asas pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik;

³⁶ *Ibid*, halaman 105.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ *Ibid*, halaman 106.

2. Politik hukum;
3. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang memadai.³⁹

Asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan adalah hal yang harus ditaati dan tidak boleh dilanggar. Ketika asas tersebut tidak ditaati maka akan menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan tersebut, bahkan bisa sampai menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.

Berikut ini beberapa asas-asas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yaitu:

1. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*. Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang dibawahnya, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.
2. *Lex Specialis Derogat Lege Genaralis*, Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum.
3. *Lex Posterior Derogat Legi Priori*, aturan yang terbaru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas ini mewajibkan memakai aturan hukum yang terbaru.
4. Undang-undang tidak berlaku surut (*non retroaktif*), Asas ini berkaitan dengan lingkungan kuasa tempat, personel, orang, dan waktu.

³⁹ *Ibid*, halaman 110.

5. Undang-undang Tidak Dapat Diganggu Gugat, Asas ini berkaitan dengan hak menguji perundang-undangan. Sebagaimana diketahui hak menguji perundang-undangan ada 2 (dua) yakni menguji secara materil dan menguji secara formil.⁴⁰

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Proses pembentukan undang undang adalah suatu tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berkelanjutan untuk membentuk undang-undang. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang selanjutnya dilakukan dengan kegiatan mempersiapkan Rancangan Undang-undang, baik oleh DPR, Pemerintah, maupun oleh DPD.⁴¹

⁴⁰ Andryan, 2020, *Legal Drafting Landasan dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: Pusataka Prima, halaman 48.

⁴¹ Aziz Syamsuddin, 2014, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Graffika, halaman 49.

Proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegrasi dalam satu undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang kemudian diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan kemudian juga diubah kedalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang tersebut, maka pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup proses tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Menurut Bagir Manan kata perundang-undangan (*wetgeving*) mengandung dua macam arti, yaitu: ⁴²

1. Proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari jenis yang tertinggi yaitu undang-undang (*wet*) sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevendemacht*);
2. Keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut

Peraturan perundang-undangan merupakan keseluruhan peraturan yang berhubungan dengan undang-undang dan bersumber pada kekuasaan legislatif. Sementara itu, menurut Bagir Manan, apabila dikaitkan dengan isinya maka peraturan perundang-undangan merupakan keseluruhan kaidah hukum tertulis yang dibuat oleh lembaga yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum.

⁴² Bagir Manan, *Op.Cit.*, halaman 7

Secara umum, Konstitusi Indonesia mengatur jenis-jenis peraturan perundang-undangan meskipun secara limitatif. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, diatur jenis-jenis peraturan perundang-undangan berupa; undang-undang (Pasal 5 ayat (1), Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Pasal 22), dan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2)). Meskipun demikian, di luar ketiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut terdapat juga berbagai maklumat yang mengandung muatan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, setelah adanya amandemen UUD 1945, terdapat perluasan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu tidak hanya dikenal undang-undang (Pasal 20 ayat (1), Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Pasal 22), dan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2)), melainkan juga dikenal adanya Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan lain yaitu Peraturan Kepala Daerah (Pasal 18 ayat (6)).

Apabila diperhatikan, tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dari Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Tap MPR No. III/MPR/2000, UU No. 10 Tahun 2004, hingga UU No. 12 Tahun 2011 masing-masing difungsikan untuk menertibkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebelumnya yang dinilai mengandung banyak permasalahan dan penuh dengan muatan materi yang saling tumpang tindih. Oleh sebab itu, apabila dikomparasikan maka dapat terlihat perubahan yang dilakukan melalui tambal sulam dan bongkar pasang posisi peraturan perundang-undangan. Adapun dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR dikembalikan kedudukannya dalam hierarki yaitu tepat di bawah UUD 1945 dan tepat di atas Undang-Undang.

Berdasarkan fakta tersebut, dapat diprediksi jika perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan ke depan masih melalui mekanisme bongkar pasang peraturan perundang-undangan. Namun, yang menjadi fokus di sini bukan hanya menjadikan peraturan *le* yang dibongkar pasang, melainkan juga melihat apakah peraturan tersebut ke depannya menimbulkan kerancuan dan permasalahan atau tidak karena bisa jadi peraturan yang dulu dihapuskan kedudukannya dari tata urutan peraturan perundang-undangan masih memiliki relevansi dengan perkembangan zaman sekarang ini. Hal ini didukung juga oleh perkembangan sistem ketatanegaraan yang semakin maju.

Menurut penulis, selain kedudukan UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah yang masih harus dipertahankan, perlu juga meninjau peraturan-peraturan lainnya sebagaimana dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yaitu peraturan menteri/setingkat, peraturan gubernur/setingkat, dan peraturan bupati/walikota, serta perlu peninjauan terhadap Ketetapan MPR dan Peraturan Presiden. UUD NRI Tahun 1945 masih tetap dipertahankan sebagai sumber hukum tertulis tertinggi.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang

kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan untuk memastikan keberlanjutan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga Pemantauan dan Peninjauan

Sumber kewenangan delegasi dalam peraturan perundang-undangan melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang sering disebut dengan istilah Peraturan Pelaksana. Peraturan Pelaksana yaitu peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang atau yang disebut dengan istilah “*delegated legislations*” sebagai “*subordinate legislations*”. Disebut sebagai “*delegated legislations*” karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*).⁴³

Prinsip pendelegasian kewenangan mengatur (*delegation of rule-making power*) itu pada pokoknya tunduk kepada doktrin atau “*legal maxim*” yang dikenal luas, yaitu “*delegatus non potest delegare*”, yang berarti “*a delegate may*

⁴³ Jimly Asshiddiqie. 2016. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, halaman 275

not sub-delegate his or her power". Artinya, pejabat atau lembaga yang diberi delegasi kewenangan itu tidak boleh mendelegasikan lagi kewenangan untuk mengatur itu kepada lembaga lain yang lebih rendah. Namun, dalam praktik, kadang-kadang, lembaga pelaksana undang-undang juga diberi kewenangan oleh undang-undang untuk memberi delegasi kewenangan lagi kepada lembaga yang lebih rendah. Ini disebut sebagai "*sub-delegation of legislative power*" atau "*sub-delegation of rule-making power*". Biasanya, untuk memberikan sub-delegasi kewenangan itu dipersyaratkan bahwa hal itu harus sudah ditentukan dengan tegas atau secara eksplisit dalam undang-undang induknya (*principle legislation*). Hanya dengan begitu maka peraturan pemerintah dapat mengatur bahwa untuk hal-hal yang lebih teknis, dapat diatur lebih lanjut oleh menteri terkait dalam bentuk peraturan menteri, dan sebagainya.⁴⁴

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa peraturan pelaksana ialah peraturan yang dibentuk atas dasar delegasi atau perintah dari peraturan perundang-undang yang ada di atasnya untuk mengatur suatu hal tertentu yang secara tegas atau tidak menurut peraturan perundang-undangan yang mendelegasikannya.

Ketentuan terkait dengan tata cara pendelegasian kewenangan dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah telah diatur secara jelas dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada BAB II hal-hal khusus huruf A perihal Pendelegasian

⁴⁴ *Ibid*, halaman 276

Kewenangan pedoman Nomor 198 s/d pedoman Nomor 216. Dalam ketentuan tersebut secara lengkap mengatur mengenai tata cara pendelegasian kewenangan termasuk di dalamnya mengatur terkait dengan ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis peraturan perundang-undangan yang ditujukan. Selain itu, dalam ketentuan tersebut menjelaskan bahwa tidak diperbolehkan adanya pendelegasian blanko atau tidak menjelaskan secara lengkap suatu peraturan yang didelegasikan mengatur tentang hal tertentu.

Pembentukan Peraturan Kepala Daerah dalam hal ini adalah Instruksi Gubernur memiliki syarat yaitu meliputi:

1. Dibentuk atas dasar perintah dari Perda.
2. Tidak boleh melanggar kepentingan umum.
3. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dapat dicermati bahwa Instruksi Gubernur adalah hal yang bersifat teknis pelaksanaan yang tidak mungkin untuk diatur dalam Perda tersebut. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa Peraturan Kepala Daerah khususnya yaitu Instruksi Gubernur adalah jenis peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur atas delegasi dari suatu peraturan perundang-undangan di atasnya yang mengatur tentang hal-hal tertentu yang tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan di atasnya khususnya terkait dengan hal-hal yang bersifat teknis pelaksanaan.

Kedudukan Instruksi Gubernur sebagai peraturan pelaksana dari sisi ilmu peraturan perundang-undangan yaitu mengacu pada Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan menegaskan secara lebih lanjut bahwa peraturan yang tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat jika didasarkan atas delegasi dari peraturan yang ada di atasnya atau dibentuk berdasarkan atas dasar kewenangannya.

Ketika pembentukan Instruksi Gubernur tidak tercantum dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan Instruksi Gubernur tersebut harus atau dapat dibentuk maka Instruksi Gubernur tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara umum. Secara tidak langsung legalitas atau dasar hukum terhadap Instruksi Gubernur yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan inilah yang sekaligus menjadi posisi atau kedudukan dari Instruksi Gubernur meskipun kedudukannya tidak tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Secara sederhana kedudukan Instruksi Gubernur sebagai peraturan pelaksana dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah terdapat dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu tidak termasuk dalam hierarki namun tetap diakui keberadaannya dan dapat mengikat seperti peraturan perundang-undangan pada umumnya yang tercantum dalam hierarki sepanjang pembuatannya didasarkan atas perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk dengan dasar kewenangan yang jelas. Kedudukan dari

Instruksi Gubernur itu sendiri yaitu sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dipertegas dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Fungsi dari Instruksi Gubernur adalah sebagai peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Pada dasarnya peraturan pelaksana berfungsi untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sejalan dengan ini seperti yang telah dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa pendelegasian kewenangan (*delegation of rule-making power*) mengatur lebih lanjut dari undang-undang kepada menteri atau pejabat setingkat menteri dibatasi hanya untuk pengaturan mengenai norma-norma hukum yang bersifat teknis administratif. Sedangkan norma-norma hukum yang mengandung pengaturan lebih lanjut mengenai substansi hak dan kewajiban tidak didelegasikan, apalagi disubdelegasikan.⁴⁵

Pemerintah dalam arti kekuasaan eksekutif dapat menetapkan peraturan perundang-undangan dengan syarat harus didasarkan atas pendelegasian kewenangan yang berasal dari pembentuk undang-undang (*legislative delegation of the rule-making power*). Presiden dan lembaga-lembaga Pemerintah yang termasuk kedalam kekuasaan eksekutif ketika ingin membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagai “*subordinate legislations*”, maka peraturan yang dimaksud haruslah merupakan “*delegated legislations*” ataupun “*subdelegated legislations*” Dengan demikian, tingkatan hierarkis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat-pejabat ini

⁴⁵ *Ibid*, halaman 218

berada di bawah tingkatan undang-undang yang merupakan “*legislative acts*” atau produk legislatif. Sedangkan produk hukum yang dibentuk oleh lembaga-lembaga sekunder ini sebagai pejabat atau lembaga eksekutif biasa disebut pula dengan istilah “*executive acts*” atau produk eksekutif.⁴⁶

Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di dalam Pasal 5 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan-perundang-undangan yang baik yang salah satu diantaranya yaitu asas kelembagaan dan organ pembentuk yang tepat. Dalam asas ini setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.⁴⁷

Secara yuridis, berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa berdasarkan prinsip pendelegasian kewenangan legislasi, norma hukum yang bersifat pelaksanaan dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi.⁴⁸ Misalnya, Peraturan Presiden dibentuk tidak atas perintah dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, maka Peraturan Presiden dapat dianggap tidak sah. Peraturan Menteri, jika tidak diperintahkan sendiri oleh Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah, berarti peraturan dimaksud dapat dianggap tidak sah.

⁴⁶ *Ibid*, halaman 319

⁴⁷ Rosyid Al Atok. 2015. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, Malang: Setara Press, halaman 28

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, halaman 215

Demikian pula bentuk-bentuk peraturan lainnya, jika tidak didasarkan atas perintah peraturan yang lebih tinggi maka peraturan itu dianggap tidak memiliki dasar yang melegitimasi pembentukannya

Dalam pokok permasalahan kedua memiliki perbedaan dengan doktrin yang disampaikan oleh Jimly Ashiddiqie mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan pelaksana tanpa adanya delegasi. Pada dasarnya suatu peraturan perundang-undangan tetap dikatakan sah selama peraturan tersebut dalam pembentukannya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan dibentuk sesuai dengan organ pembentuknya

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara eksplisit memuat bahwa dasar atau syarat pembentukan peraturan pelaksana yang telah disebutkan dalam ayat (1) adalah berdasarkan atas perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Berarti pembentukan peraturan pelaksana selain berdasarkan atas perintah dari peraturan di atasnya namun dapat juga dibentuk berdasarkan kewenangan ini berarti bahwa terdapat dua opsi pembentukan peraturan pelaksana dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan atas kajian penyusun bahwa secara normatif Instruksi Gubernur yang dibentuk tanpa delegasi sepanjang dibentuk berdasarkan atas kewenangan tetap dianggap sah, berlaku secara umum dan mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan atas ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Ditinjau dari aspek hukum administrasi negara, terdapat produk hukum yang dinamakan Peraturan Kebijakan. Produk hukum ini bersumber dari istilah yang dikembangkan dalam hukum administrasi di Belanda oleh J.H Van Kreveld disebut atau dinamakan dengan istilah “*beleidsregel*”, “*bestuursregels*” atau “*beleidslijnen*”. Sedangkan, oleh van der Hoeven dalam A. Hamid S.Attamimi menyebutnya dengan istilah “*pseudo-wetgeving*” atau perundang-undangan semu dan oleh Mannoury disebut dengan istilah “*spiegelrecht*”. Di Inggris, peraturan kebijakan disebut dengan istilah “*administrative rules*” serta di Jerman sendiri pada mulanya digunakan istilah *vermaltung-verordnungen*. Dari istilah tersebut di Indonesia umumnya diberikan dan diterjemahkan dalam berbagai sebutan yaitu peraturan kebijakan, peraturan kebijaksanaan, dan perundang-undangan semu.⁴⁹

C. Bentuk Pengujian Terhadap Instruksi Gubernur

Kewenangan Gubernur dalam menguji dan membatalkan Perda dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dalam amar putusannya menyatakan mengabulkan sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang sepanjang frasa “...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”, serta menyatakan frasa “Perda Kabupaten/Kota dan” dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa “penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima

⁴⁹ Aminuddin Ilmar. 2018. *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas, halaman 213

keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan” dan frasa ”Perda Kabupaten/Kota atau” dalam Pasal 251 ayat (8) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Undang-Undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 dalam amar putusannya menyatakan menyatakan frasa ”Perda Provinsi dan” dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa ”Perda Provinsi dan” dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Secara umum, terdapat 5 (lima) alasan Mahkamah Konstitusi dalam mencabut kewenangan Mendagri dan Gubernur dalam membatalkan Perda, antara lain:⁵⁰

1. Keberadaan *judicial review* di dalam suatu negara hukum, merupakan salah satu syarat tegaknya negara hukum itu sendiri, sebagaimana tersurat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Peraturan perundang-undangan hanya layak diuji oleh suatu lembaga yustisi.
2. Menurut UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki di bawah undang-undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain.

⁵⁰Muhammad Reza Winata, *Legal Historis Kewenangan Pengujian Dan Pembatalan Peraturan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kemudahan Berusaha*, Jurnal Recht Vindings, Volume 7, Nomor 3, Desember 2018, halaman 338.

3. Eksekutif bisa membatalkan Perda menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU *in casu* Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.
4. Ekkses dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan Gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda berpotensi menimbulkan dualism putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.
5. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan sesuai dengan sistem yang dianut dan dikembangkan menurut UUD 1945 yakni "*centralized model of judicial review*", bukan "*decentralized model*", seperti ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Instruksi Gubernur merupakan salah satu instrumen hukum penting dalam sistem hukum di Indonesia sebagai pelaksanaan otonomi daerah. Dalam bingkai negara kesatuan, dibutuhkan mekanisme yang menjamin keselarasan peraturan di daerah dengan di tingkat pusat yaitu melalui pengujian dan pembatalan peraturan perundang-undangan yang dianggap bermasalah.

Sejarah mencatat, berdirinya negara konstitusional merupakan proses Panjang perkembangan ketatanegaraan dalam suatu negara yang dipengaruhi perubahan dan penggantian konstitusi.⁵¹ Hal ini, juga terjadi di Indonesia yang telah menerapkan konstitusi dalam beberapa periode, antara lain: Undang-Undang Dasar 1945 (naskah asli); Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS); Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950); dan Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen).

Pasal 24 UUD 1945 (naskah asli) mengatur bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang, sedangkan susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang. Dalam konstitusi pertama Indonesia ini tidak dapat ditemukan secara tegas pengaturan yang memberikan kewenangan menguji dan membatalkan Perda oleh suatu lembaga negara tertentu.

Berikutnya Pasal 113 Konstitusi RIS menyatakan bahwa Mahkamah Agung Indonesia susunan dan kekuasaannya diatur dengan undang-undang federal. Mahkamah Agung juga berkuasa menyatakan dengan tegas bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau dalam undang-undang daerah bagian tidak sesuai Konstitusi. Terlihat dalam konstitusi ini, bahwa Indonesia secara konstitusional pertama kali mengenal mekanisme pengujian dan pembatalan Perda oleh lembaga negara tertentu yaitu Mahkamah Agung sebagai cabang kekuasaan kehakiman.

⁵¹ M. Agus Santoso, 2018. *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*, Jurnal Yustisia, Vol. 2, No. 3 September-Desember 2018, halaman 121

Selanjutnya dalam Pasal 78 UUDS 1950, menjelaskan bahwa susunan dan kekuasaan Mahkamah Agung diatur dengan undang-undang. Dalam perubahan konstitusi Indonesia ini juga tidak dapat ditemukan norma yang mengatur kewenangan pengujian dan pembatalan Perda dilaksanakan oleh lembaga negara tertentu.

Pasal 24A UUD 1945 (amandemen), mengatur bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁵²

Pada tingkat undang-undang, khususnya Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, serta Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur kembali kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji dan membatalkan Perda sebagaimana pengaturan kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 amandemen.

Selain lembaga peradilan (*judicial review*), pengujian dan pembatalan Perda juga dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat terhadap pemerintah daerah

⁵² Jimly Asshidiqie. *Op.Cit*, halaman 227.

(*executive review*). Hal ini merupakan implementasi dari konsepsi negara kesatuan serta hubungan pusat dengan daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 251 mengatur bahwa Perda Provinsi dan peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri, sedangkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur atau Menteri. Jika terjadi keberatan pembatalan, Bupati/ Walikota dapat mengajukan ke Menteri, sedangkan Gubernur dapat mengajukan ke Presiden.⁵³

Setelah mengulas pengaturan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda dalam Konstitusi dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya akan diuraikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 yang memberikan pembaruan pengaturan mengenai kewenangan tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUUXIII/2015 dalam amar putusannya menyatakan mengabulkan sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang sepanjang frasa "...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat", serta menyatakan

⁵³ Angreime Igir. 2017. *Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Lex Privatum Vol. V/No. 3 (Mei 2017), halaman 65.

frasa "Perda Kabupaten/Kota dan" dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa "Perda Kabupaten/Kota dan/atau" dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa "penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan" dan frasa "Perda Kabupaten/Kota atau" dalam Pasal 251 ayat (8) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Undang-Undang.

Hakim Konstitusi memberikan argumentasi mengabulkan, antara lain dengan menyatakan:⁵⁴

1. Pemberian kewenangan kepada Menteri dan Gubernur membatalkan Perda kabupaten/kota dianggap tidak sejalan dengan prinsip Negara hukum.
2. Menegaskan MA sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan di bawah undang-undang.
3. Penilaian kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang menjadi tolok ukur menilai Perda juga merupakan kewenangan kekuasaan yudikatif.
4. Pembatalan Perda kabupaten/kota dengan Keputusan Gubernur juga dinilai tidak tepat karena tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tidak mengenal keputusan gubernur dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, MK menilai hal ini bias mengakibatkan adanya dualisme putusan pengadilan.

Terdapat beberapa Hakim Konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dengan mendalilkan:⁵⁵

⁵⁴ Putusan Mahkamah No. 137/PUU-XIII/2015, halaman 202-207

1. Indonesia menganut sistem satu kesatuan hukum antara pusat dan daerah.
2. Kewenangan membentuk Perda merupakan bentuk kewenangan atribusi.
3. Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi pemerintahan mempunyai kewenangan mengambil tindakan terhadap produk hukum penyelenggara pemerintahan yang mengandung cacat.
4. Presiden berkepentingan memastikan penyelenggaraan pemerintahan di bawah tanggung jawabnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan kesusilaan.
5. Materi muatan Perda adalah materi yang bersubstansikan urusan Pemerintahan.
6. Pembatalan Perda merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan tidak dimaksudkan menggantikan kewenangan *judicial review*. Pihak yang merasa dirugikan masih dapat mengajukan *judicial review*.

Apabila dikaji berdasarkan metode penafsiran konstitusi, maka akan ditemukan interpretasi yang digunakan oleh Hakim Konstitusi dalam memberikan putusan tersebut. Untuk 5 (lima) Hakim Konstitusi yang mengabulkan permohonan terlihat menggunakan metode interpretasi gramatikal yaitu dengan memaknai konstitusi menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya.

Berdasarkan penafsiran ini ketika UUD 1945 hanya memberikan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda kepada Mahkamah Agung (MA), maka hanya MA yang berhak melakukannya. Sedangkan untuk 4 (empat) Hakim Konstitusi yang menolak permohonan menunjukkan penggunaan penafsiran

⁵⁵ Putusan Mahkamah No. 137/PUU-XIII/2015, halaman 212-217.

penafsiran tekstual, yaitu pemaknaan yang menekankan pada pengertian atau pemahaman terhadap kata-kata yang tertera dalam konstitusi dan penafsiran doktrinal, yaitu memahami konstitusi melalui preseden atau melalui praktik peradilan.

Berdasarkan penafsiran ini Hakim Konstitusi mengkonstruksikan pemaknaan dari doktrin Negara Kesatuan yang seharusnya tetap memberikan ruang kepada Pemerintah Pusat untuk dapat mengawasi Perda, meskipun kewenangan tersebut tidak diatur secara gramatikal di konstitusi.

Selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 dalam amar putusannya menyatakan menyatakan frasa "Perda Provinsi dan" dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa "Perda Provinsi dan" dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini memiliki karakteristik yang sama dengan Putusan No. 137/PUU-XIII/2015, sehingga Hakim Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan mengikuti argumentasi hukum dalam putusan sebelumnya.⁵⁶

Beberapa kelompok masyarakat merespon Putusan MK ini dengan menyatakan bahwa putusan ini mengakhiri perdebatan Panjang dalam menentukan lembaga mana yang paling berhak membatalkan Perda karena berdasarkan rezim perundang-undangan lebih melihat Perda sebagai produk legislatif sehingga pengujiannya harus ditempuh melalui *judicial review*,

⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016, halaman 97-99.

sedangkan berdasarkan rezim Pemerintahan Daerah melihat Perda sebagai produk hukum yang dibentuk oleh pemerintahan daerah sehingga pembatalan dapat melalui *executive review*.⁵⁷

Perbedaan pemaknaan rezim ini yang dapat dikatakan menjadi dasar argumentasi memberikan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda. Terdapat pandangan yang menekankan, seharusnya dalam negara dengan bentuk kesatuan memang sudah sepatutnya pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang lahir di daerah.⁵⁸

Selain itu, meskipun UUD 1945 mengatur mekanisme pengujian Perda melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung, hal itu tidak serta merta menegaskan bahwa fungsi kontrol Pemerintah Pusat terhadap Perda karena Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan juga sebagai pembina dan pengawas daerah tetap memiliki andil dalam pengawasan Perda dalam formulasi yang proporsional.

Dampak Putusan MK mengenai pembatalan Perda ini, juga akan mempengaruhi hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah khususnya keselarasan peraturan dan kebijakan. Meskipun daerah dapat dikatakan merupakan simbol *diversity* (perbedaan), namun seharusnya daerah tetap menjadi *avant garde* (*garda terdepan*) persatuan bangsa agar tercipta keselarasan relasi yang memusat sekaligus mendaerah melalui peraturan.

⁵⁷ M. Nur Sholikin. 2017. *Penghapusan Kewenangan Pemerintah untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil Mahkamah Agung*, Jurnal RechtVinding Online, (12 Mei 2017), halaman 407.

⁵⁸ Eka NAM Sihombing. 2017. *Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah*, Jurnal Yudisial, Vol. 10, No. 2 (Agustus 2017), halaman 232

Selain itu, Putusan MK berpotensi meningkatkan permohonan Hak Uji Materi di MA, serta menghilangkan pengawasan serta penyelarasan pembangunan daerah, putusan tersebut juga tidak memperhatikan keberadaan pasal lain yang terdampak sehingga menghilangkan daya guna pasal-pasal dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Catatan-catatan ini menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat.

Berdasarkan analisis legal historis pengaturan kewenangan pengujian dan pembatalan Perda, ditemukan bahwa terjadi perkembangan yang signifikan mulai semenjak Indonesia merdeka sampai saat ini di tingkat konstitusi maupun Undang-undang. Pada level konstitusi, MA ternyata telah diberikan kewenangan untuk menguji Perda semenjak Konstitusi RIS dan diatur kembali ketika UUD 1945 amandemen, namun tidak ditemukan secara tegas kewenangan Pemerintah Pusat untuk menguji dan membatalkan Perda dalam tingkat konstitusi.

Pada jenjang undang-undang, kewenangan MA itu ditegaskan kembali pengaturannya dalam Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan kekuasaan Pemerintah Pusat menguji dan membatalkan Perda telah mengalami dinamika kewenangan mulai semenjak undang-undang mengenai Pemerintah Daerah yang pertama kali berlaku sampai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang mempengaruhi Undang-undang mengenai Pemerintah Daerah saat ini.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) sedangkan fungsi dari instruksi gubernur yaitu sebagai peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan di atasnya, karena instruksi gubernur berfungsi untuk melaksanakan dan mengatur hal hal yang tidak mungkin untuk dimuat oleh peraturan di atasnya yang pada umumnya bersifat teknis administratif.
2. Landasan pembentukan instruksi gubernur dalam sistem perundang-undangan adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa instruksi gubernur adalah bersifat sah dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku secara umum sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) asalkan dibentuk berdasarkan atas kewenangan. Sedangkan peraturan gubernur yang dikategorikan sebagai peraturan kebijakan yaitu peraturan gubernur yang dibentuk atas dasar diskresi, dibentuk dengan alasan untuk mengisi kekosongan hukum dan melalui pertimbangan dan pemikiran yang keras dari pejabat administrasi negara yaitu Gubernur

3. Bentuk pengujian terhadap instruksi gubernur adalah ketika ditemukan instruksi gubernur yang dianggap tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka Pemerintah Pusat tidak memiliki kewenangan langsung untuk menguji dan membatalkan instruksi gubernur bermasalah tersebut.

B. Saran

1. Hendaknya Pemerintah Daerah dalam pembentukan instruksi gubernur harus didasarkan pada asas kepastian hukum yaitu harus berdasarkan atas pendelegasian kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Pemerintah Daerah dalam pembentukan instruksi gubernur berdasarkan kewenangan diskresi harus betul-betul sesuai dengan persyaratan diskresi berdasarkan peraturan perundang-undangan sehingga tidak rentan untuk digugat apabila instruksi gubernur tersebut ditetapkan merugikan kepentingan masyarakat.
3. Dalam rangka harmonisasi pembentukan peraturan daerah dengan perundang-undangan yang ada di Indonesia, hendaknya segera merancang program dan kegiatan bertahap dan terencana mulai dari kegiatan identifikasi permasalahan yang dihadapi, penentuan program penanganan, evaluasi dan monitoring perkembangan mengenai intensitas dan bobot penerapannya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ahmad Redi. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Aminuddin Ilmar. 2018. *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas.
- Andryan, 2020, *Legal Drafting Landasan dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: Pusataka Prima.
- Aziz Syamsuddin, 2014, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Graffika.
- Bagir Manan. 2016. *Menyongvong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII.
- ; 2017. *Peraturan Kebijaksanaan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- ; 2016. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH Ull Press.
- ; 2016. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co
- Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Dahlan Thaib. 2016. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Grafindo.
- Gde Pantja Astawa. 2018. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Hanif Nurcholis. 2017. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Widiasarana.
- Hartati, 2018, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Jambi: Trisar Mitra Utama.
- Hotma P. Sibuea. 2016. *Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga.
- Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman an Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

- Indroharto. 2017. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jimly Asshiddiqie. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo, Persada.
-----; 2016. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 2016. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- Ni'matul Huda. 2017. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusamedia.
-----; 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Philipus M Hadjon. 2017. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Putera Astomo. 2019, *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik Di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Rosyid Al Atok. 2015. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, Malang: Setara Press.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 2018. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Siswanto Sunarno. 2018. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sudarsono. 2017. *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

C. Jurnal

Angreime Igir. 2017. *Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Lex Privatum Vol. V/No. 3 (Mei 2017).

Eka NAM Sihombing. 2017. *Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah*, Jurnal Yudisial, Vol. 10, No. 2 (Agustus 2017).

M. Agus Santoso, 2018. *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*, Jurnal Yustisia, Vol. 2, No. 3 September-Desember 2018.

.