

SKRIPSI

**ANALISIS KEPUTUSAN GUBERNUR SULSEL NOMOR
2559/2022 TERHADAP PERATURAN DIRJEN
PERHUBUNGAN DARAT NOMOR: SK 3244/
AJ.801/DJPD/2017**



Oleh

ALVIN SADELI

NIM. B011171579

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2024

SKRIPSI

**ANALISIS KEPUTUSAN GUBERNUR SULSEL NOMOR
2559/2022 TERHADAP PERATURAN DIRJEN
PERHUBUNGAN DARAT NOMOR: SK 3244/
AJ.801/DJPD/2017**

***ANALYSIS OF THE DECISION OF THE GOVERNOR OF
SOUTH SULAWESI NUMBER 2559/2022 AGAINST THE
REGULATION OF THE DIRECTOR GENERAL OF LAND
TRANSPORTATION NUMBER: SK 3244/ AJ.801/DJPD/2017***



Oleh:

ALVIN SADELI

NIM. B011171579

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2024

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS KEPUTUSAN GUBERNUR SULSEL NOMOR
2559/2022 TERHADAP PERATURAN DIRJEN
PERHUBUNGAN DARAT NOMOR: SK 3244/
AJ.801/DJPD/2017**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Pada
Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

ALVIN SADELI
NIM. B011171579

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS KEPUTUSAN GUBERNUR SULSEL NOMOR 2559/2022
TERHADAP PERATURAN DIRJEN PERHUBUNGAN DARAT
NOMOR : SK 3244/AJ.801/DJPD/2017**

Disusun dan diajukan oleh :

ALVIN SADELI

B011171579

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada hari Rabu, 15 Mei 2024 Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

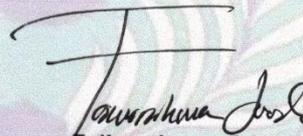
Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Muhammad Zulfan Hakim S.H., M.H
NIP. 19751023 200801 1 010



Fajlurrahman S.H., M.H
NIP. 19840713 201504 1 003

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 198408182010121005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

ANALISIS KEPUTUSAN GUBERNUR SULSEL NOMOR 2559/2022 TERHADAP PERATURAN DIRJEN PERHUBUNGAN DARAT NOMOR: SK 3244/ AJ.801/DJPD/2017

Diajukan dan disusun oleh:

ALVIN SADELI

NIM. B011171579

Untuk Tahap UJIAN SKRIPSI

Pada Tanggal **15 Mei 2024**

Menyetujui:

Komisi Pembimbing

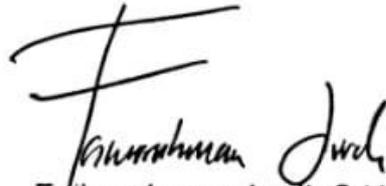
Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.

NIP.19751023 200801 1 010



Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.

NIP. 19840713 201504 1 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

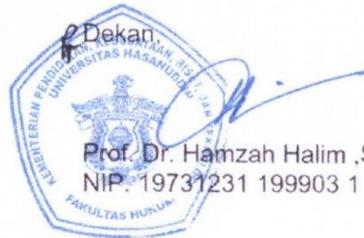
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: ALVIN SADELI
N I M	: B011171579
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: Analisis Keputusan Gubernur Sulsel Nomor 2559/2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK 3244/AJ.801/DJPD/2017

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Mei 2024



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Nama : Alvin Sadeli

N I M : B011171579

Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul **“ANALISIS KEPUTUSAN GUBERNUR SULSEL NOMOR 2559/2022 TERHADAP PERATURAN DIRJEN PERHUBUNGAN DARAT NOMOR: SK 3244/ AJ.801/DJPD/2017”** adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 15 Mei 2024

Yang membuat pernyataan,



Alvin Sadeli

NIM. B011171579

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan syukur kepada Tuhan Yang maha Esa karena atas semua berkat dan ridhonya penulis telah sampai pada tahap akhir dari proses penulisan karya ilmiah ini. Penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tugas akhir Skripsi ini, dalam rangka menyelesaikan Pendidikan Penulis pada jenjang strata satu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, serta dalam hal memperoleh gelar Sarjana Hukum.

Penulis sadar tidak mungkin Penulis sampai ke tahap ini tanpa bantuan dan dukungan dari banyak pihak. Dengan itu, dengan sepenuh hati, Penulis ingin mengucapkan rasa sayang dan terima kasih sebanyak-banyaknya kepada semua pihak yang telah ikhlas membantu Penulis selama ini.

- 1) Orang tua dan saudara kandung dari Penulis yang merupakan orang yang Penulis sayangi yaitu ayahanda (alm.) Santoso Sadeli dan Ibu Tuminah serta saudara kandung dari Penulis Kevin Sadeli S.E dan Arya Sadeli. Kehadiran mereka menjadi penyemangat Penulis untuk tetap hidup di dunia ini, sosok yang akan selalu Penulis doakan. Dukungan, kasih sayang, doa, dan segala yang telah mereka berikan untuk Penulis. Pengorbanan yang mereka lakukan tidak akan bisa tergantikan. Besar harapan Penulis agar kelak bisa membahagiakan mereka.
- 2) Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M. Sc. dan Wakil Rektor beserta jajarannya.

- 3) Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P, Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M., Selaku wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni dan Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi.
- 4) Pembimbing Utama Penulis, Bapak Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H dan Pembimbing Pendamping Penulis Bapak Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H. atas seluruh bimbingan dan bantuan yang telah diberikan kepada Penulis dalam penyusunan skripsi ini.
- 5) Dosen Penguji skripsi Penulis, Ibu Ariani Arifin S.H., M.H. dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H yang telah meluangkan waktunya dalam melakukan pemeriksaan terhadap skripsi ini dan memberikan saran-saran yang membangun kepada Penulis.
- 6) Seluruh Bapak/Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan ilmu kepada Penulis, sehingga Penulis dapat belajar banyak dan memperoleh wawasan yang luas mengenai ilmu hukum.
- 7) Seluruh Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan dalam pengurusan administrasi Penulis.
- 8) Orang yang telah menemani penulis dari awal perkuliahan hingga saat ini, Aprilya Zachra Alwi

- 9) Teman-teman Pledoi 2017, rekan-rekan yang telah membantu selama Penulis berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Tania Amandea, Tania Dirgarahayu, Megumi, Fathur, Adhelia P, Revo, Yusril, dan teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu persatu.
- 10) Teman-teman dari Organisasi Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa menemani dan menjadi teman diskursus penulis dan memberikan masukan, Alrhega C.G.K., Andi Tenri Sukki, Muhammad Dinul, Naufal Ammar Firdaus, Farhan Arfandy, dan teman teman lain yang tidak sempat disebutkan.
- 11) Teman-teman Sahabat DPM yang telah menemani Penulis, kak Fauzi, kak Niswid, kak Ikhsan, kak Wahid, Istifani, Adesia P., Harry Valentino, Muhammad Ilham, dan teman-teman lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan.
- 12) Teman-Teman Inersium yang telah belajar bersama dengan Penulis, Hans Giovanni, Abdul Munif Ashri, Javier Pandin Namira Wulandari, Faiz Mahfud, Joshua, Ashraf Nakami, dan teman-teman lain yang tidak sempat penulis sebutkan.
- 13) Teman Teman Komite Anti Kekerasan Seksual Universitas Hasanuddin, Faiz Batara, Arinda, Dienah N., Andira, Regina, Alya Tasya W., Rara, Rista, dan teman-teman lain yang penulis tidak sempat sebutkan.

14) Teman-teman LOTENG, Faris Khair, Arya, Faraz, Nadika Afiah, Erick, Atha Mukarram, Mala Mutiara, Salsabila, Asa, dan teman-teman lain yang tidak sempat penulis sebutkan.

15) Teman-Teman SD penulis, Glenn Sappetaw, Jerry Tandirau, Dennis B.A. Menda, Sheperd Hizkia, Hizkia Pattiwael, Fernando Siahaya., Armando, Jeremy Wurarah, Gerald Willy, Christopher Madika, Timmy Sallata.

16) Teman-Teman Persatuan Mahasiswa Kristen FH-UH.

17) Teman-Teman Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia FH-UH.

18) Kakak-Kakak dan Adik-Adik di Fakultas Hukum yang telah menemani dan membantu penulis dalam menyelesaikan naskah ini.

Demikian ucapan terimakasih Penulis, untuk semua pihak yang tidak sempat Penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu, Penulis sangat berterima kasih. Semoga hasil penelitian ini dapat berguna bagi banyak orang.

Makassar 15 Mei 2024

6Alvin Sadeli

ABSTRAK

ALVIN SADELI (B011171579) dengan judul “*Analisis Keputusan Gubernur Sulsel Nomor 2559/2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK 3244/ AJ.801/DJPD/2017.*” Di bawah bimbingan **Muhammad Zulfan Hakim** selaku pembimbing utama dan **Fajlurrahman Jurdi** sebagai pembimbing pendamping.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana kedudukan Surat Keputusan Gubernur Sulsel Nomor 2559/2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017 dan mengetahui bagaimana implikasinya dalam penetapan tarif bagi angkutan sewa khusus di provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini menerapkan metode penelitian hukum normatif dan mengkaji berbagai sumber hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dll, serta sumber hukum sekunder yang berupa literatur literatur, jurnal, artikel ilmiah yang berkaitan dengan isu penelitian. Hasil dari pengkajian bahan hukum tersebut kemudian analisis, diolah, dan disistematisasi dengan menggunakan doktrin-doktrin dari para ahli.

Hasil dari Penelitian ini (1) Kedudukan Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017 sebagai peraturan pelaksana dari Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118/2018 tentang Angkutan Sewa Khusus dan seharusnya Surat Keputusan Gubernur Sulsel Nomor 2559/2022 tetap mengacu pada Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017 (2) Perlunya ada penyesuaian tarif dari Angkutan Sewa Khusus menjadi landasan dari Surat Keputusan Gubernur Sulsel Nomor 2559/2022 meskipun begitu dengan adanya Surat Edaran Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan Nomor PR. 301/1/11/DRJD/2022 seharusnya tidak dapat menganulir, mengubah, maupun menambahkan suatu norma hukum.

Kata Kunci: Keputusan Gubernur, Peraturan Direktorat Jenderal, Tarif

ABSTRACT

ALVIN SADELI (B011171579). with title **“Analysis of The Decision of The Governor of South Sulawesi Number 2559/2022 Against The Regulation of The Director General of Land Transportation Number: SK 3244/ AJ.801/DJPD/2017.”** Under the guidance of **Muhammad Zulfan Hakim** and **Fajlurrahman Jurdi**.

The purpose of this research is to find out how the position of South Sulawesi Governor Decree Number 2559/2022 against the Regulation of the Director General of Land Transportation Number: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017 and find out how its implications in setting tariffs for special rental transportation in South Sulawesi province.

This research applies normative legal research methods and examines various primary legal sources in the form of laws and regulations, court decisions, etc., as well as secondary legal sources in the form of literature, journals, scientific articles related to research issues. The results of the study of legal materials are then analyzed, processed, and systematized using doctrines from experts.

The results of this study (1) The position of the Director General of Land Transportation Regulation Number: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017 as an implementing regulation of the Minister of Transportation Regulation Number 118/2018 concerning Special Rental Transportation and the South Sulawesi Governor Decree Number 2559/2022 should still refer to the Director General of Land Transportation Regulation Number: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017 (2) The need for tariff adjustments from Special Rental Transportation is the basis for the South Sulawesi Governor Decree Number 2559/2022 even so with the Circular Letter of the Directorate General of Land Transportation of the Ministry of Transportation Number PR. 301/1/11/DRJD/2022 should not be able to annul, change, or add a legal norm.

Keywords: Directorate General Regulation, Governor Decree, Fare

DAFTAR ISI

	Halaman
SKRIPSI	i
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	4
D. Kegunaan Penelitian	5
E. Orisinalitas Penelitian	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan 12	
1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan	12
2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	15
3. Asas-Asas Hukum Pada Peraturan Perundang-Undangan ..	17
4. Penjenjangan Norma Hukum (<i>Stufenbau des Recht</i>)	21
B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan	25
1. Pengertian Pemerintahan	25
2. Asas Legalitas dan Wewenang Pemerintahan	28
3. Perbuatan Pemerintahan	36
4. Unsur-Unsur Perbuatan Pemerintahan.....	37

5. Macam-Macam Tindakan Hukum Pemerintahan	38
6. Akibat hukum Tindakan Pemerintahan	39
C. Tinjauan Umum tentang Keputusan Tata Usaha Negara dalam Kekuasaan Pemerintahan	40
1. Keputusan Tata Usaha Negara.....	40
2. Macam-Macam Keputusan Tata Usaha Negara	42
D. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Menteri	43
1. Pengertian Peraturan Menteri dalam Peraturan Perundang-Undangan	43
2. Fungsi Peraturan Menteri	43
3. Fungsi Peraturan Direktorat Jenderal	44
E. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah.....	45
1. Pengertian Pemerintahan Daerah.....	45
2. Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan	47
3. Dekonsentrasi	50
4. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi	51
F. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah Provinsi	52
1. Pengertian Kepala Daerah Provinsi	52
2. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah Provinsi.....	52
3. Hak dan Kewajiban Kepala Daerah	53
G. Tinjauan Umum Tentang Angkutan Khusus	55
1. Pengertian Angkutan	55
2. Pengertian Angkutan Sewa Khusus.....	55
H. Tinjauan Umum Tentang Tarif Angkutan Sewa Khusus	55
1. Pengertian Tarif	55
2. Tarif Batas Bawah dan Tarif Batas Atas	56
I. Kerangka Berpikir	57
J. Definisi Operasional	57
BAB III METODE PENELITIAN.....	59
A. Metode Penelitian.....	59
1. Tipe Penelitian	59
2. Pendekatan Penelitian	60
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	61

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	62
D. Analisis Bahan Hukum	62
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	64
A. Kedudukan Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017	64
1. Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam Bidang Perhubungan	64
2. Keputusan Gubernur Sebagai Sarana Hukum Publik	72
3. Pengelompokan Kementerian Negara	73
4. Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Peraturan Perundang-Undangan	75
5. Materi Muatan Peraturan Menteri	83
6. Analisis Kewenangan Menteri Perhubungan dalam Membentuk Peraturan Menteri.....	85
7. Analisis Kewenangan Pembentukan Peraturan Teknis Oleh Direktorat Jenderal.....	91
B. Implikasi Hukum Sebagai Akibat Dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017	100
1. Inkonsistensi Keputusan Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017	100
BAB V PENUTUP	105
A. Kesimpulan	105
B. Saran	106
DAFTAR PUSTAKA	108

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1.1	Orisinalitas Penelitian 1	6
Tabel 1.2	Orisinalitas Penelitian 2	7
Tabel 1.3	Orisinalitas Penelitian 3	9
Tabel 3.1	Tipe dan Pendekatan Penelitian	60

DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 2.1 Bagan Kerangka Pikir	57
Gambar 4.1 Alur Pembentukan terkait Angkutan Sewa Khusus.....	95

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peraturan perundang-undangan memainkan peranan yang penting dalam kehidupan bernegara, baik sebagai pedoman bagi individu untuk berperilaku dalam masyarakat maupun mengatur organ/lembaga negara dalam menjalankan pemerintahan agar mencapai tujuan negara sesuai dengan konstitusi. Peraturan perundang-undangan terdiri dari berbagai jenis dan bentuk peraturan yang berbeda tingkatan atau derajatnya, mulai dari peraturan yang tingkat derajatnya tinggi hingga yang paling rendah. Dalam peraturan perundang-undangan juga terdapat asas yang berlaku secara vertikal maupun horizontal agar antar peraturan terdapat saling sinkronisasi dan harmonisasi sehingga suatu peraturan perundang-undangan tidak terjadi tumpang tindih pengaturan terhadap materi muatan yang sama untuk diatur.¹

Teori negara hukum pada esensinya bermakna bahwa hukum merupakan “*supreme*” dan kewajiban bagi penyelenggara negara atau pemerintah tunduk pada hukum.² Pemerintahan berdasarkan hukum ini juga mengakibatkan bahwa tidak adanya kekuasaan yang dilaksanakan berdasarkan pada kekuasaan (*machtsstaat*) tetapi semua tindakan harus diselenggarakan berdasarkan hukum yang menjadi dasar pelaksanaannya.

¹ Tjondoro Tirtamulia, 2016, *Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Surabaya: Universitas Surabaya, hlm. 91

² Romi Librayanto, 2008, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar, Pusat Kajian Politik, Demokrasi, dan Perubahan Sosial, hlm. 10.

Menteri sebagai pembantu presiden memegang peranan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa sebenarnya Menteri-menteri yang terutama dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executif*) di bidangnya.³ Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 17 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 118 Tahun 2018 (PM 17/2019) *juncto* Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus (PM 118/2018) sebagai pengaturan yang menggantikan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek. Dalam BAB V Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118 Tahun 2018 mengatur mengenai tarif yang dikenakan bagi angkutan sewa khusus bagi masing-masing provinsi yang sudah termasuk iuran wajib penumpang umum dan asuransi tanggung jawab pengangkut.

Sehingga dapat dikatakan bahwa untuk penetapan besaran tarif batas bawah dan tarif batas atas angkutan sewa khusus didasarkan pada wilayah operasi angkutan sewa khusus, bagi wilayah provinsi di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi dilakukan oleh Menteri. Sedangkan

³ Maria Farida Indrati S., 2020, *Ilmu Perundang-undangan 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, hlm. 180.

bagi daerah/kabupaten kota dalam 1 (satu) daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur.

Berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa Daerah berhak untuk menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan wajib berpedoman pada norma, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Keputusan *a quo* justru bertentangan dengan tarif yang telah diatur dalam Perhubungan Nomor 118 Tahun 2018, yang dimana dalam Surat Keputusan Gubernur *a quo* melebihi tarif batas atas dan tarif batas bawah yang melebihi ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Dirjen Perhubungan Darat *a quo*.

Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017 menetapkan tarif batas atas untuk wilayah Sulawesi sebesar Rp.6.500,-/km dan tarif batas bawah sebesar Rp.3.700./km. Sedangkan dalam Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 menetapkan tarif batas atas yang melebihi ketentuan yang ditetapkan.

Keputusan sebagai bentuk konkretisasi dari sebuah aturan hukum yang bersifat abstrak tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasarnya dan peraturan perundang-undangan lainnya yang sejenis dan/atau setingkat. Sehingga dapat dikatakan bahwa keputusan merupakan

perpanjangan tangan dari aturan hukum dan keputusan yang dibentuk haruslah sejalan dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan oleh penulis maka penulis berinisiatif untuk meneliti dan mengkaji lebih lanjut mengenai:
ANALISIS KEPUTUSAN GUBERNUR SULSEL NOMOR 2559/2022 TERHADAP PERATURAN MENTERI PERHUBUNGAN DARAT SK 3244/2017.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Kedudukan Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017?
2. Bagaimanakah Implikasi Hukum Sebagai Akibat Dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Kedudukan Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017.

2. Untuk mengetahui Implikasi Hukum Sebagai Akibat Dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017.

D. Kegunaan Penelitian

Kemudian penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai rujukan baik secara teoritis maupun secara praktis, dengan penjabaran sebagai berikut:

1. Secara teoritis, temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi kemajuan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang hukum dan/atau Peraturan Perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya serta memberikan bahan wacana guna memperluas cakrawala ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum terkhusus pada bidang Hukum Tata Negara; dan
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, kritik konstruktif, dan sumbangsih dalam pembentukan produk hukum dalam peraturan perundang-undangan serta pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan.

E. Orisinalitas Penelitian

Setelah melakukan penelusuran terhadap judul dan berbagai permasalahan yang dianggap memiliki kesamaan dengan usulan penelitian Penulis pada beberapa *repository online* dan/atau khususnya Perpustakaan Universitas Hasanuddin, juga Perpustakaan Fakultas Hukum

Universitas Hasanuddin, serta pada laman publikasi di beberapa perguruan tinggi di Indonesia. Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis melalui beberapa media elektronik terdapat beberapa penelitian yang mirip dengan objek penelitian penulis terkait dengan Keputusan Gubernur Sulsel Nomor 2559/2022 terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat SK 3244/2017, yaitu:

1. Skripsi oleh Muhammad Fariz Alhazmi pada tahun 2019.⁴

Tabel 1.1 Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	:	Muhammad Fariz Alhazmi
Judul Tulisan	:	Problematika Pengaturan Transportasi Online Dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 32 Tahun 2017 Terhadap Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118 Tahun 2018 Di Yogyakarta
Kategori	:	Skripsi
Tahun	:	2019
Perguruan Tinggi	:	Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Uraian		Penelitian Terdahulu Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	:	Dalam penelitian ini, peneliti berfokus pada hubungan antara Peraturan Gubernur DIY Nomor 32 Tahun 2017 dengan Permenhub Nomor 118 tahun 2018 serta kesesuaian materi muatan dari Peraturan Gubernur DIY 32/2017
		Sementara Penulis berupaya menganalisis kedudukan dan implikasi hukum dari akibat dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017

⁴ Muhammad Fariz Alhazmi. 2019. Problematika Pengaturan Transportasi Online Dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 32 Tahun 2017 Terhadap Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118 Tahun 2018 Di Yogyakarta. Skripsi. Universitas Islam Indonesia.

		terhadap Permenhub 118/2018	
Metode Penelitian	:	Penelitian Hukum Normatif	Penelitian Hukum Normatif
Hasil dan Pembahasan	:	Hasil penelitian memiliki hasil berupa rekomendasi mengenai perlunya tindakan segera dari pemerintah daerah yang secara terkhusus daerah Yogyakarta dalam mengamandemen aturan gubernur tersebut sehingga terciptanya keselarasan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan ketegasan dari pihak-pihak yang berwenang dalam menegakkan aturan yang telah ada terutama dinas perhubungan dalam pengaturan izin angkutan sewa khusus.	

2. Karya Ilmiah/Jurnal yang ditulis oleh Antonius Gemilar pada tahun 2019.⁵

⁵ Antoinus Gemilar. 2020. Pelaksanaan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor Pm 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus (Studi Kasus Pada Taksi Online di Kota Yogyakarta). *Dinamika Hukum* Volume 10 Nomor 3.

Tabel 1. 2 Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	:	Antonius Gemilar
Judul Tulisan	:	Pelaksanaan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus (Studi Kasus pada Taksi Online di Kota Yogyakarta)
Kategori	:	Karya Ilmiah/Jurnal
Tahun	:	2019
Perguruan Tinggi	:	Universitas Slamet Riyadi
Uraian		Penelitian Terdahulu
Isu dan Permasalahan	:	<p>Dalam penelitiannya, peneliti membahas secara spesifik mengenai keberlakuan dari Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118 Tahun 2018 dengan lokasi penelitian yang berfokus pada taksi online di kota Yogyakarta. Peneliti membahas mengenai implikasi dari pemberlakuan dari Permenhub Nomor 118/2018 di kota Yogyakarta. Serta dampak dari Keputusan Gubernur Nomor 550 Tahun 2017 tentang Penetapan Wilayah Operasi dan Rencana Kebutuhan</p>
		Rencana Penelitian
		Sementara Penulis berupaya menganalisis kedudukan dan implikasi hukum dari akibat dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017

		Angkutan Sewa Khusus	
Metode Penelitian	:	Penelitian Kualitatif	Penelitian Hukum Normatif
Hasil dan Pembahasan	:	Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus terhadap mitra driver di Kota Bandung tidak dilaksanakan oleh beberapa mitra driver karena pengujian kendaraan (uji KIR) dianggap tidak sesuai untuk dilakukan pada kendaraan pribadi mereka.	

3. Karya Ilmiah/Jurnal oleh Asni Mufnizar dan Budi Hartanto Susilo pada tahun 2020.⁶

Tabel 1.3 Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	:	Asni Mufnizar dan Budi Hartanto Susilo
---------------------	---	--

⁶ Asni Mufnizar dan Budi Hartanto Susilo. 2022. Kajian Persepsi Masyarakat DKI Jakarta Sebagai Pengguna dan Pengemudi Terhadap Rencana Penyesuaian Tarif Angkutan Taksi Online pada Grab, Gojek dan Maxim. Jurnal teknik Sipil Volume 18 Nomor 2.

Judul Tulisan	:	Kajian Persepsi Masyarakat DKI Jakarta Sebagai Pengguna Dan Pengemudi Terhadap Rencana Penyesuaian Tarif Angkutan Taksi Online Pada Grab, Gojek Dan Maxim
Kategori	:	Karya Ilmiah/Jurnal
Tahun	:	2020
Perguruan Tinggi	:	Universitas Maranatha
Uraian		Penelitian Terdahulu Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	:	<p>Dalam penelitian ini, peneliti terfokus pada penjabaran dari penerapan tarif batas bawah dan tarif batas atas angkutan sewa khusus di Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan berpedoman pada ketentuan dari Peraturan Dirjen Perhubungan Darat SK.3244/AJ.801/DJPD/2017 tentang Tarif Batas Atas dan Tarif Batas Bawah Angkutan Sewa Khusus.</p> <p>Sementara Penulis berupaya menganalisis kedudukan dan implikasi hukum dari akibat dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur No. 2559/XII/Tahun 2022 Terhadap Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017</p>
Metode Penelitian	:	<p>Penelitian Deskriptif</p> <p>Penelitian Hukum Normatif</p>
Hasil dan Pembahasan	:	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa Maxim telah menerapkan tarif batas bawah dan tarif batas atas yang berlaku saat ini yaitu Keputusan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Nomor: SK.3244/AJ.801/DJPD/2017, baik pada jarak dekat, sedang maupun jauh. Sedangkan Gojek dan Grab pada jarak dekat dan sedang tarif yang diberlakukan melebihi tarif batas maksimum, tetapi pada jarak jauh Gojek dan Grab menerapkan tarif</p>

	<p>yang melewati tarif batas atas hanya pada jam sibuk sedangkan diluar jam sibuk Gojek dan Grab memberlakukan tarif yang sesuai dengan ketentuan. Artinya, tarif yang berlaku saat ini tidak mengikuti peraturan yang berlaku, karena 2 dari 3 aplikator tidak menerapkan peraturan tersebut.</p>	
--	--	--

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Istilah peraturan perundang-undangan dalam beberapa kepustakaan memiliki pengertian yang berbeda-beda misalnya *legislation* yang dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* yang dapat diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan seluruhnya daripada undang-undang negara, sedangkan istilah *gesetzgebung* dapat diartikan sebagai perundang-undangan.⁷

Dalam *juridisch woordenboek* memberikan pengertian *wetgeving* sebagai: 1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau membentuk peraturan negara baik ditingkat pusat maupun daerah; 2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan baik pusat maupun daerah.⁸

Secara normatif pengertian peraturan perundang-undangan dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi:

⁷ *Ibid*, hlm. 10.

⁸ *Ibid*, hlm 11.

“Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.”

Undang-undang tersebut mengatur secara umum perihal peraturan perundang-undangan mulai dari asas pembentukan, teknik penyusunan, format, serta ketentuan lainnya tentang perundang-undangan.

Setiap norma hukum memiliki daya laku (validitas atau keabsahan) dan daya guna (efektivitas). Efektivitas merupakan sebuah “fakta-ada” – yakni bahwa fakta norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi secara faktual dalam masyarakat dan benar-benar berperilaku sesuai dengan ketentuan norma itu. Sedangkan pernyataan bahwa suatu norma itu memiliki keabsahan (absah) mengandung makna bahwa norma itu *seharusnya* dipatuhi dan diterapkan. Keabsahan dari sebuah norma hukum mengisyaratkan bahwa tidaklah mustahil untuk berperilaku secara bertentangan dengan norma tersebut. Sebuah norma yang tidak dipatuhi oleh siapapun dan dimanapun, atau sebuah norma yang tidak efektif, minimal pada taraf tertentu, tidak dianggap sebagai norma hukum yang absah.⁹ Atau dengan kata lain daya laku berkaitan dengan norma yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang atau oleh lembaga yang lebih tinggi

⁹ Hans Kelsen, 2019, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Bandung: Penerbit Nusa Media, hlm.12-13.

yang membentuknya¹⁰ atau didasarkan pada kondisi bahwa norma tersebut masuk ke dalam suatu sistem norma, kedalam suatu tatanan yang efektif¹¹

Daya laku dari sebuah norma hukum dapat dibedakan antara norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) dan norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*). Norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) merupakan norma hukum yang keberlakuannya tidak dibatasi oleh waktu sehingga dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Sedangkan norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmahlig*) merupakan norma hukum yang berlakunya hanya satu kali dan sudah itu selesai, jadi norma hukumnya hanya bersifat menetapkan, sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukumnya selesai. Norma hukum yang tidak lagi dianggap absah jika ia tetap tidak efektif. Keefektifan merupakan syarat keabsahan dalam arti bahwa keefektifan harus menyertai penetapan norma hukum agar norma itu tidak kehilangan keabsahannya.¹²

Sebagaimana dikemukakan diatas, bahwa validitas suatu tatanan hukum bergantung pada efektivitasnya, tidak berarti bahwa validitas suatu norma satuan bergantung pada efektivitasnya. Norma hukum satuan tetap

¹⁰ Maria Farida Indrati S., *Op.cit*, hlm. 40.

¹¹ Hans Kelsen, 2018, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, hlm. 56.

¹² Maria Farida Indrati S., *Op.cit*, hlm. 31.

valid selama norma tersebut merupakan bagian dari tatanan hukum yang valid.¹³

2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Jenis dan Hierarki peraturan perundang-undangan diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 UU 12/2011 yang berbunyi:

- (1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Ketentuan pada Pasal 7 ayat (1) telah diatur secara yuridis mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang mana dalam hierarkinya diatur bahwa Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 memiliki kedudukan yang tertinggi hingga Perda Kabupaten/kota yang paling rendah. Hierarki sebagaimana dimaksud diatas dijelaskan pada Pasal penjabar Pasal 7 ayat (2) yang berbunyi: “Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.”

¹³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang.....*, Op.cit. hlm. 176.

Lebih lanjut, Peraturan Perundang-Undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 pada kenyataannya belum memasukkan seluruhnya jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 8 UU 12/2011 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.”

Pengertian mengenai dibentuk berdasarkan kewenangan dijelaskan lebih rinci dalam Pasal penjelasan Pasal 8 ayat (2) yang berbunyi: “Yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 8 disebutkan secara jelas bahwa semua peraturan lainnya yang tidak disebutkan pada Pasal 7 ayat (1) memiliki kekuatan hukum mengikat selama peraturan tersebut diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan meskipun tidak berada dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

3. Asas-Asas Hukum Pada Peraturan Perundang-Undangan

Hukum positif yang berlaku dalam suatu masyarakat tidak berdiri sendiri tetapi selalu melekat asas-asas hukum dibalik keberlakuan dari norma tersebut atau dapat juga dinyatakan bahwa asas hukum berada di balik hukum positif. Maka dari itu perlu dibedakan antara norma atau kaidah hukum dan asas hukum.¹⁴

Menurut Budiono Kusumohamidjojo, terdapat 2 (dua) golongan asas atau prinsip, yakni prinsip yang berasal dari Bahasa Latin "*principium*" yang artinya awal atau asal usul, serta prinsip yang berasal dari Bahasa Inggris "*principla*" yang jika diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia adalah prinsip atau asas.¹⁵

Keberadaan suatu asas-asas hukum dalam bidang hukum sangat penting mengingat asas-asas hukum inilah yang menjadi dasar dan pedoman bagi perkembangan setiap bidang hukum agar tidak menyimpang.¹⁶ Menurut Bellefroid, asas hukum merupakan sebuah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.¹⁷ Dalam

¹⁴ Irwansyah, 2020, *Kajian Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 149

¹⁵ Danel Aditia Situngkir, 2018, *Asas Legalitas dalam Hukum Pidana Nasional dan Hukum Pidana Internasional*, Sumatera Law Review, Vol. 1, No. 1, hlm. 23

¹⁶ Renata C. Auli, 2022, *Catat! Ini 21 Asas Hukum dan 7 Adagium Hukum yang Perlu Dipahami*, https://www.hukumonline.com/klinik/a/catat-ini-21-asas-hukum-dan-7-adagium-hukum-yang-perlu-dipahami-lt62d0b0c23e38e#_ftn2, diakses pada 07/12/2023

¹⁷ Soedikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 34

pandangan Paul Scholten, asas hukum pada prinsipnya merupakan sebuah pikiran-pikiran yang mendasar yang terdapat didalam dan dibelakang sistem hukum masing-masing yang dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang dipandang sebagai penjabarannya.¹⁸

Jadi asas hukum atau prinsip bukanlah merupakan suatu peraturan yang berbentuk konkret atau berbentuk kaidah hukum melainkan merupakan sebuah pikiran dasar yang sifatnya umum atau abstrak.¹⁹ Fungsi dari suatu asas hukum dalam hukum dan fungsi dalam ilmu hukum adalah; *Pertama*, asas dalam hukum mendasarkan eksistensinya pada rumusan oleh pembentuk undang-undang dan hakim (fungsi yang bersifat mengesahkan) serta mempunyai pengaruh yang bersifat normatif dan mengikat para pihak, *Kedua*, asas dalam ilmu hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan yang tujuannya adalah memberi ikhtisar yang sifatnya tidak normatif dan bukan termasuk hukum positif.²⁰

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal beberapa asas bagi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, antara lain:²¹

¹⁸ J.J.H Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, (alih bahasa Arief Sidharta), Bandung: PT. Citra Aditya Bakri, hlm. 119

¹⁹ Ni' Matul Huda, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Media, hlm. 22

²⁰ *Ibid.* hlm. 23.

²¹ Valerie Augustine Budiarto, 2022, *3 Asas Hukum: Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior Beserta Contohnya*, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/3-asas-hukum--ilex-superior-i--ilex-specialis-i--dan-ilex-posterior-i-beserta-contohnya-cl6806>, diakses pada 07/12/2023.

1. *Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori*. Asas ini menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Maka peraturan yang lebih tinggi akan mengecualikan atau menyampingkan peraturan yang lebih rendah. Asas ini hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarkis tidak sederajat.
2. *Asas lex specialis derogate legi generalis*. Asas ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih khusus menyampingkan peraturan yang lebih umum yang secara hierarkis sederajat dan mengatur mengenai materi yang serupa.
3. *Asas lex posteriori derogate legi priori*. Asas ini berarti peraturan yang baru menyampingkan peraturan yang lama agar mencegah ketidakpastian hukum atau peraturan yang lebih dahulu berlaku tidak berlaku lagi jika terdapat peraturan yang baru.

Menurut Attamimi, bahwa pembentukan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah yang sesuai dengan asas-asas formal dan asas-asas material, dengan berpedoman pada:²²

- a. Cita hukum Indonesia;
- b. Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.

Menurut Attamimi, pembagian asas-asas formal dan asas-asas material mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terbagi menjadi:²³

- a. Asas-asas formal yang diperinci menjadi:
 - (1) Asas tujuan yang jelas;
 - (2) Asas perlunya pengaturan;

²² Maria Farida Indrati S., *Op.cit*, hlm. 309.

²³ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I- PELITA IV)*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 344-345

- (3) Asas organ/lembaga yang tepat;
 - (4) Asas materi muatan yang tepat;
 - (5) Asas dapatnya dilaksanakan; dan asas dapatnya dikenali.
- b. Asas-asas material, yang diperinci menjadi:
- (1) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 - (2) Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 - (3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar Atas Hukum; dan
 - (4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi.

Dalam BAB II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur juga mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dilakukan berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas itu berupa:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Dalam Pasal 6 UU 12 Tahun 2011 juga mengatur mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;

- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

4. Penjenjangan Norma Hukum (*Stufenbau des Recht*)

Menurut Hans Kelsen hukum merupakan suatu tata aturan (*order*), sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia yang berarti bahwa hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan yang memiliki kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai sebuah sistem. Konsekuensinya adalah tidak mungkin untuk memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja atau tanpa memperhatikan aturan lainnya.²⁴

Tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Kelsen merupakan suatu susunan yang berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada kaidah yang lebih tinggi. Teori *Stufenbau des Recht* harus dipahami dan dihubungkan dengan ajaran Kelsen yaitu *Reine Rechtslehre* atau teori hukum murni dan bahwa hukum itu tidak lain merupakan kehendak yang berkuasa (*command of the sovereign*).²⁵

²⁴ Jimly Asshidiqie dan M. Ali Safa'at, 2022, *Seri Pemikir Hukum: Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), hlm.13

²⁵ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 203.

Kelsen kemudian mengemukakan adanya dua sistem norma hukum, yaitu: sistem norma hukum yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Pada norma hukum yang statik, suatu norma itu “valid” dan itu berarti kita menganggap bahwa para individu yang perbuatannya diatur oleh norma itu “harus” berbuat sesuai dengan yang ditetapkan oleh norma tersebut, berdasarkan isinya. Sedangkan sistem norma yang dinamik merupakan norma yang lahir dari tindakan-tindakan kehendak dari para individu yang telah diberikan wewenang untuk membentuk norma-norma suatu norma yang lebih tinggi.²⁶

“Validitas” dimaksudkan sebagai eksistensi spesifik dari sebuah norma. Bahwa suatu norma itu valid adalah mengatakan bahwa kita mengakui eksistensinya atau kita menganggap bahwa norma tersebut memiliki “kekuatan mengikat” bagi perbuatan yang diatur oleh peraturan tersebut.²⁷

Dasar validitas suatu norma itu adalah norma bukan fakta dikarenakan penelusuran terhadap landasan validitas suatu norma menuntun kita bukan pada realitas melainkan kepada norma lain yang menjadi sumber bagi lahirnya norma tersebut.²⁸ Norma yang validitasnya tidak diperoleh dari norma yang lebih tinggi disebut sebagai “norma dasar”. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat di antara norma lainnya yang membentuk suatu tatanan norma. Suatu norma termasuk ke dalam

²⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang ...*, *Op.cit.*163.

²⁷ *Ibid*, hlm. 40.

²⁸ *Ibid*, hlm. 160.

sistem norma tertentu, kedalam tatanan normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan mengkonfirmasi bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tatanan norma tersebut²⁹

Norma dasar ini memberi fondasi bagi sistem norma yang dinamis. Norma dasar itu hanya menentukan otoritas tertentu yang pada gilirannya memberikan wewenang pembentukan norma kepada otoritas lainnya. Pemberian wewenang ini merupakan pendelegasian dari suatu otoritas kepada otoritas lain.³⁰

Sistem norma yang kita sebut tatanan hukum adalah sistem dari norma yang dinamis (*nomodynamics*) yang oleh karenanya hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga atau otoritas yang memiliki kewenangan untuk membentuk atau menghapusnya, sehingga disini tidak dilihat dari segi isi dari norma tersebut, melainkan dari segi pembentukan atau hapusnya.³¹

Teori hierarki atau jenjang norma Kelsen diilhami oleh Adolf Merkl yang menyatakan tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*), yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata urutan hierarkis, suatu norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. suatu norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma lain atau tindakan. Pembuatan hierarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem hukum yang lebih tinggi ke sistem hukum yang

²⁹ *Ibid*, hlm. 161.

³⁰ *Ibid*, hlm. 163

³¹ Maria Farida Indrati S., *Op.cit*, hlm. 24.

lebih rendah. Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi.³²

Pendapat lainnya yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky yang kemudian mengembangkan teori tentang norma hukum tersebut dalam kaitannya dalam suatu negara. Nawiasky berpendapat bahwa selain suatu norma yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, suatu norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokannya terdiri dari empat kelompok besar, yaitu:³³

- a. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)
- b. Kelompok II : *Staatsgrundgezets* (Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara)
- c. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal")
- d. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom)

Terdapat perbedaan dan persamaan antara teori perjenjangan norma yang dikemukakan oleh Kelsen dan Nawiasky. **Persamaannya** adalah keduanya menyebutkan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti bahwa suatu norma berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi hingga pada akhirnya norma tertinggi tersebut validitasnya tidak diperoleh dari norma lebih tinggi yang bersifat postulat dan *axiomatis*. **Perbedaannya** adalah *Pertama*, Kelsen tidak mengelompokkan norma tersebut, sedangkan Nawiasky membaginya menjadi empat kelompok besar. *Kedua*, Teori Kelsen membahas jenjang

³² Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Op.cit.* hlm.100

³³ Maria Farida Indrati S., *Op.cit.*, hlm. 47

norma secara umum (dalam arti berlaku bagi semua jenjang norma), sedangkan Nawiasky membahas teori jenjang norma secara lebih khusus yang dihubungkan dengan keberadaan suatu negara. *Ketiga*, dalam teorinya Nawiasky menyebutkan Norma Dasar Negara tidak dengan sebutan *Staatsgrundnorm*, melainkan *Staatsfundamentalnorm* karena menurut Nawiasky istilah *Staatsgrundnorm* tidak tepat dipersamakan dengan Norma Dasar Negara, oleh karena pengertian *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap.³⁴

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan

1. Pengertian Pemerintahan

Dalam kepustakaan Belanda, istilah "*Bestuur*" diartikan sebagai pemerintahan dan ada juga yang mengartikannya sebagai *administratief recht* (*administration* yang artinya pemerintahan).³⁵ Pelaksanaan tugas, juga dikenal sebagai *bestuurvoering*, termasuk dalam definisi pemerintahan. Penerjemahan "*administratief*" dan "*bestuur*" kedalam Bahasa Indonesia memiliki makna yang berbeda, "*administratief*" yang jika diterjemahkan secara harfiah berarti administrasi, sedangkan "*bestuur*" memiliki arti pemerintahan. Pemerintahan memiliki makna yang identik dengan administrasi, secara etimologi administrasi berasal dari bahasa latin

³⁴ Maria Farida Indrati S., *Ibid*, hlm. 49-50.

³⁵ SF. Marbun dan Moh. Mahfud, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, hlm. 5.

yaitu “*administrare*” yang berarti “*to manage*” dan diderivasi menjadi “*administration*” yang diartikan sebagai “*bestuuring*” atau pemerintahan.³⁶

Besturen mengandung pengertian secara fungsional dan secara struktural/institusional. Belinfante berpendapat bahwa administrasi dan “*bestuur*” memiliki arti yang sama sehingga, “*administratief recht*” dapat juga disebut “*bestuursrecht*”. Secara fungsional “*bestuur*” berarti fungsi pemerintahan, sedangkan secara struktural/institusional “*bestuur*” berarti keseluruhan organ pemerintah.³⁷

Menurut Dimock & Dimock, administrasi negara mencakup segala aktivitas negara yang berkaitan dengan pelaksanaan politiknya; namun dalam pengertian sempit, administrasi negara dapat mencakup segala aktivitas badan eksekutif dan kehakiman atau hanya pada aktivitas badan eksekutif yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan.³⁸ Administrasi negara memiliki tiga definisi menurut Slamet Prajudi Atmosudirdjo, yaitu; *Pertama*, sebagai salah satu fungsi pemerintah; *Kedua*, sebagai aparatur dan aparat daripada pemerintah; *Ketiga*, sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama. Sondang P. Siagian mengartikan administrasi negara sebagai semua tindakan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah negara untuk mencapai tujuan negara.³⁹

³⁶ HR. Ridwan, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Depok:Rajawali Press, hlm. 28.

³⁷ Philipus M. Hadjon. *et.al.*, 2015, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 3-4.

³⁸ HR. Ridwan, *Op.cit.*, hlm. 29.

³⁹ *Ibid*,

Administrasi dapat diartikan dalam arti sempit dan arti luas. Dalam arti sempit administrasi mencakup segala kegiatan menulis, catat-mencatat, surat-menyurat, ketik mengetik, simpan menyimpan dan pengurusan masalah-masalah yang hanya bersifat teknis terkait ketatausahaan sehingga pengertian ini sama dengan pengertian tata usaha. Dalam arti luas menurut Leonard D. White mendefinisikan administrasi sebagai suatu proses yang umumnya terdapat dalam semua usaha kelompok, negara atau swasta sipil atau militer, usaha yang kecil atau yang besar. Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian yaitu sebagai fungsi dan sebagai organ. Pemerintahan dapat dilihat dari segi fungsi (aktivitas memerintah) dan segi organisasi (organ yang melaksanakan fungsi suatu negara).⁴⁰

Dalam arti luas, pemerintah mencakup semua alat kelengkapan negara yang terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial serta alat kelengkapan negara lainnya yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam arti sempit pemerintah hanya mencakup cabang kekuasaan eksekutif.⁴¹ Pengertian administrasi negara menurut para ahli yang telah dikemukakan di atas terdapat beberapa kesamaan dari pengertian administrasi, yaitu: dari sebagai sebuah tindakan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah.

⁴⁰ SF. Marbun dan Moh. Mahfud, *Op.cit* hlm. 6-7.

⁴¹ HR. Ridwan, *Op.cit.*, hlm. 31.

Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pada Pasal tersebut tidak menggunakan istilah “eksekutif” seperti yang dijelaskan oleh Montesquieu dalam konsep *trias politicanya*, kekuasaan eksekutif disini terbatas pada kekuasaan yang melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam konsep pemerintahan memiliki cakupan yang lebih luas daripada sebatas pelaksanaan undang-undang tetapi dalam fungsi penguasa yang tidak termasuk dalam pembentukan undang-undang dan peradilan yang menjadi lapangan pemerintahan.⁴²

2. Asas Legalitas dan Wewenang Pemerintahan

a. Asas Legalitas

Dalam hukum pidana asas yang paling fundamental dalam hukum pidana adalah asas legalitas atau dikenal juga dengan; *nullum delictum sine praevia lege poenali* (tidak ada hukuman tanpa adanya undang-undang yang mengaturnya) dipahami sebagai asas yang menentukan bahwa setiap peristiwa pidana (delik/tindak pidana) harus diatur terlebih dahulu dalam suatu undang-undang atau setidaknya oleh suatu peraturan yang telah ada atau berlaku sebelum orang tersebut melakukan perbuatan.⁴³

Asas Legalitas merupakan asas yang utama dalam hukum pidana, menurut Anselm von Feuerbach dalam bukunya “*Lehrbuch Des Peinlichen*

⁴² Philipus M. Hadjon, *et.al.*, *Op cit.* hlm. 4,

⁴³ Fitri Wahyuni, 2017, *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*, Tangerang: PT Nusantara Persada Utama, hlm.27.

Rechts” pada tahun 1801.⁴⁴ Selain itu, terdapat asas legalitas pada administrasi negara dikenal sebagai “*het beginselen van wetmatigheid van bestuur*” atau prinsip keabsahan pemerintahan.⁴⁵ Menurut Indroharto, penerapan asas legalitas akan memastikan bahwa semua orang menerima perlakuan yang sama dan kepastian hukum. Perlakuan yang sama terjadi karena setiap orang yang berada seperti dalam ketentuan undang-undang memiliki hak dan kewajiban untuk bertindak sesuai dengan ketentuan undang-undang. Sementara setiap tindakan pemerintah dapat diramalkan atau diperkirakan akan menghasilkan kepastian hukum. Hal ini sejalan dengan pendapat dari H.D. Stout yang menyatakan bahwa asas legalitas bertujuan untuk menjamin bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan hukum atas pemerintah terhadap pemerintah (*het legaliteits beginsel beoogt de rechtspositie van de burger tegens de overheid te waarborgen*).⁴⁶

Pemerintah harus memiliki dasar legalitas untuk melakukan tindakan atau perbuatan tertentu. Dasar dari tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut harus ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah tidak dapat bertindak tanpa dasar hukum sehingga perbuatan pemerintah itu dianggap tidak sah dan dikatakan sebagai perbuatan hukum yang sewenang-wenang.⁴⁷

⁴⁴ Sudaryono dan Natangsa S., 2017, *Hukum Pidana Dasar-Dasar Hukum Pidana Berdasarkan KUHP dan RUU KUHP*, Surakarta, Muhammadiyah University Press, hlm.48.

⁴⁵ HR Ridwan, *Op.cit*, hlm. 91.

⁴⁶ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makasaar, Identias Universitas Hasanuddin, hlm.110.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 113.

b. Istilah Wewenang

Perbuatan atau tindakan pemerintah harus selalu bergantung pada hukum agar mencegah penguasa bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Pemerintahan dijalankan oleh pejabat atau aparat pemerintahan yang dilekati dengan wewenang sehingga memiliki otoritas untuk menyelenggarakan pemerintahan. Indroharto menyatakan bahwa segala macam aparat pemerintah tidak dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum masyarakat jika tidak ada dasar wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁸

Menurut H.D Stout yang mengutip pendapat Goorden mengatakan bahwa wewenang adalah "*het geheel van rechten en plichten dat hetzij expliciet door de wetgever aan publiekrechtelijke rechtssubjecten is toegekend*", (keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik).⁴⁹

Kewenangan dan wewenang memiliki beberapa perbedaan. Kewenangan disebut juga sebagai "kekuasaan formal" yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau yang berasal dari kekuasaan eksekutif administratif.⁵⁰ Kewenangan terdiri dari beberapa wewenang, pengertian dari kewenangan merupakan sebuah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan kekuasaan

⁴⁸ Iza Rumesten RS, 2014, *Dilema dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Kewenangan Memutus Sengketa Pilkada*, Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 4, hlm. 707.

⁴⁹ H.R Ridwan, *Op.cit.*, hlm.98.

⁵⁰ S. Pradjudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm.78.

terhadap sesuatu bidang pemerintahan pada bidang tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai “*onderdeel*” bagian tertentu saja dari kewenangan.⁵¹

Menurut S.F Marbun, kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan pada suatu bidang pemerintahan secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun kekuasaan pemerintahan. Sedangkan wewenang hanya berkenaan dengan satu bidang saja sehingga dapat dikatakan kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang.⁵²

Pada doktrin pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu bahwa kekuasaan negara tidak dapat diserahkan kepada satu organ saja melainkan harus dipisah untuk menghindari adanya penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang sehingga wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan tidak dapat diserahkan kepada satu organ saja. Pembagian tersebut menjadi 3 kekuasaan (*trias politica*) yaitu legislatif yang memiliki tugas untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif bertugas untuk menegakkan atau mengadili terhadap pelanggaran undang-undang.⁵³

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Iza Rumesten RS, *Op.cit.* hlm. 706.

⁵³ Sofyan Hadi, “*Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*”, Jurnal Ilmu Hukum DIH, Vol. 9, No. 18, Februari 2013, hlm. 78.

Secara normatif pengertian wewenang terdapat dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, wewenang diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

c. Wewenang Pemerintahan

Menurut Bagir Manan, terdapat perbedaan antara wewenang dan kekuasaan. Kekuasaan semata-mata hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu sedangkan wewenang dalam hukum sekaligus terdapat hak dan kewajiban (*rechten en plichten*) sehingga substansi dari wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*).⁵⁴ Selanjutnya L. Tonnaer mengemukakan bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitannya dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan suatu hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.⁵⁵

Dalam konsep hukum tata negara sebagaimana dikemukakan oleh Logemann bahwa negara merupakan organisasi yang terdiri jabatan-jabatan dan negara berkenaan dengan fungsi-fungsi yang dinamakan

⁵⁴ Aminuddin Ilmar, *Op.cit.* hlm. 116.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 117.

jabatan. Menurut Bagir Manan, jabatan merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Jabatan dibentuk untuk jangka waktu yang lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang (*een ambt is een instituut met eigen werking waaraan bij de instelling duurzaam en welomschreven taak en bevoegdheden zijn verleend*).⁵⁶

Suatu wewenang pemerintahan bersumber dari hukum positif sehingga organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa wewenang pemerintahan berasal dari pemerintah atau dari dirinya sendiri. Sumber dari kewenangan berasal dari hukum positif. Pendapat yang serupa dikemukakan oleh P. de Han yang menyebutkan bahwa wewenang pemerintahan tidak jatuh dari langit, akan tetapi ditentukan oleh hukum (*overheidsbevoegdheden komen niet uit de lucht vallen, zij worden door het recht genormeerd*).⁵⁷

Menurut Bagir Manan, antara tugas dan wewenang di satu pihak dan hak dan kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional sehingga penentuan tugas dan wewenang menjadi ukuran hak dan kewajiban yang dilaksanakan telah dijalankan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan tersebut. Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan bagi pejabat pemerintahan melakukan suatu perbuatan, tanpa adanya hak dan kewajiban yang melekat pada tugas wewenang yang

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 118.

⁵⁷ *Ibid*, hlm 117.

dimiliki oleh pejabat pemerintahan maka tentunya segala tugas dan wewenang tidak dapat dilaksanakan secara konkrit.⁵⁸

d. Sumber Wewenang Pemerintahan

Asas legalitas menyiratkan bahwa pemerintah dalam melaksanakan wewenangnya harus berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga hanya pejabat yang berwenang dapat melakukan suatu perbuatan hukum pemerintahan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Sumber wewenang atau kewenangan dapat diperoleh melalui 3 cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt memberikan definisi ketiganya, yaitu:⁵⁹

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Terdapat perbedaan pendapat mengenai cara memperoleh wewenang menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan bahwa hanya terdapat dua cara bagi organ pemerintahan untuk memperoleh wewenang, yakni dengan jalan atribusi dan delegasi (*er bestaan slechts twee wijzen waarop een orgaan aan een bevoegheid kan komen, namelijk*

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 119-120.

⁵⁹ Sofyan Hadi, *Op.cit.*, hlm. 102.

attributie en delegatie). Atribusi berkaitan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi berkenaan dengan pelimpahan wewenang yang telah ada atau telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lainnya sehingga delegasi selalu didahului dengan adanya suatu atribusi⁶⁰

Di Belanda, pengertian atribusi dan delegasi dimuat dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* (ABAR) bahwa wewenang atribusi adalah ketika dalam undang-undang (dalam arti materiil) menyerahkan atau memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan. sedangkan pada pengertian delegasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang kepada organ lainnya yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan sendiri sebagai wewenangnya sendiri.⁶¹

Pada delegasi terdapat beberapa syarat dalam pelimpahan suatu wewenang pemerintahan, yaitu: ⁶²

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau terdapat ketentuan untuk memberikan delegasi dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak diberikan kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, artinya delegans berhak untuk meminta pertanggung jawaban tentang pelaksanaan wewenang yang diberikan;

⁶⁰ Aminuddin Ilmar, *Op.cit.* hlm. 127-128.

⁶¹ *Ibid*, hlm. 129.

⁶² HR. Ridwan, *Op.cit.* hlm 104-105.

- e. Delegates memberikan instruksi atau petunjuk mengenai penggunaan wewenang tersebut.

Pada atribusi, organ pemerintahan yang diberi wewenang dapat membentuk wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada. Dalam hal ini, penerima wewenang pemerintahan bertanggung jawab atas pelaksanaan wewenang tersebut. Berbeda halnya dengan delegasi yang tidak dapat menciptakan wewenang baru melainkan hanya pelimpahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, dan penerima delegasi bertanggung jawab untuk melaksanakannya selaku penerima wewenang.⁶³ Mandat sebagai sumber kewenangan tidak mengubah wewenang, mandat hanya bertindak atas nama pemberi mandat selama mandat tersebut masih diberikan kepada organ pemerintahan tertentu. Dengan demikian, penerima mandat (*mandataris*) tidak memikul tanggung jawab tetapi masih berada pada pemberi mandat (*mandans*).⁶⁴

3. Perbuatan Pemerintahan

Istilah tindakan atau perbuatan hukum semula digunakan dalam ajaran hukum perdata yang kemudian berkembang pada bidang hukum administrasi negara yang kemudian dikenal "perbuatan hukum administrasi".⁶⁵ Istilah "perbuatan pemerintahan" atau "perbuatan administrasi negara" atau "sikap-tindak administrasi" atau "tindakan

⁶³ *Ibid*, hlm 105.

⁶⁴ Sovia Hasanah, 2016, *Pengertian Atribusi, Delegasi, dan Mandat*, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat-1t5816ab6ea74a7/>, diakses pada 22/05/2023.

⁶⁵ HR Ridwan. *Op.cit.* hlm 110.

pemerintahan" tidak digunakan secara konsisten atau dengan cara yang sama. Akibat dari tindakan hukum harus diatur oleh hukum dan diinginkan oleh orang yang melakukannya.⁶⁶ Perbuatan hukum harus memiliki suatu akibat yang diatur oleh hukum dan akibat tersebut dikehendaki atau sebagai pernyataan kehendak dari yang melakukan perbuatan tersebut.⁶⁷

Istilah "perbuatan" dalam hukum mengacu pada tindakan seseorang yang dimaksudkan untuk mengakibatkan adanya akibat hukum; terdapat dua kemungkinan untuk melakukan suatu tindakan: secara aktif melakukan suatu tindakan atau secara pasif tidak melakukan suatu tindakan.⁶⁸

Kriteria dasar untuk melakukan perbuatan hukum menunjukkan perbedaan antara perbuatan hukum pemerintah (publik) dan perbuatan hukum privat. Adanya kewenangan yang diberikan oleh hukum publik yang terkait dengan suatu jabatan (*ambt*) yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum publik. Wewenang dapat diperoleh melalui tiga sumber, yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Sedangkan, dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat adalah adanya kecakapan bertindak dari subjek hukum.⁶⁹

4. Unsur-Unsur Perbuatan Pemerintahan

Suatu tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan yang dilakukan oleh organ pemerintahan yang dengan tujuan untuk menimbulkan

⁶⁶ Maftuh Effendi, 2017, *Dinamika Yurisdiksi Peradilan Administrasi*, Bandar Lampung: Pusaka Media, hlm. 49.

⁶⁷ R. Soeroso, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 291.

⁶⁸ Maftuh Effendi, *Op.cit.*

⁶⁹ Philipus M. Hadjon., *et.al. Op.cit*, hlm. 134.

konsekuensi hukum dalam bidang administrasi negara, maka setidaknya terdapat beberapa unsur yang diklasifikasikan sebagai tindakan pemerintahan berdasarkan beberapa unsur yang terdapat didalamnya. Menurut Muchsan, terdapat beberapa unsur dalam tindakan hukum pemerintahan yang dapat diuraikan sebagai berikut:⁷⁰

- a. Perbuatan tersebut dilakukan oleh aparat pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan menimbulkan suatu akibat hukum dalam bidang hukum administrasi pemerintahan;
- d. Perbuatan yang dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan rakyat dan negara.

5. Macam-Macam Tindakan Hukum Pemerintahan

Tidak semua perbuatan dapat digolongkan sebagai perbuatan hukum, terdapat juga perbuatan yang bukan digolongkan sebagai perbuatan hukum karena tidak memiliki akibat hukum. E. Utrecht menggolongkan perbuatan pemerintahan menjadi dua golongan, yaitu perbuatan faktual atau yang dikenal dengan bukan perbuatan hukum atau perbuatan materiil atau perbuatan nyata (*feitelijke handelingen*) dan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Perbedaan antara perbuatan nyata dan perbuatan hukum didasarkan pada ada atau tidaknya akibat hukum (*rechtsgevolg*) perbuatan tersebut.⁷¹

⁷⁰ Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 18-19.

⁷¹ *Ibid*, hlm. 46.

Perbuatan hukum pemerintahan dapat dibagi menjadi 2 golongan, yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang hukum publik dan perbuatan pemerintahan dalam bidang hukum perdata atau sering disebut sebagai perbuatan hukum keperdataan sehingga perbuatan hukum dapat dibagi menjadi perbuatan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtshandelingen*) dan perbuatan hukum privat (*privaatrechtelijke rechtshandelingen*).⁷² Perbuatan pemerintahan merujuk pada perbuatan hukum berdasarkan ketentuan hukum publik.

Menurut A.F.A Korsten dan F.P.C.L Tonnaer, tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan dapat dibedakan menjadi tindakan hukum publik yang bersifat sepihak dan tindakan banyak pihak. Tindakan hukum publik sepihak berbentuk tindakan yang dilakukan sendiri oleh pejabat atau organ pemerintahan yang menimbulkan akibat dalam bidang hukum publik.⁷³

6. Akibat hukum Tindakan Pemerintahan

Suatu perbuatan hukum dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum (*rechtsgevolgen*) atau yang memiliki relevansinya dengan hukum. Akibat hukum merupakan sebuah akibat yang diberikan atas tindakan atau perbuatan dari subjek hukum sehingga tidak semua akibat dapat dikatakan sebagai akibat hukum dari suatu tindakan.⁷⁴ Tindakan

⁷² *Ibid*, hlm. 49.

⁷³ HR. Ridwan, *Op.cit.*, hlm 117.

⁷⁴ Achmad Ali, 2017, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm 275.

hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban, sedangkan tindakan hukum Pejabat TUN bersifat publik dikarenakan tindakan yang dilakukan berdasarkan kewenangan yang bersifat hukum publik.⁷⁵ Suatu akibat hukum dapat berupa:⁷⁶

- a. Lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu keadaan hukum;
- b. Lahir, berubah atau lenyapnya suatu hubungan hukum antara subjek hukum.
- c. Sanksi dan penghargaan dalam melakukan tindakan hukum.

C. Tinjauan Umum tentang Keputusan Tata Usaha Negara dalam

Kekuasaan Pemerintahan

1. Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan adalah bentuk pemecahan masalah yang dilakukan setelah memilih satu berbagai alternatif yang dibuat.⁷⁷ Pengertian keputusan yang dikemukakan oleh Didin Kurniadin dan Imam Machali diartikan sebagai hasil pemecahan masalah yang dihadapinya dengan tegas. Hal ini berkaitan dengan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan mengenai apa yang harus dilakukan dan seterusnya mengenai unsur perencanaan.⁷⁸

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau keputusan administratif dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah "*beschikking*" yang diperkenalkan oleh Cornelis van Vollenhoven dan C.W. van der Pot,

⁷⁵ HR. Ridwan, *Op.cit.*, hlm. 154.

⁷⁶ Irwansyah, *Op.cit* hlm. 149.

⁷⁷ Hendra Riofita, 2015, *Perilaku Organisasi*, Pekanbaru: CV Mutiara Pesisir, hlm. 37.

⁷⁸ Kurniadin dan Imam Machali, 2016, *Manajemen Pendidikan Konsep dan Prinsip Pengelolaan Pendidikan*, Yogyakarta: PT.Ar-Ruzz Media, hlm.322-323.

sedangkan dalam bahasa Jerman dikenal dengan istilah *verwaltungsakt* yang pertama kali diperkenalkan oleh Otto Meyer.⁷⁹ Istilah "*beschikking*" oleh para ahli memiliki penggunaan yang berbeda misalnya, E. Utrecht menyebutnya sebagai penetapan sedangkan S. Prajudi menyebutnya sebagai penetapan.

Beberapa kalangan dari sarjana hukum terdapat beberapa perbedaan pendapat dalam merumuskan definisi dari *beschikking*, Adapun definisi yang dirumuskan, yaitu:⁸⁰

- a. Keputusan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk (melaksanakan) hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum yang baru, mengubah, atau menghapuskan suatu hubungan hukum yang ada.
- b. *Beschikking* adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan hukum publik. Dibuat untuk satu atau lebih individu berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak kepada mereka.

Dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Peradilan Tata Usaha Negara, merumuskan:

"Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, final dan tindakan yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata."

⁷⁹ HR. Ridwan, *Op.cit.*, hlm. 139.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 141-142.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 merumuskan:

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

2. Macam-Macam Keputusan Tata Usaha Negara

Terdapat beberapa penggunaan istilah yang berbeda untuk menerjemahkan "*beschikking*", E. Utrecht menyebutnya sebagai ketetapan. Kemudian Utrecht membedakan ketetapan menjadi beberapa macam, yaitu:⁸¹

- a. Ketetapan positif dan negatif
Ketetapan positif diartikan sebagai keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi orang yang dituju dalam keputusan tersebut. Sedangkan ketetapan negatif tidak menimbulkan sebuah perubahan dalam keadaan hukum yang sudah ada. Ketetapan negatif dapat berbentuk, pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima, atau suatu penolakan.
- b. Ketetapan deklaratoir dan ketetapan konstitutif
Ketetapan deklaratoir merupakan ketetapan yang menyatakan bahwa hukumnya demikian sedangkan ketetapan konstitutif adalah ketetapan yang membuat hukum.
- c. Ketetapan kilat dan ketetapan tetap
Menurut W.F Prins, ketetapan kilat terbagi menjadi empat macam: ketetapan yang bermaksud untuk mengubah redaksi (teks) ketetapan lama; ketetapan negatif, penarikan atau pembatalan suatu ketetapan; suatu pernyataan pelaksanaan.
- d. Dispensasi, izin, lisensi, dan konsesi

S. Prajudi Atmosudirdjo membedakan penetapan menjadi dua macam, yaitu penetapan negatif yang berupa penolakan yang hanya berlaku satu kali, sehingga permintaannya boleh dimintakan berulang kali

⁸¹ Philipus M. Hadjon. *et.al. Op.cit*, hlm 136-137.

dan penetapan positif yang berupa permintaan dikabulkan. Penetapan positif terbagi menjadi lima golongan, yaitu:⁸²

- a. Menciptakan keadaan hukum baru pada umumnya;
- b. Menciptakan keadaan hukum baru terhadap suatu objek saja;
- c. Membentuk atau membubarkan suatu badan hukum;
- d. Memberikan beban atau kewajiban;
- e. Memberikan keuntungan. Penetapan ini adalah dispensasi, izin, lisensi, atau konsesi.

D. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Menteri

1. Pengertian Peraturan Menteri dalam Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh Menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin kementerian, sedangkan Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

2. Fungsi Peraturan Menteri

Pembentukan Peraturan Menteri dilatarbelakangi pada kebijakan pemerintah yang perlu dituang dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu Menteri atau pejabat yang setingkat Menteri dapat diberikan kewenangan untuk

⁸² *Ibid*, hlm.137-138.

membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan tersebut.⁸³ Berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD NRI 1945 terdapat fungsi dari Peraturan Menteri adalah sebagai berikut:⁸⁴

- a. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya;
- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden;
- c. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang secara tegas menyebutnya;
- d. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang secara tegas menyebutnya.

3. Fungsi Peraturan Direktorat Jenderal

Sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara, dinyatakan bahwa Unsur pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 7 ayat 1 huruf c adalah Direktorat Jenderal yang dipimpin oleh Direktur Jenderal. Pada Pasal 14 menyebutkan bahwa Direktorat Jenderal mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidangnya dan fungsi dari Direktorat Jenderal diatur dalam Pasal 15 yang berbunyi:

- “(1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Direktorat Jenderal menyelenggarakan fungsi:
- a. Perumusan kebijakan dibidangnya;
 - b. Pelaksanaan kebijakan dibidangnya
 - c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidangnya;
 - d. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal; dan
 - e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh menteri.

⁸³ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, *NEGARA HUKUM*: Vol. 9, No. 1, Juni 2018, hlm. 95.

⁸⁴ Maria Farida Indrati S., *Op.cit*, hlm. 274-276.

(2) Selain menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Direktorat Jenderal yang melaksanakan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria dibidangnya; dan
- b. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidangnya.”

E. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan keleluasan kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dasar hukum pemerintah daerah untuk mengurus sendiri daerahnya tercantum pada Pasal 18 UUD NRI 1945.

Istilah desentralisasi berasal dari kata Bahasa Latin, yaitu *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat, sehingga secara harfiah desentralisasi dapat diartikan sebagai melepaskan dari pusat. Desentralisasi kemudian dimaknai dalam konsep ketatanegaraan sebagai sebuah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah atau dapat pula berarti desentralisasi secara politik atau desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige desentralisatie*).⁸⁵

Desentralisasi dipahami sebagai sebuah pemberian kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan

⁸⁵ Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 32-33.

juga oleh kesatuan kesatuan pemerintahan yang lebih rendah dan mandiri (*zelftanding*), serta bersifat otonom (teritorial dan fungsional).⁸⁶ Menurut Gerald S Marynov, antara desentralisasi dan otonomi seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Desentralisasi merupakan pengotonomian yang berarti proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.⁸⁷

Pengertian Pemerintahan Daerah secara normatif diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) yang berbunyi:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Pemerintahan Daerah di Indonesia telah mengalami perubahan bentuk mulai dari kemerdekaan Indonesia hingga sekarang ini yang pengaturan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerahnya yang berbeda-beda ditetapkan melalui undang-undang.⁸⁸ Berlakunya UU 23/2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 karena dianggap sudah tidak lagi

⁸⁶ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 85.

⁸⁷ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 44.

⁸⁸ A. Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah P., 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 5.

sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu untuk dirubah.⁸⁹

2. Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan

Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁰ Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat otonomi daerah.⁹¹ Menurut Undang-Undang 32 Tahun 2014, Dasar pelaksanaan dari Otonomi Daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/kota.

Otonomi daerah sebagai manifestasi dari demokrasi pada hakikatnya merupakan penerapan dari konsep "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan pemerintahan secara vertikal dalam suatu negara, sehingga menimbulkan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan disisi lain diselenggarakan oleh pemerintah daerah.⁹²

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 17.

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 27.

⁹¹ HAW. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 2

⁹² Abdul Gafar Karim, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 76.

Pengembangan dari desentralisasi dan otonomi daerah dapat dilakukan setidaknya dengan dua syarat yang harus dipertimbangkan, yakni: pertama, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya; kedua, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan.⁹³

Setidaknya menurut SH. Sarundajang terdapat 5 jenis sistem otonomi daerah atau sistem rumah tangga, yaitu:⁹⁴

- a. Otonomi organik, merupakan otonomi yang pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan keberlangsungan daerah;
- b. Otonomi formal, merupakan urusan otonomi yang tidak dibatasi secara positif. Pembatasannya adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Otonomi material, merupakan otonomi yang kewenangannya dibatasi secara positif secara limitatif dan rinci mengenai apa saja yang berhak diatur dan diurusnya;
- d. Otonomi riil, merupakan gabungan dari otonomi materiil dan otonomi formal yang dalam undang-undang pembentukan otonomi, kepada pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lainnya secara bertahap selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada prinsipnya otonomi riil ini menentukan bahwa penyerahan wewenang urusan pemerintahan didasarkan kepada kebutuhan daerah yang menyelenggarakan otonomi daerah.
- e. Otonomi yang nyata, bertanggung jawab, dan dinamis. Nyata yang bermakna bahwa pemberian urusan pemerintahan dibidang tertentu kepada pemerintah daerah harus disesuaikan dengan faktor-faktor yang hidup dan secara objektif di daerah.

⁹³ Ni'matul Huda, *Otonomi.....*, Op.Cit., hlm. 92.

⁹⁴ S.H. Sarundajang, 2003, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 76-82.

Bertanggung jawab artinya pemberian otonomi daerah kepada pemerintah dibidang tertentu kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan dan agar selaras atau sejalan dengan tujuannya yang tidak lain adalah melancarkan pembangunan di seluruh pelosok negara. Dinamis artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi menjadi sarana untuk memberikan dorongan yang lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintah dalam rangka pemberian pelayanan pemerintahan.

Adapun tujuan dari pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian pada daerah. Setidaknya terdapat tiga misi utama dalam melaksanakan otonomi daerah, yaitu: 1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik serta kesejahteraan masyarakat; 2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah; dan 3. Memberdayakan dan menciptakan ruang untuk berpartisipasi bagi masyarakat dalam proses pembangunan.⁹⁵

Pemerintahan lokal dikenal asas tugas pembantuan (*medebewind*) yang menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* sebagai pemberian kemungkinan pemerintah lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.⁹⁶ Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah daerah

⁹⁵ Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: ANDI, hlm. 46.

⁹⁶ Sadu Wisistiono, *et.al*, 2006, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Bandung: Fokusmedia, hlm. 6.

kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dengan menggunakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁹⁷

Tugas Pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan melalui asas desentralisasi dan dekonsentrasi, sedangkan pemerintahan pada tingkatan terbawah seperti daerah kabupaten/kota hingga desa yang paling dekat dengan masyarakat merupakan cerminan dari pemerintah pusat dan menjadi ukuran kinerja pemerintah pusat.⁹⁸

3. Dekonsentrasi

Desentralisasi administratif atau yang biasa disebut sebagai dekonsentrasi adalah delegasi kewenangan kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat bawahan yang berada di daerah dan masing-masing mempunyai daerah jabatan atau wilayah jabatan menurut tingkat-tingkat hirarki yaitu kewenangan atau hak untuk bertindak dan mengambil keputusan atas inisiatif sendiri mengenai wilayah-wilayahnya. Desentralisasi administrasi ini kemudian melahirkan wilayah-wilayah administratif.⁹⁹

⁹⁷ A. Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah P, *Op.cit.*, hlm. 28.

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 2.

⁹⁹ Avdul Kholiq A. dan Abul Haris Suryo N., 2019, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Malang: Intrans Publishing, hlm. 55.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 9 UU 23/2014 mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

4. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi

Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi diatur dalam Pasal 13 ayat

(3) UU 23/2014, yaitu:

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

Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tercantum dalam Pasal 13 ayat (4) UU 23/ 2014, yaitu:

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

F. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah Provinsi

1. Pengertian Kepala Daerah Provinsi

Berdasarkan Pasal 59 ayat (1) UU 23/2014 menyatakan bahwa: “Setiap Daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintahan daerah. Kepala Daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota. Masa jabatan kepala daerah adalah 5 tahun terhitung sejak pelantikan dan dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.”¹⁰⁰

2. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah Provinsi

Mengenai tugas dan wewenang dari kepala daerah provinsi atau gubernur selaku wakil dari pemerintah pusat diatur dalam Pasal 91 ayat (2) dan (3) UU 23/2014 sebagai berikut

- (2) Dalam Melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat mempunyai tugas:
 - a. Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
 - b. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
 - c. Memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
 - d. Melakukan evaluasi terhadap RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 50-51.

- e. Melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
 - f. Melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
- (3) Dalam Melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada (2), gubernur selaku wakil dari pemerintah pusat mempunyai wewenang:
- a. Membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota;
 - b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah Provinsi;
 - d. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
 - e. Melaksanakan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Hak dan Kewajiban Kepala Daerah

Menurut Apeldoorn, hak dan kewajiban merupakan dua segi dari satu hubungan hukum yang seolah-olah jika pada satu sisi terdapat hak maka di sisi lainnya terdapat kewajiban (muncul secara refleks). Dalam bahasa Jerman dan Belanda, kata “hak” dan “hukum” menggunakan terminologi yang sama yaitu “recht”. Hukum adalah *Recht im objective Sinne* (hukum dalam arti objektif), sedangkan hak adalah *Recht im subjektive Sinne* (hukum dalam arti subjektif). Hak pada hakikatnya merupakan kebebasan bagi subjek untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.¹⁰¹ Kewajiban adalah beban untuk memberikan sesuatu yang semestinya dibiarkan atau diberikan semata-mata oleh pihak tertentu tidak dapat oleh pihak lain manapun yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa oleh

¹⁰¹ Shidarta, 2022, *Hak dan Kewajiban*, <https://business-law.binus.ac.id/2021/10/31/hak-dan-kewajiban/>, diakses pada 26 desember 2023.

yang berkepentingan. Adapun kewajiban dari kepala daerah tertuang dalam

Pasal 67 UU 23/2014, yaitu:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Mentaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. Melaksanakan program strategis nasional; dan Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Selain kewajiban yang telah disebutkan diatas, kepala daerah juga memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan yang terdiri atas:¹⁰²

1. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD);
2. Laporan keterangan pertanggungjawaban; dan
3. Ringkasan LPPD yang mencakup laporan kinerja instansi pemerintah daerah.

Menurut Pasal 75 UU 23/2014, Pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah, dan wakil kepala daerah mempunyai hak protokoler dan hak keuangan. Hak keuangan meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lain. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang dikenai sanksi pemberhentian sementara tidak mendapat hak protokoler serta hanya diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan istri/suami.

¹⁰² *Ibid.* hlm. 55.

G. Tinjauan Umum Tentang Angkutan Khusus

1. Pengertian Angkutan

Menurut KBBI, pengertian dari angkutan adalah: 1. Barang-barang (orang-orang dan sebagainya) yang diangkut; 2. Cara mengangkut; 3. Moda transportasi. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan jalan memberikan definisi mengenai angkutan, yaitu: “Angkutan adalah Perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan Kendaraan di Ruang Lalu Lintas Jalan.”

2. Pengertian Angkutan Sewa Khusus

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus mendefinisikan angkutan sewa khusus sebagai:

“Angkutan Sewa Khusus adalah Pelayanan Angkutan dari pintu ke pintu pengemudi, memiliki wilayah operasi dalam wilayah perkotaan, dari dan ke bandar udara, Pelabuhan, atau simpul transportasi lainnya serta pemesanan menggunakan aplikasi berbasis teknologi informasi, dengan besaran tarif tercantum dalam aplikasi.”

H. Tinjauan Umum Tentang Tarif Angkutan Sewa Khusus

1. Pengertian Tarif

Pengertian tarif menurut KBBI adalah: 1. Harga satuan jasa; 2. Aturan pungutan; dan daftar bea masuk. Menurut Kotler dan Amstrong merupakan sejumlah uang yang dibayarkan atas barang atau jasa, atau jumlah nilai

yang konsumen tukarkan untuk mendapatkan keuntungan atau manfaat dari memiliki atau menggunakan suatu produk atau jasa.¹⁰³

Pengertian secara normatif mengenai tarif angkutan sewa khusus diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (15) PM 118/2018 sebagai: tarif yang berlaku yang dibayar oleh Pengguna Jasa kepada penyedia jasa Angkutan Sewa Khusus berdasarkan kesepakatan melalui aplikasi teknologi informasi dengan berpedoman pada tarif batas atas dan batas bawah.

2. Tarif Batas Bawah dan Tarif Batas Atas

Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) PM 118/2018 menyatakan bahwa Besaran Tarif angkutan sewa khusus yang berlaku paling sedikit sebesar tarif batas bawah dan paling banyak sebesar tarif batas atas. Pengaturan tarif batas atas dilakukan untuk melindungi konsumen agar tidak ada kenaikan tarif yang sewenang-wenang di waktu tertentu, terutama pada saat jam sibuk dimana permintaan (*demand*) sangat tinggi. Sedangkan pengaturan tarif batas bawah perlu ditetapkan untuk melindungi pengemudi dan agar tidak terjadi perang tarif/banting harga yang dapat menjatuhkan usaha pesaing. Sehingga pengaturan tarif ini semata-mata demi melindungi kepentingan masyarakat.¹⁰⁴

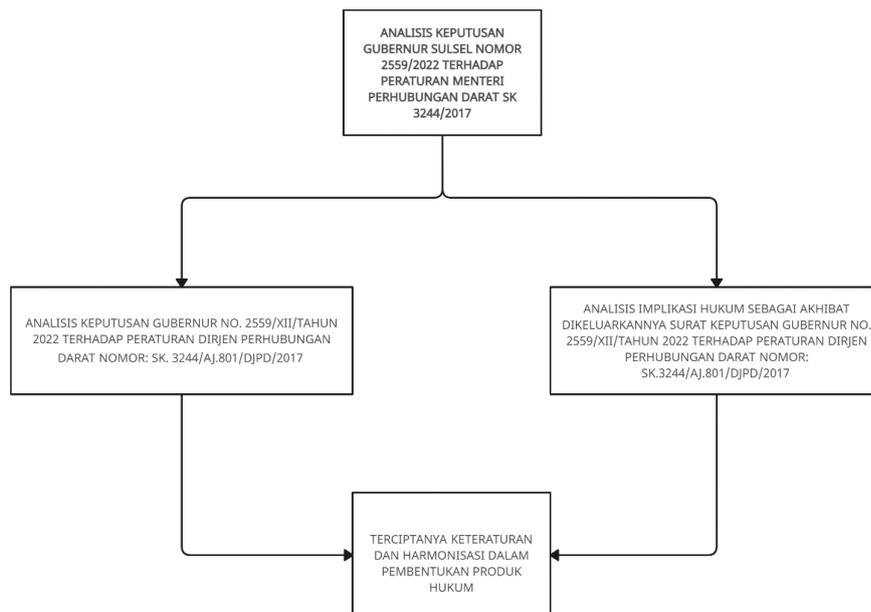
¹⁰³ Kotler Philip dan Gary Armstrong, 2008, *Prinsip-Prinsip Pemasaran Edisi Keduabelas Jilid Satu*, Jakarta: Erlangga, hlm. 345.

¹⁰⁴ Biro Komunikasi dan Informasi Publik, 2017, *Mengenal dan Memahami PM 108 Tahun 2017*, <https://dephub.go.id/post/read/mengenal-dan-memahami-pm-108-tahun-2017> , diakses pada 24/11/2023

I. Kerangka Berpikir

Adapun kerangka berpikir yang akan digunakan dalam karya tulisan ini akan digambarkan seperti dibawah ini:

Gambar 2. 1



J. Definisi Operasional

Agar memudahkan pemahaman terkait beberapa istilah yang digunakan dalam karya tulisan ini, maka akan disajikan beberapa terminologi khusus yang digunakan untuk menjabarkan dan menjelaskan dalam penulisan. Adapun beberapa definisi operasional yang memiliki relevansi dengan judul karya ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. **Keputusan TUN** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan

oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

2. **Perbuatan Pemerintahan** adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi negara dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi negara.
3. **Peraturan Menteri** adalah peraturan yang ditetapkan oleh Menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.
4. **Pemerintahan Daerah** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. **Kepala Daerah** merupakan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintahan daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif atau sering disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal. Penelitian normatif merupakan suatu penelitian dengan prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran yang didasarkan pada logika keilmuan dari sisi normatifnya. Dalam penelitian normatif tidak hanya mengacu pada peraturan perundang-undangan saja atau hukum positif tetapi cakupannya lebih luas, berbeda halnya dengan penelitian normatif yuridis yang membatasi penelitian pada norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan sebagai suatu pedoman berperilaku atau *law in books*.¹⁰⁵ Dapat juga dikatakan bahwa penelitian normatif melakukan pengujian suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Metode penelitian normatif mencakup:¹⁰⁶

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- b. Penelitian terhadap sistematik hukum;
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- d. Perbandingan hukum;
- e. Sejarah hukum.

¹⁰⁵ Vidya Prahassacitta, 2019, *Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Yuridis*, <https://business-law.binus.ac.id/2019/08/25/penelitian-hukum-normatif-dan-penelitian-hukum-yuridis/>, diakses pada 4 /12/2022.

¹⁰⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 13.

Tabel 3.1 Tipe dan Pendekatan Penelitian

1.	Rumusan Masalah 1	Tipe Penelitian normatif	Pendekatan: Pendekatan Perundang- undangan.
2.	Rumusan Masalah 2	Tipe Penelitian normatif	Pendekatan: Perundang- Undangun

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dalam penelitian ini akan digunakan beberapa pendekatan yang telah dikemukakan sebelumnya, yaitu: ¹⁰⁷

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁰⁸ Pandangan dan doktrin tersebut

¹⁰⁷ Peter M. Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 113.

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 135.

akan menjadi sandaran bagi penulis dalam menjawab isu hukum yang akan dijawab.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Setiap penelitian memerlukan sumber dan bahan yang nantinya akan digunakan untuk menganalisis dan memberikan kejelasan dalam menyelesaikan isu yang akan dijawab, termasuk isu dalam penelitian hukum juga memerlukan sumber dan bahan hukum. Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Dalam penelitian ini akan digunakan 3 (tiga) jenis bahan hukum, yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum, yang akan dijelaskan di bawah ini: ¹⁰⁹

- a. Sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki sifat otoritatif atau mempunyai otoritas. Bahan hukum ini terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.
- b. Sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum sekunder. Adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi seperti

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 181.

buku-buku teks tentang hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.

- c. Bahan non hukum merupakan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan berbagai referensi ilmiah non hukum lainnya yang memiliki relevansi dengan penelitian yang diteliti.¹¹⁰

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Jenis penelitian hukum normatif yang digunakan dalam penelitian ini sehingga teknik dalam pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis menggunakan cara dan mekanisme umum berupa studi dokumentasi atau studi kepustakaan¹¹¹ (*library research*), yakni serangkaian usaha untuk memperoleh bahan hukum dengan cara membaca, menelaah, mengklasifikasi dan mengidentifikasi, kemudian melakukan abstraksi, yang didasarkan pada bahan hukum, buku, karya tulis ilmiah, peraturan perundang-undangan dan bahan lainnya yang telah dikumpulkan dan memiliki kaitan dengan pokok permasalahan dalam pembahasan dalam karya tulis ini.

D. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan oleh penulis akan digunakan oleh penulis untuk dianalisis lebih mendalam guna menjawab isu hukum

¹¹⁰ Soejono Soekanto, *Op.cit*, hlm. 170.

¹¹¹ Irwansyah dan Ahsan Yunus, 2020, *Penelitian hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 170.

dan rumusan masalah yang telah dipaparkan oleh penulis menggunakan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan. Bahan hukum yang telah dianalisis akan disistematisasi dan kemudian akan dikaji lebih mendalam menggunakan teori-teori dan doktrin-doktrin hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan yang rasional dan logis. Kemudian akan ditarik suatu kesimpulan sesuai dengan karakteristik dari sebuah penelitian normatif yang tentunya dalam pengambilan kesimpulan dari analisis tersebut menggunakan metode silogisme deduktif.¹¹²

¹¹² *Ibid.*, hlm. 171.