

**POLITIK HUKUM PENGATURAN STANDAR HARGA
SATUAN REGIONAL YANG MEWUJUDKAN KEPASTIAN
HUKUM BERDASARKAN PENDEKATAN PARADIGMATIK
DI INDONESIA**

***LEGAL POLITICS OF REGULATING REGIONAL STANDARD
UNIT PRICES TO ACHIEVE LEGAL CERTAINTY BASED ON A
PARADIGMATIC APPROACH
IN INDONESIA***

DISERTASI

Oleh

Zainal Abidin

2207190012



PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA

JAKARTA

2026

**POLITIK HUKUM PENGATURAN STANDAR HARGA
SATUAN REGIONAL YANG MEWUJUDKAN KEPASTIAN
HUKUM BERDASARKAN PENDEKATAN PARADIGMATIK
DI INDONESIA**

***LEGAL POLITICS OF REGULATING REGIONAL STANDARD
UNIT PRICES TO ACHIEVE LEGAL CERTAINTY BASED ON A
PARADIGMATIC APPROACH
IN INDONESIA***

DISERTASI

Diajukan untuk memenuhi persyaratan akademik guna memperoleh gelar
Doktor Hukum (Dr.) pada Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia

Oleh
Zainal Abidin

2207190012



PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA

JAKARTA

2026



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Zainal Abidin
NIM : 2207190012
Program Studi : Hukum Program Doktor
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa karya tulis tugas akhir yang berjudul "POLITIK HUKUM PENGATURAN STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL YANG MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM BERDASARKAN PENDEKATAN PARADIGMATIK DI INDONESIA":

1. Dibuat dan diselesaikan sendiri dengan menggunakan hasil kuliah, tinjauan lapangan, buku-buku dan jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada karya tugas akhir saya.
2. Bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar sarjana di universitas lain, kecuali pada bagian-bagian sumber informasi yang dicantumkan dengan cara referensi yang semestinya.
3. Bukan merupakan karya terjemahan dari kumpulan buku atau jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada tugas.

Kalau terbukti saya tidak memenuhi apa yang dinyatakan di atas, maka karya tugas akhir ini dianggap batal.

Jakarta, 11 Mei 2026



Zainal Abidin
NIM: 2207190012



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

PERSETUJUAN TIM PROMOTOR

POLITIK HUKUM PENGATURAN STANDAR HARGA SATUAN
REGIONAL YANG MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM
BERDASARKAN PENDEKATAN PARADIGMATIK DI INDONESIA

Oleh:

Nama : Zainal Abidin
NIM : 2207190012
Program Studi : Hukum Program Doktor
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dan dipertahankan dalam Ujian Terbuka guna mencapai gelar Doktor Hukum pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia.

Jakarta, 11 Mei 2026

Menyetujui,

Promotor

Prof. Dr. John Pieris, S.H., M.H., M.S.
NIP/NUPTK: 191690/0150727628130043

Co Promotor I

Assist. Prof. Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.
NIP/NUPTK: 951400/0321107202

Co Promotor II

Assoc. Prof. Dr. Wiwik Sri Widiartv, S.H., M.H.
NIP/NUPTK: 141104/4259743644230083



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

PERSETUJUAN DEWAN PENGUJI

Pada tanggal 11 Mei 2026 telah diselenggarakan Ujian Terbuka untuk memenuhi sebagian persyaratan akademik guna memperoleh gelar Sarjana Strata Tiga pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia, atas nama:

Nama : Zainal Abidin
NIM : 2207190012
Program Studi : Hukum Program Doktor
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Termasuk ujian Tugas Akhir yang berjudul "POLITIK HUKUM PENGATURAN STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL YANG MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM BERDASARKAN PENDEKATAN PARADIGMATIK DI INDONESIA" oleh tim penguji yang terdiri dari:

No.	Nama Penguji	Jabatan	Tanda Tangan
1	Prof. Angel Damayanti, S.IP., M.Sc., M.Si., Ph.D.	Ketua	1.
2	Prof. Dr. John Pieris, S.H., M.H., M.S.	Sekretaris	2.
3	Assist. Prof. Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.	Penguji	3.
4	Assoc. Prof. Dr. Wiwik Sri Widiarty, S.H., M.H.	Penguji	4.
5	Assoc. Prof. Dr. Tomson Situmeang, S.H., M.H.	Penguji	5.
6	Dr. Manuel Kaisiepo, S.IP., M.H.	Penguji	6.
7	Prof. Dr. Juanda, S.H., M.H.	Penguji	7.



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

LEMBAR PENGESAHAN

POLITIK HUKUM PENGATURAN STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL YANG
MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM BERDASARKAN PENDEKATAN
PARADIGMATIK DI INDONESIA

Nama : Zainal Abidin
NIM : 2207190012
Program Studi : Hukum Program Doktor
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Disertasi dipertahankan didepan Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka guna mencapai gelar Doktor Hukum pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia dan diterima untuk memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar Doktor (Dr.).

Jakarta, 11 Mei 2026

Mengesahkan,
Universitas Kristen Indonesia



Pjs. Dekan

Tomson Situmeang

Assoc. Prof. Dr. Tomson Situmeang, S.H., M.H.
NIP/NUPTK: 171443/ 0557759660138022



Ketua Program Studi

John Pieris

Prof. Dr. John Pieris, S.H., M.H., M.S.
NIP/NUPTK: 191690/0150727628130043



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

Pernyataan Dan Persetujuan Publikasi Tugas Akhir

Saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Zainal Abidin
NIM : 2207190012
Program Studi : Hukum Program Doktor
Fakultas : Fakultas Hukum
Jenis Tugas Akhir : Disertasi
Judul : POLITIK HUKUM PENGATURAN STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL YANG MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM BERDASARKAN PENDEKATAN PARADIGMATIK DI INDONESIA

Menyatakan bahwa :

1. Tugas akhir tersebut adalah benar karya saya dengan arahan dari dosen pembimbing dan bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar akademik di perguruan tinggi manapun;
2. Tugas akhir tersebut bukan merupakan plagiat dari hasil karya pihak lain, dan saya mengutip dari karya orang lain maka akan dicantumkan sebagai referensi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
3. Saya memberikan Hak Noneksklusif tanpa Royalti kepada Universitas Kristen Indonesia yang berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilih hak cipta.

Apabila di kemudian hari ditemukan pelanggaran Hak Cipta dan Kekayaan Intelektual atau Peraturan Perundang undangan Republik Indonesia lainnya dan Integritas akademik dalam karya saya tersebut, maka saya bersedia menanggung secara pribadi segala bentuk tuntutan hukum dan sanksi akademis yang timbul serta membebaskan Universitas Kristen Indonesia dari segala tuntutan hukum yang berlaku.

Jakarta, 11 Mei 2026



Zainal Abidin
NIM: 2207190012

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Salam sejahtera bagi kita semua

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Pengasih, karena atas karunia-Nya, penulis berhasil menyelesaikan tugas dari Program Doktor Hukum Universitas Kristen Indonesia dengan judul : “POLITIK HUKUM PENGATURAN STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL YANG MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM BERDASARKAN PENDEKATAN PARADIGMATIK DI INDONESIA”.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih kepada : Prof. Dr. John Pieris, S.H., M.H., M.S., selaku promotor yang telah dengan sabar memberikan bimbingan dan masukan yang berharga dalam penyusunan disertasi ini, serta kepada Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H., selaku Co promotor 1 yang telah meluangkan waktu dalam bimbingan ini dan juga kepada Dr. Wiwik Sri Widiarty, S.H., M.H., selaku Co promotor 2 yang telah terus memberikan bimbingan waktu tanpa batas dan sabar mendorong peneliti untuk tetap semangat dalam menyelesaikan studi ini. Penulis menyadari ada banyak pihak yang berperan dalam proses penyusunan disertasi ini.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada segenap pengajar Program Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, sehingga disertasi ini dapat terselesaikan tepat pada waktunya. Oleh karena itu, pada kesempatan kali ini Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. David L. Tobing, S.H., M.Kn. selaku Ketua Pengurus Yayasan Universitas Kristen Indonesia yang telah memberi

kesempatan pada Penulis untuk menuntut ilmu di Program Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia

2. Ibu Prof. Angel Damayanti, S.IP., M.Si., M.Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Kristen Indonesia, yang telah memberi kesempatan pada Penulis untuk menuntut ilmu di Program Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia.
3. Dr. Hendri Jayadi, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia.
4. Prof. Dr. John Pieris, S.H., M.S., M.H. selaku Ketua Program Studi Doktor Hukum Universitas Kristen Indonesia sekaligus Promotor yang telah banyak membantu dan memberi dorongan sehingga disertasi ini dapat penulis selesaikan.
5. Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H dan Dr. Wiwik Sri Widiarty, S.H., M.H. selaku Co Promotor yang telah membimbing, membantu dan memberi dorongan sehingga disertasi ini dapat penulis selesaikan.
6. Segenap civitas akademika Universitas Kristen Indonesia, khususnya jajaran Program Studi Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia beserta staf administrasi akademik yang telah banyak membantu proses administrasi penyelenggaraan pendidikan.
7. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Hukum Fakultas hokum Universitas Kristen Indonesia angkatan VI.
8. Istri dari penulis tercinta Meylya Juriyani dan putra/putri ku tersayang Gavin Nararya Azala, Mikail Arka Ryu Azala, Akira Aslan Azala dan *My Little Princess* Hanna Sofia Putri Azala, yang dengan setia dan sabar dalam mendukung penulis dalam segala hal terlebih dalam doa sehingga penulis bisa menyelesaikan disertasi ini.
9. Orang tua ku tercinta Zurlena Kasim dan Moh Saleh yang menjadi inspirasi penulis dalam menyelesaikan pendidikan doktor ini.

10. Para rekan-rekan, seluruh staff dan karyawan pada Subdirektorat 3.A.1 DJPKN III dan Bidang KHKN II Badan Binbangkum BPK RI, yang telah banyak membantu dan menyemangati serta mendoakan penulis dan keluarga dalam menyelesaikan penulisan disertasi ini.
11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.

Karenanya perkenankanlah penulis berdoa kiranya Allah SWT Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan balasan kasih karunia atas segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis sejak dalam perkuliahan sampai selesainya disertasi ini. Selain itu penulis juga berharap agar apa yang tertuang dalam disertasi ini dapat bermanfaat bagi kepentingan pengembangan Ilmu Hukum secara umum maupun pengembangan Hukum Tata Negara (Keuangan Negara) secara khusus.

Akhir kata penulis menyadari penulisan disertasi ini masih jauh dari sempurna, oleh karenanya segala masukan, kritik dan saran yang sifatnya membangun sangatlah penulis harapkan untuk kesempurnaan disertasi ini.

Jakarta, Mei 2026

ZAINAL ABIDIN

Daftar Isi

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR	i
PERSETUJUAN TIM PROMOTOR.....	ii
PERSETUJUAN DEWAN PENGUJI	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
ABSTRAK	xiv
ABSTRACT.....	xv
DALIL-DALIL.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	21
C. Rumusan Masalah	24
D. Tujuan Penelitian.....	25
E. Manfaat Penelitian	25
F. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep	27
G. Metode Penelitian.....	82
H. Orisinalitas Penelitian.....	92
I. Kebaruan Penelitian	101
J. Sistematika Penulisan	103
BAB II SEJARAH REGULASI DAN TRANSFORMASI POLITIK HUKUM STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL (SHSR) PASCA PUTUSAN MA NO. 12 P/HUM/2024	106

A. Sejarah dan Perkembangan Regulasi Standar Harga Satuan Regional di Indonesia	106
B. Kedudukan dan Fungsi Standar Harga Satuan Regional (SHSR) dalam Sistem Keuangan Negara dan Daerah	117
C. Karakter dan Substansi Pengaturan SHSR sebelum Putusan Mahkamah Agung No. 12 P/HUM/2024	133
D. Implikasi Putusan Mahkamah Agung No. 12 P/HUM/2024 terhadap Pengaturan SHSR.....	151
E. Arah dan Karakter Pengaturan SHSR setelah Terbitnya Perpres 72 Tahun 2025	161
F. Pengaturan Standar Biaya atau Standard Cost dalam Sistem Keuangan Publik di Berbagai Negara	175
BAB III DISHARMONISASI DAN KETIDAKPASTIAN HUKUM AKIBAT PENCABUTAN PERPRES 53 TAHUN 2023 DALAM PENGANGGARAN DAERAH	185
A. Kedudukan Perpres Nomor 53 Tahun 2023 dalam Sistem Penganggaran Daerah Sebelum Pencabutan.....	185
B. Pembatalan Perpres Nomor 53 Tahun 2023 oleh Mahkamah Agung dan Implikasinya terhadap Kepastian Hukum	199
C. Disharmonisasi Pengaturan SHSR Pasca-Pencabutan Perpres 53 Tahun 2023	216
D. Ketidakpastian Hukum dan Dampaknya terhadap Tata Kelola APBD, Pengawasan, serta Akuntabilitas Keuangan Daerah Pasca-Pencabutan Perpres 53 Tahun 2023	243
BAB IV ARAH POLITIK HUKUM DAN PENDEKATAN PARADIGMATIK DALAM REKONSTRUKSI PENGATURAN SHSR	257
A. Arah Politik Hukum Rekonstruksi Pengaturan SHSR Pasca Putusan Mahkamah Agung	257

B. Pendekatan Paradigmatik dalam Rekonstruksi Pengaturan SHSR yang Legitimate dan Adaptif	278
C. Arah Politik Hukum Dan Pendekatan Paradigmatik Dalam Rekonstruksi Pengaturan SHSR	324
BAB V PENUTUP	331
A. Kesimpulan	331
B. Saran	334
DAFTAR PUSTAKA	338
CURRICULUM VITAE	347



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Fungsi Strategis SHSR dalam Keuangan Daerah	3
Tabel 1.2 Perbandingan Perkembangan Regulasi Standar Harga Satuan Regional (SHSR)	21
Tabel 1.3 Penelitian Terdahulu.....	93
Tabel 4.1 Evolusi Pengaturan SHSR dan Implikasinya terhadap Hubungan Keuangan Pusat–Daerah.....	328



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Timeline Perubahan Regulasi SHSR dan Pergeseran Paradigma Pengaturan	19
Gambar 4.1 Desain Kelembagaan Pusat-Daerah.....	288
Gambar 4.2 Model Pengendalian Fiskal SHSR Perpres 72 tahun 2025	305



ABSTRAK

Judul: Politik Hukum Pengaturan Standar Harga Satuan Regional Yang Mewujudkan Kepastian Hukum Berdasarkan Pendekatan Paradigmatik Di Indonesia

Penelitian ini menganalisis rekonstruksi politik hukum pengaturan Standar Harga Satuan Regional (SHSR) dalam konteks pengelolaan keuangan daerah di Indonesia pasca Putusan Mahkamah Agung Nomor 12 P/HUM/2024 dan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2025. Putusan Mahkamah Agung tersebut menandai koreksi yudisial terhadap model pengaturan SHSR yang bersifat legalistik-sentralistik dan menimbulkan disharmonisasi antara pengendalian fiskal nasional dan otonomi daerah. Sementara itu, Perpres 72/2025 merepresentasikan pergeseran paradigma dari penyeragaman angka menuju penguatan proses, data, dan pembuktian kewajaran belanja. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan analisis peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur hukum tata negara, hukum administrasi, serta tata kelola keuangan publik. Hasil kajian menunjukkan rekonstruksi SHSR yang legitimate dan adaptif mensyaratkan: (i) kejelasan dasar kewenangan dan batas materi muatan Peraturan Presiden dalam rezim keuangan daerah; (ii) pergeseran akuntabilitas dari kepatuhan administratif menuju akuntabilitas kinerja dan value for money; (iii) desain kelembagaan pusat–daerah yang berbasis bukti dan data yang dapat diverifikasi; serta (iv) mekanisme pengendalian risiko yang mencegah fleksibilitas berubah menjadi diskresi yang eksekutif. Penelitian ini menyimpulkan legitimasi SHSR dalam negara desentralistik tidak ditentukan oleh kekakuan norma, melainkan oleh kemampuannya mengelola kompleksitas fiskal secara adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan, sekaligus memberikan perlindungan hukum yang proporsional bagi pejabat daerah dalam pengambilan keputusan anggaran.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Politik Hukum, Standar Harga Satuan Regional, Kepastian Hukum, Pendekatan Paradigmatik

ABSTRACT

Title: Legal Politics Of Regulating Regional Standard Unit Prices To Achieve Legal Certainty Based On A Paradigmatic Approach In Indonesia

This study examines the reconstruction of the political-legal framework governing Regional Standard Unit Prices (Standar Harga Satuan Regional/SHSR) in Indonesia's subnational public finance system following Supreme Court Decision No. 12 P/HUM/2024 and the enactment of Presidential Regulation No. 72 of 2025. The Supreme Court decision represents a judicial correction of a legalistic and centralistic SHSR model that generated structural tension between national fiscal control and regional autonomy. In contrast, Presidential Regulation No. 72 of 2025 reflects a paradigmatic shift from numerical standardization toward process-based regulation emphasizing data transparency and evidentiary justification. Employing a normative juridical approach, this research analyzes statutes, court decisions, and scholarly literature in constitutional law, administrative law, and public financial governance. The findings indicate that a legitimate and adaptive SHSR framework requires: (i) a clear delineation of authority and material scope of presidential regulations within the regional finance regime; (ii) a transformation of accountability from administrative compliance to performance accountability and value for money; (iii) an evidence-based central–local institutional design supported by verifiable price data; and (iv) a risk-control mechanism that prevents regulatory flexibility from devolving into excessive administrative discretion. The study concludes that, within a decentralized state, the legitimacy of SHSR regulation is not derived from rigid uniformity, but from its capacity to manage fiscal complexity fairly, transparently, and accountably, while simultaneously providing proportional legal protection for local officials in budgetary decision-making.

Keywords: *Reconstruction, Legal Politics, Regional Standard Unit Prices, Legal Certainty, Paradigmatic Approach*

DALIL-DALIL

1. Pengaturan Standar Harga Satuan Regional (SHSR) merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara dan daerah yang berlandaskan pada Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
2. Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Pasal 279 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
3. Model pengaturan SHSR dalam Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2023 yang bersifat legalistik-sentralistik telah dikoreksi melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 12 P/HUM/2024
4. Putusan Mahkamah Agung Nomor 12 P/HUM/2024 menimbulkan kekosongan norma (*vacuum of norm*) dalam pengaturan standar harga satuan
5. Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2025 merupakan bentuk rekonstruksi politik hukum pengaturan SHSR yang menggeser paradigma dari pendekatan berbasis angka menuju pendekatan berbasis metodologi, data, dan pembuktian kewajaran belanja
6. Dalam kerangka negara hukum dan desentralisasi, legitimasi pengaturan SHSR tidak ditentukan oleh kekakuan norma, melainkan oleh kemampuannya menjamin kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam tata kelola keuangan daerah