

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Dasar Hukum Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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 1945.⁷⁴ Dimana Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁷⁵ Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya⁷⁶, yaitu: *pertama*, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; *kedua*, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut;

⁷⁴ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁵ Pasal 1 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁷⁶ Setya Retnami. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000, hlm 1.

dan *ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD. Kewenangan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat Perda-Perda (*zelf wetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diimbun secara demokratis.⁷⁷ Jadi pelaksanaan Pemerintah Daerah tidak terlepas dari asas desentralisasi dan otonomi daerah.

Pengertian Pemerintahan Daerah Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut : “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan-urusan yang menjadi urusan daerah (provinsi atau kabupaten) oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah). Dalam menyelenggarakan

⁷⁷ M. Laica Marzuki. *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*. Makasar: Kertas kerja PSKMP – LPPM Unhas. 1999, hlm. 12.

pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah). Sementara itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah). Dengan demikian penyelenggara pemerintah daerah terdiri dari pemerintahan daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola daerahnya sendiri dengan baik dengan penuh tanggung jawab dan jauh dari praktik-praktik korupsi.

Hak-hak dan Kewajiban Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak daerah tersebut menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah:

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
2. Memilih pemimpin daerah;
3. Mengelola aparatur daerah;
4. Mengelola kekayaan daerah;
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;

7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah dan
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping hak-hak tersebut di atas, daerah juga diberi beberapa kewajiban, yaitu:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. Mengembangkan sistem jaminan social;
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. Melestarikan lingkungan hidup;
12. Mengelola administrasi kependudukan;
13. Melestarikan nilai sosial budaya;
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
15. Kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan dilakukan secara efisien, transparan, bertanggungjawab, tertib, adil, patuh, dan taat pada peraturan perundang-undangan⁷⁸. Dengan demikian pemerintah daerah harus memenuhi kewajiban-kewajiban yang telah diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Urusan-urusan Pemerintahan Daerah melalui sistem pemerintahan daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya. Dalam Pasal

⁷⁸ Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta : PT Raja Grasindo, 2007, hlm. 27-30.

13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi yang merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;

- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan dapat memenuhi semua urusan yang menjadi urusan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten) agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

2. Dasar Hukum Pemerintahan Daerah

Kekuasaan yang dimiliki pemerintah pusat dalam bentuk negara kesatuan sangatlah besar, oleh sebab itu bentuk negara kesatuan terkesan sentralistik.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk negara kesatuan mengadopsi model negara serikat dengan mendistribusikan sepenuhnya kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Kekuasaan di level pusat dikurangi melalui Pemerintah Daerah yang otonom sehingga kekuasaan Pemerintah yang cukup besar dikurangi melalui pendistribusian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah sebagai pelindung dan pengawas kekuasaan yang ada di daerah-daerah sehingga pusat menjalankan fungsi sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi dan citra negara kesatuan.

Kekuasaan negara kesatuan berada di tangan pemerintah dan di implementasikan kekuasaan menggunakan asas sentralisasi atau asas desentralisasi. Bila pilihan

penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan otonomi maka semangat penyelenggaraan menggunakan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas pembantuan (*medebewind*). Terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi sebuah landasan yuridis bagi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah

B. Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai basic truth, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk kedalam hukum, dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral dan sosial masyarakatnya.⁷⁹ Dalam Pasal 20 Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas; asas efisiensi; dan asas efektivitas.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⁷⁹ Soimin, *Op.Cit.* 2010, hlm. 13

2. Tujuan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan secara umum seperti yang tertuang dalam alinea ke-4 pembukaan UUD 1945 yaitu bertujuan “..melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Amanat dari UUD 1945 kemudian dilaksanakan dengan membentuk struktur pemerintahan secara bertingkat dengan segala fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi baik ditingkat pusat ataupun daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana tercantum dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mencantumkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- b) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
- c) Peraturan Pemerintah;
- d) Peraturan Presiden;
- e) Peraturan Daerah.

Ayat (2) menentukan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a) Peraturan Daerah Provinsi dimuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur;
- b) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di buat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan bupati, walikota;
- c) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 mengatur hierarkhi peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
2. TAP MPR RI
3. UU/Perpu
4. PP
5. Perpres
6. Peraturan daerah provinsi
7. Peraturan daerah kabupaten/kota

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut Peraturan Daerah menempati jenjang paling rendah, karena itu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan nada yang lebih tegas, menurut Pasal 136 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perlu dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum dalam ketentuan di atas ialah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menurut Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan pembatalan tersebut ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah tersebut.

Selain itu Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung menetapkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menyatakan ketidaksahan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Ketentuan tersebut merupakan mekanisme kontrol dalam rangka menjaga keserasian Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebab peraturan daerah merupakan salah satu sub sistem dalam sistem peraturan perundang-undangan dalam Negara Republik Indonesia, oleh karena itu Peraturan Daerah harus ditempatkan sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Artinya Peraturan Daerah sebagai instrumen penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan selain harus mampu menampung kondisi khusus atau ciri khas masing-masing daerah juga harus ditempatkan dalam konteks penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain peraturan daerah ditempatkan sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Berkaitan dengan hal ini Paul Scholten mengemukakan:

“Dan dari kesatuan hukum itu muncul, bahwa aturan-aturan harus memperhatikan homogenitas logical, yang menyebabkan menata diri ke dalam suatu sistem”. Lebih lanjut dikemukakan: “Tiap aturan hukum hanya berlaku dalam konteks interaksi dengan aturan-aturan hukum yang lain”.⁸⁰ Kemudian dikatakannya bahwa hal ini hanya mungkin, jika aturan-aturan itu secara logical berada dalam dan saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya, mewujudkan satu kesatuan, jadi jika mereka mewujudkan sebuah sistem.

Legal drafting dalam kerangka pembentukan peraturan, harus sungguh-sungguh memperhatikan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:

1. Kejelasan tujuan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat atau peraturan yang lebih tinggi.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dalam pembentukan peraturanperundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
4. Dapat dilaksanakan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

⁸⁰ Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, 2003, hlm. 30.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat memang karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan, seluruh lapisan masyarakat perludiberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengetahui dan memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan agar peraturan yang terbentuk menjadi populis dan efektif.

Sedangkan dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) dibentuk berdasarkan beberapa asas sebagai berikut:

1. Asas tata susunan peraturan perundang-undangan atau *lex superior derogatelex inferiori*: peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Asas *lex specialis derogate lex generalis*: peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum.
3. Asas *lex posterior derogate lex priori*: peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang

lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundang-undangan tersebut sama.

4. Asas Keadilan: setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
5. Asas kepastian hukum: setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya menciptakan ketertiban dalam masyarakat.
6. Asas pengayoman: setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
7. Asas mengutamakan kepentingan umum: dalam peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan mengutamakan kepentingan umum.
8. Asas kenusantaraan: setiap peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan kesatuan wilayah Indonesia atau wilayah tertentu sesuai jenis peraturan perundang-undangannya.
9. Asas kebhinekatunggalikaan: materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, sistem nilai masyarakat daerah, khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan masyarakat.

Selain asas-asas tersebut, perlu diperhatikan juga beberapa ketentuan yang biasanya terdapat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan:

1. Ketentuan pidana perlu memperhatikan asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).
2. Ketentuan perdata perlu memperhatikan beberapa asas yang lazim ada seperti asas terbukadan kebebasan berkontrak, asas kesepakatan dalam perjanjian baku, asas perjanjian yang berlaku seperti undang-undang misalnya perjanjian internasional (*pacta sunt servanda*), asas kesepakatan dalam perjanjian, asas itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian.

Ditinjau dari materi muatan, Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, terlihat materi ditetapkan secara bertingkat dan bersifat delegatif, yaitu:

1. Materi muatan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD yang meliputi: hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara, serta pembagian kekuasaan negara, wilayah negara dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan, serta diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.⁸¹
2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sama dengan materi muatan undang-undang.⁸²
3. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan undang-undang “sebagaimana mestinya” adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur

⁸¹ Pasal 8 UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁸² Pasal 9, *Ibid.*

dalam undang-undang yang bersangkutan.⁸³ Pasal 8 UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintah oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah.⁸⁴
5. Materi muatan Peraturan Daerah adalah keseluruhan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸⁵
6. Materi muatan Peraturan Desa/ yang setingkat adalah materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸⁶

Ketentuan mengenai pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah sedangkan peraturan-peraturan lain hanya diperkenankan memuat ketentuan sanksi administrasi belaka.⁸⁷

⁸³ Pasal 10, *Ibid*.

⁸⁴ Pasal 11, *Ibid* Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang maupun Peraturan Pemerintah (PP)

⁸⁵ Pasal 12, *Ibid*, lihat juga ketentuan Pasal 136 s d Pasal 149 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasan yang dimaksud Peraturan Daerah termasuk juga Qonun di Aceh dan Perdasi/Perdusus di Papua

⁸⁶ Pasal 13, *Ibid* Jika dirunut lebih lanjut, penetapan tentang Peraturan Desa sebenarnya menimbulkan banyak pertanyaan Oleh karena peraturan desa atau nama lain seperti Gampong, Kampung, Huta, Nagari, Keucik, dan sebagainya hanyalah merupakan suatu peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan semata, meskipun bersifat abstrak dan terus menerus namun peraturan tersebut lebih bersifat sebagai kebijakan (*beleidsregels*). Seharusnya "Desa" diakomodasi sebagai persekutuan sosial alami bukan sebagai satuan terkecil administrasi pemerintahan.

⁸⁷ Pasal 14, *Ibid*.

D. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah aturan hukum yang dikeluarkan oleh organ-organ desentralisasi teritorial. Daerah provinsi, kota dan kabupaten memiliki wewenang otonom untuk membuat aturan demi kepentingan rumah tangga provinsi, Kota dan Kabupaten.⁸⁸ Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional, karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.⁸⁹

Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Suatu peraturan daerah mengenai investasi harus dalam rangka kepentingan daerah lain. Berbagai prosedur dan persyaratan investasi yang diatur dalam suatu peraturan daerah dapat menjadi penghambat dan mahalny suatu investasi.⁹⁰ Apabila pemerintah daerah misalnya, di daerah atau provinsi yang lebih maju membuat aturan-aturan yang memberikan kemudahan atau fasilitas yang baik; akan dapat menjadi hambatan bagi daerah lain untuk investasi karena tidak dapat menyediakan kemudahan atau fasilitas yang sama. Bahkan yang mungkin timbul adalah pelarian investasi dari daerah yang kurang mampu

⁸⁸ Febrian, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia* (Disertasi), Universitas Airlangga, 2004, hlm.284.

⁸⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Ps. 70 ayat (3)

⁹⁰ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung, LPPM-Unisba, 1995, hlm. 8.

memberikan kemudahan kepada daerah yang mampu menyediakan berbagai kemudahan. Ini berarti, pembuatan Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah bukan sekedar melihat atas kompetensi formal, atau kepentingan daerah yang bersangkutan tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain dan kepentingan nasional secara keseluruhan.⁹¹

Keterkaitan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum secara menyeluruh, mau tidak mau menempatkan Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah sebagai subsistem perundang-undangan nasional bahkan sistem hukum nasional pada umumnya. Dengan demikian haruslah disadari betapa pentingnya Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah dalam tatanan perundang-undangan atau sistem hukum nasional, bahkan kehidupan negara dan bangsa secara keseluruhan, sebagai perwujudan desentralisasi (khususnya otonomi), Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seperti:⁹²

1. Sendi negara berdasarkan atas hukum dan negara berkonstitusi. Salah satu prinsip negara berdasar atas hukum dan negara berkonstitusi adalah adanya pembagian dan pembatasan atas kekuasaan negara atau pemerintah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, merupakan cara membagi kekuasaan dan membatasi kekuasaan pemerintah tingkat lebih tinggi. Urusan-urusan yang diatur oleh Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah tidak dapat lagi diatur oleh Peraturan Perundang-Undangan tingkat lebih atas, kecuali terdapat perubahan mendasar atas sifat dan kepentingan yang terkandung dalam urusan tersebut (menjadi urusan yang menyangkut kepentingan nasional atau lebih luas dari daerah yang bersangkutan).

⁹¹ Abdul Latif, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, UII press, hlm. 65.

⁹² *Ibid*, hlm. 66-67.

2. Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Sendi ini lazim pula disebut sendi kerakyatan, kedaulatan rakyat atas demokrasi. Dalam rangka memperluas pelaksanaan sendi kerakyatan, maka pemerintahan daerah dijalankan atas dasar permusyawaratan dengan membentuk badan-badan perwakilan rakyat tingkat daerah.⁹³ Dimanapun, tugas badan perwakilan antara lain adalah membuat Peraturan Perundang-Undangan tertentu. Dewan perwakilan Rakyat Daerah (bersama Kepala Daerah) membuat Peraturan Daerah. Dengan demikian, pembuatan Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah seperti Peraturan Daerah, yang mengikut sertakan rakyat (badan perwakilan rakyat daerah) merupakan perluasan pelaksanaan sendi kerakyatan.
3. Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Sifat atau karakter penyelenggara pemerintahan daerah adalah fungsi pelayanan umum (*public services*). Satuan pemerintahan daerah dimanapun dipandang sebagai ujung tombak untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Satuan pemerintahan daerah yang lebih dekat dengan kehidupan masyarakat dapat melihat secara lebih nyata kebutuhan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh rakyat daerahnya. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah pada umumnya adalah Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan kesejahteraan umum untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Wewenang daerah untuk membuat Peraturan Perundang-Undangan di tingkat daerah yang berasal dari tugas pembantuan lebih terbatas dibandingkan dengan urusan dibidang otonomi. Dibidang tugas pembantuan, kewenangan hanya terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan, sedangkan wewenang mengatur urusannya sendiri tetap ada pada satuan pemerintah yang dibantu.⁹⁴

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya, Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 memuat

⁹³ Supomo dalam Muhammad Yamin, *Naskah persiapan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* jilid (1), Jakarta, Siguntang, 1974, hlm. 310.

⁹⁴ Iza Rumesten RS, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Produk hukum daerah*, Simbur Cahaya, Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya No. 38 tahun XIII, Januari, 2009, hlm. 980.

pengertian Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Kemudian, secara yuridis, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengakui keberadaan Peraturan Daerah secara tegas sebagai bagian integral dari Peraturan Perundang-Undangan di Republik Indonesia. Peraturan Daerah menurut Pasal 7 tersebut meliputi:

- 1) Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama dengan Gubernur;
- 2) Peraturan Daerah kabupaten/kota yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; dan
- 3) peraturan desa/peraturan yang setingkat yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan, dapat dipahami bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara berdasar atas hukum pada hakikatnya memiliki 4 (empat) elemen pokok, yaitu:

1. Pemerintahan menurut hukum;
2. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
3. Pembagian kekuasaan;
4. Pengawasan yudisial terhadap pemerintah.⁹⁵

Menurut Sukowiyono, keempat elemen pokok negara berdasar atas hukum tersebut, berfungsi sebagai tolok ukur bagi Peraturan Perundang-Undangan yang baik, bahwa secara yuridis:

⁹⁵ A. Hamid S. Attamimi, *“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, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 311.

1. Setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber atribusinya;
2. Setiap Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dan hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia, termasuk hak asasi warga negara dan masyarakat setempat, Peraturan Perundang-Undangan tersebut berlaku mengikat secara umum;
3. Setiap Peraturan Perundang-Undangan wajib dibentuk sesuai dasar-dasar hukum positif yang melandasi kewenangan lingkungan jabatan atau badan-badan kenegaraan/pemerintahan di tingkat pusat maupun daerah;
4. Setiap Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terbuka untuk dilakukan *judicial review* oleh lembaga peradilan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) yang berwenang untuk itu.⁹⁶

Lebih lanjut, Sukowiyono menjelaskan bahwa pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, baik hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis (kebiasaan ketatanegaraan). Elemen ini mengarahkan bahwa konstitusilah sebagai peraturan hukum positif tertinggi di dalam suatu negara. Akibatnya, segenap lembaga negara, badan-badan pemerintahan, dan/atau lembaga pembentuk Peraturan Perundang-Undangan di tingkat pusat dan daerah, senantiasa wajib tunduk dan mengacu kepada norma-norma konstitusi.⁹⁷ Apalagi berdasarkan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 telah dibentuk Mahkamah Konstitusi, yang menurut Pasal 10 Undang-Undang tersebut berwenang memeriksa, mengadili dan memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir:

1. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan

⁹⁶ Sukowiyono, *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Jakarta, Penerbit Faza Media, 2006, hlm. 119.

⁹⁷ *Ibid.*

5. Memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden diduga telah melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain asas-asas hukum umum, juga terdapat asas-asas hukum khusus pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku pula bagi Peraturan Daerah, yaitu: 1) asas-asas formal, meliputi: asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali; dan 2) asas-asas material, meliputi: asas prosedur, asas bentuk dan kewenangan, asas kelembagaan yang tepat, dan asas isi peraturan.⁹⁸

Mengacu kepada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah harus memperhatikan asas-asas hukum prosedural (formal), sebagai berikut:

1. Asas kejelasan tujuan, artinya setiap pembentukan Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, artinya Peraturan Daerah harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Daerah yang berwenang. Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum jika dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang;
3. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, artinya dalam pembentukan Peraturan Daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat;
4. Asas dapat dilaksanakan, artinya pembentukan Peraturan Daerah harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, artinya Peraturan Daerah dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan, artinya Peraturan Daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Daerah, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 357.

7. Asas keterbukaan, artinya dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, mulai dari persiapan, perencanaan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Daerah.

Selanjutnya, mengacu kepada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka materi muatan Peraturan Daerah harus mengandung asas-asas hukum, sebagai berikut:

1. Asas pengayoman, artinya Peraturan Daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
2. Asas kemanusiaan, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia (HAM) serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Asas kebangsaan, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
4. Asas kekeluargaan, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Asas kenusantaraan, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Daerah yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas bhineka tunggal ika, artinya materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
7. Asas keadilan, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, artinya materi muatan Peraturan Daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, artinya materi muatan setiap Peraturan Daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat, maka Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah. Secara prinsipil, Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 jo. Pasal 136 s.d. Pasal 149 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memuat acuan normatif pembentukan Peraturan Daerah yaitu:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
2. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
4. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Adapun yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah "kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif;
5. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;
6. Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakannya;
7. Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan Kepala Daerah dimuat dalam berita daerah;
8. Peraturan Daerah menunjuk pejabat tertentu sebagai Pejabat Penyidik Pelanggaran Peraturan Daerah (Pejabat Pegawai Negeri Sipil Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah).

Selanjutnya, sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, secara materil Peraturan Daerah dapat mengatur semua urusan pemerintahan, kecuali urusan-urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, karena: pertama, keenam urusan pemerintahan ini adalah materi muatan undang-undang, bukan materi muatan Peraturan Daerah,; kedua, keenam urusan pemerintahan ini adalah wewenang Pemerintah Pusat, bukan wewenang Pemerintah Daerah. Proses pembentukan Peraturan Daerah

harus dilakukan dengan cermat, mengacu asas-asas hukum pembentukannya, dan memperhatikan kemanfaatan dan ketepatan materi muatannya, sehingga perlu dipahami dengan baik oleh semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah, bahkan setiap kalangan masyarakat yang berkepentingan.

Peraturan Daerah berfungsi sebagai pedoman Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan-urusan daerah. Selain itu, Peraturan Daerah merupakan instrumen perlindungan hukum bagi rakyat di daerah. Peraturan Daerah juga berfungsi sebagai instrumen pengendali pelaksanaan, karena esensi otonomi daerah, sebagaimana ditegaskan oleh Sukowiyono, adalah kemandirian atau keleluasaan (*zelfstandingheids*) sebagai daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, bukan suatu bentuk kebebasan suatu satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*).⁹⁹

Perancangan Peraturan Daerah disusun melalui tahap tertentu, yaitu tahap penyusunan naskah akademik/laporan penelitian dan penyusunan rumusan rancangan.¹⁰⁰ Pembentukan Peraturan Daerah adalah ”proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan”.¹⁰¹

Pembentukan peraturan daerah sebagai bagian integral dari Peraturan Perundang-Undangan harus mengacu pada asas-asas hukum yang mendasarinya. Asas,

⁹⁹ Sukowiyono, *Op.Cit.*, hlm. 123.

¹⁰⁰ Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja DPRD*, Fokus Media, Bandung, 2009, hlm. 90.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 127.

menurut Mahadi, adalah Sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, dasar, mengembalikan sesuatu hal yang hendak dijelaskan. Asas hukum bukan norma hukum yang dapat dipakai langsung dalam praktik, sehingga isinya perlu dibentuk lebih konkrit.¹⁰² Artinya, suatu asas hukum yang masih abstrak dan umum, harus dikonkritisasi menjadi norma hukum positif jika ingin digunakan dalam praktik.

Keberadaan asas hukum, menurut Soejadi, adalah *conditio sine quanon* bagi norma hukum, karena mengandung nilai-nilai moral dan etis, yang mengarahkan pembentukan hukum yang memenuhi nilai-nilai filosofis berintikan rasa keadilan dan kebenaran, nilai-nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku dimasyarakat, serta nilai-nilai yuridis yang sesuai hukum yang berlaku.¹⁰³

Asas-asas hukum umum pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara deduktif berlaku bagi pembentukan Peraturan Daerah, karena Peraturan Daerah adalah bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-Undangan. Asas-asas hukum umum dimaksud menurut A. Hamid S. Attamimi, adalah "Pancasila, negara berdasarkan atas hukum, dan pemerintahan berdasarkan konstitusi."¹⁰⁴

Hal ini sejalan dengan tuntutan utama reformasi politik 1999 adalah terciptanya *good governance* (tata pemerintahan yang baik) diberbagai sektor publik. Dalam rangka menuju *good governance* tersebut maka perlu ada perubahan peran pemerintahan dalam administrasi negara dari perannya sebagai *rowing* menuju *steering*, yang berarti bahwa pemerintah idealnya lebih menjalankan fungsi

¹⁰² Mahadi, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1989, hlm. 119.

¹⁰³ Soejadi, *Pancasila sebagai sumber Tertib Hukum Indonesia*, Jakarta, Lukman Offset, 1999, hlm. 68.

¹⁰⁴ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Op.cit.*, hlm. 307.

membuat kebijakan dan sebagai fasilitator dalam pembangunan dan lebih membuka ruang yang lebih luas bagi para *stakeholder*.... dalam pembangunan.¹⁰⁵

E. Wewenang dan Prakarsa Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu bagian dari Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia. Karena itu kewenangan pembentukannya mengikuti kewenangan pembentukan undang-undang secara umum, mulai dari proses perancangan sampai dengan pembahasan dan evaluasi, proses pembentukannya sama dengan proses pembentukan Undang-Undang, hanya saja bidang kajiannya lebih kecil dan terbatas. Prakarsa pembentukannya pun sama, dalam pembentukan Undang-Undang Presiden sebagai Kepala Negara dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, sedangkan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah untuk dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Telah dikemukakan pula, dalam penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kewenangan yang ada pada Kepala Daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah mengandung pengertian bahwa pembentukan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama.¹⁰⁶

Inisiatif pembentukan Peraturan Daerah dapat dilakukan Kepala Daerah atau

¹⁰⁵ Iza Rumesten RS, *Reformasi Birokrasi Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik*, Majalah Simbur Cahaya No. 37 Tahun XII, September, 2008, hlm. 870.

¹⁰⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pembuatan peraturan Daerah dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah yang telah dibuat bersama-sama dan telah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Undang-Undang, tidak disebutkan dengan tegas mengenai inisiatif Kepala Daerah. Kewenangan Kepala Daerah tersimpul dari wewenang menetapkan peraturan daerah atau kebiasaan yang sudah diterima sebagai praktik ketatanegaraan. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk berinisiatif diatur dalam hak prakarsa.¹⁰⁷ Hal yang sama ada pada pembentukan Undang-Undang. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ada ketentuan yang menyebutkan hak inisiatif atau hak prakarsa presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) sudah tersirat bahwa Presiden mempunyai hak inisiatif atau prakarsa mengajukan usul Rancangan Undang-Undang.

F. Dasar Hukum dan Pengertian Program Legislasi Daerah

Program menurut Kamus Bahasa Indonesia¹⁰⁸ adalah rancangan mengenai asas-asas serta usaha (dalam ketatanegaraan, perekonomian, dsb) yang akan dijalankan pemerintah. Legislasi¹⁰⁹ adalah pembuatan undang-undang, dan Daerah¹¹⁰ adalah lingkungan pemerintah; wilayah-kabupaten. Jadi Prolegda adalah rancangan mengenai pembuatan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah.

Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No 12 Tahun 2011, Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan

¹⁰⁷ Dalam surat menteri Dalam Negeri No. 188.34/3771/PUOD disebut “Prancangan Peraturan Daerah”. Bagir Manan menggunakan istilah “Konsep Rancangan Peraturan Daerah” untuk lebih memudahkan pemahamannya.

¹⁰⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990, hlm 702

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm 508

¹¹⁰ *Ibid*, hlm 178

sistematis. Secara operasional, Prolegda memuat daftar Rancangan Perda yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.¹¹¹

G. Perencanaan Pembangunan Daerah

Dalam Bab I Pasal 1 angka 1 PP Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, secara umum dinyatakan bahwa perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu. Untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, transparan, akuntabel, efisien dan efektif di bidang perencanaan pembangunan daerah, diperlukan adanya tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi perencanaan pembangunan daerah. Penerapan peraturan perundangan yang berkaitan dengan perencanaan daerah merupakan alat untuk mencapai tujuan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk itu, pelaksanaan otonomi daerah perlu mendapatkan dorongan yang lebih besar dari berbagai elemen masyarakat melalui perencanaan pembangunan daerah agar demokratisasi, transparansi, akuntabilitas dapat terwujud.

¹¹¹ Mahendra, Oka AA, *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*. Makalah disajikan pada acara Seminar Sehari Pansus DPRD Provinsi Jawa Timur Mengenai Tata Cara dan Pengelolaan Prolegda di Jakarta, pada tanggal 6 Juni 2006. hlm 5

Penyelenggaraan tahapan, tata cara penyusunan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah dimaksudkan untuk:

1. Meningkatkan konsistensi antar kebijakan yang dilakukan berbagai organisasi publik dan antara kebijakan makro dan mikro maupun antara kebijakan dan pelaksanaan;
2. Meningkatkan transparansi dan partisipasi dalam proses perumusan kebijakan dan perencanaan program;
3. Menyelaraskan perencanaan program dan penganggaran;
4. Meningkatkan akuntabilitas pemanfaatan sumber daya dan keuangan publik;
5. Terwujudnya penilaian kinerja kebijakan yang terukur, perencanaan, dan pelaksanaan sesuai RPJMD, sehingga tercapai efektivitas perencanaan.

Penyelenggaraan tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana daerah dilakukan dengan pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top down*) dan bawah-atas (*bottom up*). Dilaksanakan tata cara dan tahapan perencanaan daerah bertujuan untuk mengefektifkan proses pemerintahan yang baik melalui pemanfaatan sumber daya publik yang berdampak pada percepatan proses perubahan sosial bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, atau terarahnya proses pengembangan ekonomi dan kemampuan masyarakat, dan tercapainya tujuan pelayanan publik.

Penyelenggaraan tata cara dan tahapan perencanaan daerah mencakup proses perencanaan pada masing-masing lingkup pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) terdiri dari proses (1) penyusunan kebijakan, (2) penyusunan program, (3) Penyusunan alokasi pembiayaan, dan (4) monitoring dan evaluasi

kinerja pelaksanaan kebijakan, rencana program, dan alokasi pembiayaan program. Tata cara dan tahapan perencanaan daerah dilakukan oleh lembaga atau badan perencanaan di lingkup pemerintahan pusat dan daerah maupun unit organisasi publik, meliputi (1) lembaga negara dan lembaga daerah, (2) departemen/ nondepartemen dan dinas/nondinas daerah.

Proses kegiatan penyelenggaraan perencanaan dilakukan baik pada masing-masing lingkup pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) maupun koordinasi antarlingkup pemerintahan melalui suatu proses dan mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan nasional. Proses penyelenggaraan perencanaan harus dapat memberikan arahan bagi peningkatan pengembangan sosial-ekonomi dan kemampuan masyarakat, oleh karena itu diperlukan adanya sinkronisasi antara rencana program/kegiatan oleh organisasi publik dengan rencana kegiatan masyarakat dan pemangku kepentingan.

Proses penyelenggaraan perencanaan perlu diikuti oleh adanya mekanisme pemantauan kinerja kebijakan, rencana program, dan pembiayaan secara terpadu bagi penyempurnaan kebijakan perencanaan selanjutnya; dan mekanisme koordinasi perencanaan horizontal dan vertikal yang lebih difokuskan pada komunikasi dan dialog antar lembaga perencanaan dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, dan saling ketergantungan satu sama lain.

Proses perencanaan dilaksanakan dengan memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparansi, akuntabel, responsif, dan

partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan¹¹².

¹¹² Penjelasan PP nomor 8 tahun 2008 *Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*.