

**BAB II**

**TINJAUAN TENTANG TEORI HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN,  
PENGAWASAN, PEMERINTAHAN DAERAH DAN  
PERATURAN DAERAH**

**A. Tentang Teori Hierarki Perundang-Undangan**

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh **Hans Kelsen** yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>12</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen “*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one-is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*”.<sup>13</sup> Maka norma hukum yang paling rendah harus

---

<sup>12</sup> Asshiddiqie, Jimly, dan Safa’at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.110

<sup>13</sup> Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm.124

berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>14</sup>

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:<sup>15</sup> Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);

---

<sup>14</sup> Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1998, hlm. 25.

<sup>15</sup> Atamimi, A, Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang*

Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.<sup>16</sup>

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>17</sup>

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:<sup>18</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).

---

*Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.287.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

## **B. Tentang Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan**

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.<sup>19</sup> Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefenisikan bahwa “Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan / kegiatan itu

---

<sup>19</sup> Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 2.

dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah di tetapkan”. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai.

Sebagai bahan perbandingan diambil beberapa pendapat para sarjana di bawah ini antara lain:

Menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.<sup>20</sup>

Menurut Saiful Anwar, dinyatakan bahwa :  
Pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.<sup>21</sup>

Selanjutnya, menurut M. Manullang dinyatakan bahwa :  
“Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”<sup>22</sup>

Kemudian Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan bahwa:  
:”Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki”.<sup>23</sup>

Dari beberapa defenisi yang di kemukakan di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa: Pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang

---

<sup>20</sup> Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.80

<sup>21</sup> Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm.127

<sup>22</sup> .Manullang M, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18.

<sup>23</sup> Sujanto, *Op.Cit*, hal.13

terus-menerus di laksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian di adakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah di capai dengan hasil-hasil yang seharusnya di capai. Dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.

## **2. Fungsi Pengawasan**

Berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut : Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri; dan Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Penyelenggaraan pengawasan dapat dilakukan berdasarkan jenis-jenis pengawasan yaitu : Pengawasan dari segi waktunya Pengawasan dari segi sifatnya. Pengawasan ditinjau dari segi waktunya dibagi dalam 2 (dua) kategori yaitu sebagai berikut :

- a. Pengawasan *a-priori* atau pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparaturnya pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan-keputusan dari aparaturnya yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut. Apabila ketetapan atau peraturan tersebut belum disahkan maka ketetapan atau peraturan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum.
- b. Pengawasan *a-posteriori* atau pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparaturnya pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan aparaturnya pemerintah yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Tindakan dalam pengawasan represif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam keadaan yang mendesak tindakan dapat dilakukan dengan cara menanggihkan ketetapan yang telah dikeluarkan sebelum dilakukan pencabutan.

Pengawasan terhadap aparaturnya pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu, terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu: Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) misalnya pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas.

Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah tidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu tugas hakim adalah memberikan perlindungan (*law protection*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada di antara negara/pemerintah dengan warga masyarakat; dan Pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidscontrole*) yaitu pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built-in control*) selain bersifat legalitas juga lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.

M. Manulang mengatakan bahwa tujuan utama diadakannya pengawasan adalah “mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan”.<sup>24</sup> Sedangkan tujuan pengawasan menurut Sukarno. K adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan;
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan;
- c. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja;
- d. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien; dan
- e. Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan.<sup>25</sup>

Jadi mengawasi bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan, akan tetapi suatu pekerjaan yang memerlukan kecakapan, ketelitian, kepandaian, pengalaman bahkan harus disertai dengan wibawa yang

---

<sup>24</sup> M. Manulang., *Op., Cit*, hlm. 173.

<sup>25</sup> Sukarno K. *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1992, hal.105



tinggi, hal ini mengukur tingkat efektivitas kerja dari pada aparatur pemerintah.

## **C. Tentang Pemerintahan Daerah**

### **1. Pengaturan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Pada perjalanan sistem ketatanegaraan Indonesia, tentang penyelenggaraan pemerintahan melalui beberapa undang-undang yang mengalami pergantian dan/atau perubahan, dimana sumber legitimasi untuk politik hukum pemerintahan daerah adalah Pasal 1 ayat (1) dan pasal 18 UUD 1945, yang secara tegas bermaksud Republik Indonesia sebagai negara kesatuan, bukan negara serikat atau federal. Dengan penegasan dalam ketentuan UUD 1945 tersebut, daerah-daerah yang ada dalam lingkungan negara Republik Indonesia tetap berada dalam ikatan negara kesatuan, ialah daerahnya pemerintahan pusat dan pemerintahan pusat negara Republik Indonesia ialah pusat daerahnya".<sup>26</sup>

Dengan demikian, antara pemerintahan pusat dengan daerah, tampak adanya satu ikatan atau kebulatan dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945, yaitu Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 sebagai sumber legitimasi utama pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dibentuk dan diberlakukan beberapa undang-undang, yaitu :

---

<sup>26</sup> I Gede Pantja Astawa dalam Ateng Syafrudin, *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996. Hlm. 80.

- a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), undang-undang ini dipandang sebagai undang-undang tentang pemerintahan daerah karena KNID sama dengan organ kelengkapan pemerintahan daerah sejalan dengan maklumat wakil presiden 16 Oktober 1945 dan mendapat KNID sebagai badan Perwakilan Rakyat Daerah dan secara resmi menghidupkan kembali pemerintahan daerah otonom yang terhapus selama pemerintahan pendudukan Jepang.
- b. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan Daerah. Dengan Undang-Undang ini dihajatkan untuk melakukan perbaikan terhadap keberadaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah yang dibuat dalam kondisi tergesa-gesa dengan suasana revolusi. Dalam Undang-Undang ini menghendaki hanya ada satu macam pemerintahan di daerah, yaitu satuan pemerintahan daerah otonom; provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri dan warga dan sebagainya. Serta bentuk daerah otonom lain Daerah Istimewa yang mempunyai hak asal usul sebelum Indonesia memiliki pemerintahan sendiri.
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan daerah. Undang-undang tentang Pemerintah Daerah masa berlakunya UUDS 1950 menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan Daerah yang memuat dua hal pokok, yaitu : pada daerah-daerah (besar dan kecil) hanya akan ada satu bentuk

- susunan pemerintahan, yaitu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri; dan kepada daerah-daerah akan diberikan otonom seluas-luasnya untuk mengatur rumah tangga sendiri.
- d. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada undang-undang tersebut, hampir seluruhnya/dominan menghadapi rumusan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: Menghilangkan dualism pemerintahan di daerah; dan memperbesar pengendalian pemerintah pusat terhadap daerah.
- e. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Dalam undang-undang ini telah diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah. Oleh karena itu, dalam penamaan penambahan imbuhan di atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah menggambarkan tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan penyelenggaraan pemerintah yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, karena Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan

pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan kata lain perubahan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 ke Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah perubahan dari penyerahan urusan ke pengakuan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya.

- g. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ke Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, disamping karena adanya perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti; Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan MPR Tahun 2002 dan Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran atas laporan pelaksanaan keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003. Perubahan ini juga memperhatikan perubahan Undang-undang terkait dibidang politik, diantaranya ; Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan

Kedudukan MPR,DPR DPD dan DPRD, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan lain-lain;

- h. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tujuan dari lahirnya undang-undang ini bahwa Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.

Berdasarkan uraian di atas, sumber legitimasi utama penyelenggaraan daerah adalah Pasal 18 ayat yang harus sejalan dan bertumpu pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang sudah pasti

bermaksud menghendaki Republik Indonesia sebagai negara kesatuan. Dan berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, maka dapat dikemukakan beberapa hal pokok, sebagai berikut:

- a. Daerah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang. Daerah besar dan kecil tidak/bukanlah sebagai negara bagian, karena daerah tersebut dibentuk dalam kerangka Negara Kesatuan. Daerah besar dan kecil ada yang bersifat otonom dan ada yang bersifat administrasi belaka;
- b. Pengaturan tersebut harus memandang dan mengingat dasar pemasyarakatan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul yang bersifat istimewa adalah swapraja atau desa maupun yang semacam itu. Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak asal usul yang bersifat istimewa tersebut; dan
- c. Daerah-daerah yang terdapat di Republik Indonesia adalah semua sebagai daerahnya (wilayah) pemerintah pusat dan pemerintah negara Republik Indonesia merupakan pusat pemerintahan daerah. Dengan demikian, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan satu kebulatan ikatan pemerintahan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berpedoman terhadap kandungan dalam UUD 1945, baik yang tersurat maupun tersirat terdapat sendi-sendi pokok dan pemikiran tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang patut secara konsekuen dan

konsisten. Salah satu sendi pokok adalah negara kesatuan, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus merupakan pengukuhan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **2. Hubungan Pusat Terhadap Daerah**

Konsep hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah adalah untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan yang dibagi antara pusat kekuasaan dengan pusat pemerintahan daerah sebagai cabang-cabang atau territorial kekuasaan negara dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasar arkan asas desentralisasi dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam ketentuan pasal 18 ayat (2) dan (5) UUD 1945 telah dirumuskan "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemernitahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat".

Ketentuan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam rumusan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, yaitu Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Otonomi dapat

dimaknai dengan pelimpahan wewenang kepada badan hukum lokal di luar organisasi yang memberikan kewenangan tersebut. Atau wewenang yang diberikan kepada suatu daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam suatu negara kesatuan otonomi tidak dapat dipahami sebagai pemberian kebebasan kepada suatu daerah untuk melaksanakan fungsi pemerintahannya sesuai dengan kehendak daerah tanpa memperhatikan dan mempertimbangkan nasional secara komprehensif.

Pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang telah dirumuskan bahwa "otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Sedangkan daerah otonomi kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI".

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menganut sistem berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, namun dalam praktek kadangkadang agak sulit untuk melihat secara jelas dalam pelaksanaan dari ketiga asas tersebut bahkan menimbulkan kekaburan. Dalam hal ini dapat disadari,



negara mempunyai peranan yang begitu besar dalam konteks pemerintah pusat/nasional maupun di tingkat pemerintahan daerah/regional. Oleh karena itu "otonomi daerah sebagai sub-sistem desentralisasi dan pemerintahan daerah, harus berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat dan pergeseran garis politik dan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, bahkan perkembangan ini sangat dipengaruhi oleh UUD dan garis politik yang sedang berlaku dalam negara".<sup>27</sup>

Pemberian otonomi kepada daerah adalah dalam lingkup negara kesatuan Republik Indonesia, maka hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah merupakan suatu *condition sinequa non* dalam negara yang berbentuk kesatuan seperti Republik Indonesia.

Konsekuensi yang timbul pasti akan terjadi hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, khususnya pengaturan kewenangan antara pusat dan daerah berdasarkan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang mencakup 3 (tiga) hal yaitu: pembagian kewenangan (*sharing of power*); pembagian pendapatan (*Distribution of Income*); dan kemandirian administrasi pemerintahan daerah (*empowering*).<sup>28</sup>

Desentralisasi berdasarkan ketentuan Pasal (1) angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan "Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi". Prinsip otonomi daerah yang lebih diarahkan terhadap terwujudnya pemerintahan yang demokratis, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat dan kemandirian

<sup>27</sup> M. Solly Lubis, *Reformasi Politik dan Hukum*, Mandar Madju, Bandung, 2000, hlm.87.

<sup>28</sup> Muchsan, dalam M. Arief Nasution, dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Madju, Bandung, 2000, hal.78

perkembangan pembangunan daerah serta terwujudnya keserasian antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

Maksud diterapkan asas otonomi seluas-luasnya kepada pemerintahan daerah dengan penyerahan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk menilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah sebagai daerah otonomi dapat diukur dengan 4 ciri, yaitu : mempunyai aparatur pemerintah sendiri; mempunyai urusan/wewenang tertentu; mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri; dan mempunyai wewenang<sup>29</sup> membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.

Semakin baik dan sempurna keempat ciri tersebut, maka akan makin kuat derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh daerah tertentu, begitu pula sebaliknya.

Konsep NKRI sejak awal tidak bermaksud untuk bersifat sentralistik berdasarkan ketentuan UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan yang berarti menganut asas desentralisasi, dekonstruksi dan tugas pembantuan.

Untuk mengetahui dan memahami lebih lanjut tentang hubungan pusat dengan daerah, maka dapat disimak landasan konstitusional dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat". Berkaitan dengan ketentuan di atas, telah dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm.79.

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum;
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota;
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah;
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya, dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa :

- (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolute sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat: melaksanakan sendiri; atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Mencermati Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas, maka dapat diketahui bahwa di luar 6 (enam) urusan pemerintahan yang telah ditentukan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka sisa atau selebihnya merupakan urusan yang menjadi wewenang pemerintahan daerah. Dengan demikian, urusan/wewenang daerah dapat dikatakan bersifat tidak terbatas dalam hal apa saja selain enam urusan tersebut, sepanjang daerah yang bersangkutan memiliki kemampuan serta potensi untuk menyelenggarakan dan melaksanakan urusan itu guna membangun/meningkatkan kesejahteraan rakyat. Urusan-urusan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah ini dalam menjalankan otonomi yang seluas-luasnya dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sebagai daerah otonomi dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah selain mengatur dan mengurus berbagai urusan yang bersifat otonom, juga melaksanakan urusan pemerintahan pada bidang tertentu untuk menjalankan tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan /atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa. tugas pembantuan pada prinsipnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya atas

kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Perumusan tentang tugas pembantuan dengan urusan yang menjadi otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat perbedaan secara mendasar, yaitu untuk pelaksanaan tugas pembantuan dibebani dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada dan menugaskan atau pemberi tugas oleh yang melaksanakan tugas. Sedangkan urusan pemerintahan yang telah menjadi otonomi daerah tidak ada ketentuan kewajiban mempertanggungjawabkan, tetapi diarahkan dalam kapasitas fungsi pengawasan dalam bentuk preventif maupun represif.

Menurut Bagir Manan, "Kalau otonomi dalam arti luas mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind coadministration*), maka otonomi dan tugas pembantuan sama-sama kebebasan dan kemandirian dalam otonomi itu bersifat penuh baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan terdapat pada cara menjalankannya".<sup>30</sup>

Pelaksanaan tugas pembantuan diatur/dituangkan dalam peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah, agar pemerintahan daerah dapat mengatur lebih rinci sesuai dengan keadaan setempat, tetapi kewenangan yang diberikan bersifat terbatas. Sebab, "Peraturan tidak boleh mengatur

---

<sup>30</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 18.

tugas pembantuan di luar dari yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan".<sup>31</sup>

Adanya asas tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dengan pertimbangan keterbatasan perangkat pemerintah pusat dalam rangka efisiensi dan dayaguna serta hasilguna. Tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah "Sebagai terminal atau langkah awal untuk menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah sehingga daerah mempunyai pengalaman dan kesanggupan untuk mengatur dan mengurus sesuatu urusan tertentu tersebut".<sup>32</sup>

Jadi, hubungan pusat dengan daerah dalam kerangka otonomi daerah, merupakan hubungan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang berorientasi pada tataran hubungan pengawasan dan bukan pada hubungan atasan bawahan, sehingga dalam kaitan dengan tugas pembantuan daerah tidak mempunyai hak untuk menolak karena sudah merupakan ketentuan undang-undang yang disertai kewajiban daerah mempertanggungjawabkannya.

Pemerintahan daerah adalah sub sistem dari sistem Pemerintahan Nasional dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai konsekuensinya, penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak boleh menyimpang dari Sistem Nasional. Belajar dari pengalaman sebelumnya, walau pada tingkat idealnya pelaksanaan otonomi berarti semua kegiatan

---

<sup>31</sup> *Ibid*

<sup>32</sup> *Ibid*

kenegaraan di daerah dilaksanakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan, tetapi pada prakteknya masih terjadi penyimpangan atau salah tafsir atau perbedaan persepsi antara "*dassollen*" dan "*dassein*". Berdasarkan fakta tersebut yaitu bahwa selama pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat begitu banyak Peraturan Daerah, praktek birokrasi di daerah yang salah kaprah, maka dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan, hal tersebut dicoba diatasi dengan rumusan pengawasan dari pusat yang lebih jelas dengan diikuti program pembinaan.

Fokus pengawasan diarahkan pada pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Pengawasan terhadap Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah. Hubungan Pusat dan Daerah merupakan wujud dari ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1), yaitu "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Sehingga untuk melaksanakan ketentuan tersebut maka dibuatlah Undang-Undang Pemerintahan Daerah, hal tersebut berarti daerah-daerah yang ada dalam bentuk Provinsi, Kabupaten dan Kota adalah merupakan satu kesatuan

dalam Negara Republik Indonesia.

Karena bentuknya adalah daerah-daerah, maka untuk penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan konsep Negara Kesatuan, pemerintahan pusat dapat melakukan kontrol/pengawasan serta pembinaan-pembinaan yang dilakukan dengan pemberian kewenangan masing-masing kepada pusat maupun daerah.

Dalam melakukan pembinaan pemerintah pusat menempatkan daerah provinsi sebagai wakil pemerintah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan sehingga penyelenggaraan pemerintahan antara pusat dan daerah terjalin hubungan yang selaras dan berkesinambungan. Hanya saja kewenangan yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah menjadi tidak jelas. Hal ini terlihat adanya kewenangan sama yang dimiliki antara Provinsi dan Kabupaten/Kota, meskipun hal itu terdapat perbedaan dalam skalanya.

Untuk itu, kedudukan provinsi hendaknya tidak dijadikan sebagai daerah otonom, melainkan dijadikan sebagai daerah administratif dengan penerapan asas Dekonsentrasi. Dalam beberapa hal pemerintahan pusat tampaknya tidak konsisten (ketidaktaatan) pada asas desentralisasi, dimana seharusnya urusan tertentu di serahkan kepada daerah, namun di sisi lain keputusan akhir sepenuhnya pada pusat



### **3. Tujuan Peletakan Kewenangan Dan Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

Tujuan peletakan kewenangan dan penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Adanya kondisi tersebut, kepada daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan ini pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan Pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, karena Pemerintah dan Provinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

#### **a. Kewenangan Pemerintah**

Kewenangan Pemerintah dapat dikelompokkan dalam berbagai bidang sebagai urusan pemerintahan terdiri atas ;

- 1) Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Dalam menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya pemerintah

dapat: a. Menyelenggarakan sendiri; b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada kepala instansi vertikal atau kepada gubernur selaku wakil pemerintah di daerah dalam rangka dekonsentrasi; atau; c. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan;

- 2) Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan yang menjadi kewenangan pusat meliputi: a. Pendidikan; b. Kesehatan; c. Pekerjaan umum; d. Perumahan; e. Penataan ruang; f. Perencanaan pembangunan; g. Perhubungan; h. Lingkungan hidup; i. Pertanahan; j. Kependudukan dan catatan sipil; k. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; l. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera; m. Sosial; n. Ketenagakerjaan dan ketransmigrasian; o. Koperasi dan usaha kecil dan menengah; p. Penanaman modal; q. Kebudayaan dan pariwisata; r. Kepemudaan dan olah raga; s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; t. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; u. Pemberdayaan masyarakat dan desa; v. Statistik; w. Kearsipan; x. Perpustakaan; y. Komunikasi dan informatika; z. Pertanian dan ketahanan pangan; aa. Kehutanan; bb. Energi dan sumber daya mineral; cc. Kelautan dan perikanan; dd. Perdagangan; dan ee.

Perindustrian.

Dalam menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya pemerintah dapat:

- 1) Menyelenggarakan sendiri;
- 2) Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada kepala instansi vertikal atau kepada gubernur selaku wakil pemerintah di daerah dalam rangka dekonsentrasi; atau
- 3) Menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Setiap bidang urusan pemerintahan terdiri dari sub bidang, dan setiap sub bidang terdiri dari sub sub bidang.

Urusan pemerintahan yang penyelenggaraannya oleh Pemerintah ditugaskan penyelenggaraannya kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan apabila pemerintahan daerah telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan criteria yang dipersyaratkan.

Penyerahan urusan pemerintahan disertai dengan perangkat daerah, pembiayaan, dan sarana atau prasarana yang diperlukan. Penyerahan urusan pemerintahan diprioritaskan bagi urusan pemerintahan yang berdampak lokal dan/atau lebih berhasilguna serta

berdayaguna apabila penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintahan daerah yang bersangkutan.

b. Kewenangan Daerah

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian. Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

1) Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. lingkungan hidup; d. pekerjaan umum; e. penataan ruang; f. perencanaan pembangunan; g. perumahan; h. kepemudaan dan olahraga; i. penanaman modal; j. koperasi dan usaha kecil dan menengah; k. kependudukan dan catatan sipil; l. ketenagakerjaan; m. ketahanan pangan; n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera; p. perhubungan; q. komunikasi dan informatika; r. pertanahan; s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; u. pemberdayaan masyarakat dan desa; v. sosial; w. kebudayaan; x.

statistik; y. kearsipan; dan z. perpustakaan.

Penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan Pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap. Pemerintahan daerah yang melalaikan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan pembiayaan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah yang bersangkutan.

Sebelum penyelenggaraan urusan pemerintahan Pemerintah melakukan langkah-langkah pembinaan terlebih dahulu berupa teguran, instruksi, pemeriksaan, sampai dengan penugasan pejabat Pemerintah ke daerah yang bersangkutan untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib tersebut.

- 2) Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pertanian; c. kehutanan; d. energi dan sumber daya mineral; e. pariwisata; f. Industri; g. perdagangan; dan h. ketransmigrasian.

Penentuan urusan pilihan ditetapkan oleh pemerintahan daerah. Menteri/kepala lembaga pemerintah non departemen menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria untuk pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan.

Untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria

memperhatikan keserasian hubungan Pemerintah dengan pemerintahan daerah dan antar pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria Melibatkan pemangku kepentingan terkait dan berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dan dilakukan selambatlambatnya dalam waktu 2 (dua) tahun. Dan apabila menteri/kepala lembaga pemerintah non departemen dalam kurun waktu 2 (dua) tahun sebelum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria maka pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan langsung urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan sampai dengan ditetapkannya norma, standar, prosedur, dan kriteria. Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan wajib dan pilihan berpedoman kepada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditentukan.

c. Urusan Pemerintah lintas Daerah

Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait dan tata cara pengelolaan bersama urusan pemerintahan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Indikator untuk menentukan pelaksanaan kewenangan dalam pelayanan lintas Kabupaten/Kota yang merupakan tanggung jawab Provinsi adalah:

- 1) Terjaminnya keseimbangan pembangunan di wilayah Provinsi.
- 2) Terjangkaunya pelayanan pemerintahan bagi seluruh penduduk Provinsi secara merata.
- 3) Tersedianya pelayanan pemerintahan yang lebih efisien jika dilaksanakan oleh Provinsi dibandingkan dengan jika dilaksanakan oleh Kabupaten/ Kota masing-masing.

Jika penyediaan pelayanan pemerintahan pada lintas Kabupaten/Kota hanya menjangkau kurang dari 50 % jumlah penduduk Kabupaten/Kota yang berbatasan, kewenangan lintas Kabupaten/Kota tersebut dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota masing-masing dan jika menjangkau lebih dari 50 %, kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Provinsi.

Selain parameter yang disebutkan di atas, rincian kewenangan pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom juga dirumuskan atas dasar prinsip mekanisme pasar dan otonomi masyarakat. Indikator-indikator sebagaimana yang diberlakukan pada lintas kabupaten/Kota juga dianalogikan untuk menentukan pelaksanaan kewenangan dalam pelayanan lintas Provinsi yang merupakan tanggungjawab Pemerintah seperti pertambangan, kehutanan, perkebunan, dan perhubungan.

d. Urusan Pemerintah Sisa

Urusan pemerintahan selain yang diungkapkan di atas menjadi kewenangan masing-masing tingkatan dan/atau susunan pemerintahan

yang penentuannya menggunakan kriteria pembagian urusan pemerintahan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antara tingkatan dan atau susunan pemerintahan.

Dalam hal pemerintahan daerah provinsi atau pemerintahan daerah kabupaten/kota akan menyelenggarakan urusan pemerintahan sisa terlebih dahulu mengusulkan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapat penetapannya.

Menteri/kepala lembaga pemerintah non departemen menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria untuk pelaksanaan urusan sisa dengan ketentuan yang sama dengan pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah provinsi dapat:

- 1) Menyelenggarakan sendiri; atau
- 2) Menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi yang penyelenggaraannya ditugaskan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota



yang bersangkutan apabila pemerintahan daerah kabupaten/kota telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan. Penyerahan urusan pemerintahan disertai dengan perangkat daerah, pembiayaan, dan sarana atau prasarana yang diperlukan. Penyerahan urusan pemerintahan diprioritaskan bagi urusan pemerintahan yang berdampak lokal dan/atau lebih berhasilguna serta berdayaguna apabila penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah kabupaten/kota dapat menyelenggarakan sendiri dan menugaskan dan/atau menyerahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Kaitan dengan hubungan kewenangan tersebut, Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan kepada pemerintahan daerah untuk mendukung kemampuan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Apabila pemerintahan daerah ternyata belum juga mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan setelah dilakukan pembinaan maka untuk sementara penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Pemerintah. Pemerintah menyerahkan kembali penyelenggaraan urusan

pemerintahan apabila pemerintahan daerah telah mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan teknis untuk masing-masing sub bidang atau sub sub bidang urusan pemerintahan diatur dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintahan non departemen yang membidangi urusan pemerintahan yang bersangkutan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri. Khusus untuk urusan pemerintahan bidang penanaman modal, penetapan kebijakan dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, Pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang

bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.

Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas dampak tersebut, maka ditentukan kriteria akuntabilitas yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Hal ini adalah sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas pemerintah kepada rakyat. Kriteria efisiensi didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis.

Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan di era global. Dengan penerapan ketiga

kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui criteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui criteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai efisiensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

Untuk penguatan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, maka kewenangan Pemerintah pusatnya lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria, dan prosedur, sedangkan kewenangan pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan:

- a. Mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara;
- b. Menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi semua warga negara;
- c. Menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional;
- d. Menjamin keselamatan fisik dan nonfisik secara setara bagi semua warga negara;
- e. Menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal, dan berisiko tinggi serta sumber daya manusia yang berkeahlian tinggi tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara, seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit, teknologi penerbangan dan sejenisnya;

f. Menjamin supremasi hukum nasional; dan  
Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat. Kewenangan pemerintahan yang berlaku di berbagai bidang diatur tersendiri guna menghindari pengulangan pada setiap bidang.

#### **D. Peraturan Daerah**

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yaitu peraturan daerah (perda). Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh kepala daerah bersama DPRD. Peraturan daerah merupakan instrumen pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Peraturan daerah dibedakan atas Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas

pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas tersebut diantaranya meliputi : kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Oleh karena peraturan daerah termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan, maka asas pembentukannya pun berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas. Asas pembentukan perda pun dijelaskan pula lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 137 dijelaskan bahwa Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

### **1. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Kepala Daerah**

Mengenai Peraturan daerah dibagi ke dalam 2 (dua) kategori, yaitu:<sup>33</sup>

#### **a. Peraturan Daerah Tingkat I**

Yaitu peraturan yang dibentuk oleh Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Tingkat I,

---

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm 102-103.

dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I.

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Tingkat I ini merupakan suatu pemberian kewenangan untuk mengatur daerahnya sesuai dengan Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun, pembentukan suatu Peraturan Daerah ini bisa juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu Keputusan Presiden.

b. Peraturan Daerah Tingkat II

Peraturan Daerah Tingkat II adalah peraturan yang dibentuk oleh Bupati/Wali Kota Kepala Daerah Tingkat II bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Tingkat II, dalam Melaksanakan Otonomi Daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II, yaitu Bupati/Wali Kota Madya/Kepala Daerah Tingkat II dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Tingkat II.

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Tingkat II ini merupakan suatu pemberian wewenang untuk mengatur daerahnya sesuai dengan Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun, pembentukan suatu Peraturan Daerah Tingkat II ini bisa juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu Keputusan Presiden.

Selanjutnya, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu : Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundangundangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah. Sudah menjadi hal yang jamak dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika suatu raperda ditetapkan menjadi perda maka pemerintah daerah diminta secepatnya menyusun Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah untuk mengimplementasikan perda yang telah disetujui .

Dengan demikian Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah baru ada bila ada delegasi dari Peraturan Daerah. Sehingga Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang didelegasikan oleh Peraturan Daerah kedudukannya adalah sebagai peraturan perundang-undangan

## **2. Fungsi Peraturan Daerah**

Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi dan juga merupakan fungsi delegasi dari Keputusan Presiden. Adapun fungsi Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:<sup>34</sup>

- a. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- b. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>34</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ibid*, hlm 121-122.



- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang lebih tinggi.
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- e. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan Peraturan Daerah yang lebih tinggi.
- f. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur Rumah Tangga Daerah bawahannya. Ketentuan ini diperuntukan bagi Peraturan Daerah Tingkat I, dalam hal ini Peraturan Daerah Tingkat I tidak boleh mengatur masalah-masalah yang sebenarnya masalah-masalah yang merupakan kewenangan Daerah Tingkat II.

### 3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dari beberapa ahli yang mengemukakan berbagai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, penulis mengemukakan pendapat dua ahli yang selama ini berkecimpung dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pendapat **I.C Van der Vlies** dan pendapat A. Hamid S. Attamimi. Dalam bukunya yang berjudul *Het wetbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* **I.C. Van der Vlies** membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan-peraturan yang patut, yaitu: asas-asas yang formal meliputi :asas tujuan yang jelas; asas organ/lembaga yang tepat; asas perlunya pengaturan; asas dapat dilaksanakan; dan asas consensus. Sedangkan asas-asas yang material meliputi : asas terminologi dan sistematika yang benar; asas yang dapat di

kenali; asas perlakuan yang samadalam hukum; dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.<sup>35</sup>

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut asas-asas tersebut secara berurutan dapat disusun sebagai: Cita Hukum Indonesia; Asas Negara berdasar hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi; dan asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh :

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma)
- b. Norma Fundamental negara yang juga tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma)
- c. Asas-asas lainnya, yaitu:
  - (1) Asas-asas Negara Berdasarkan Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum
  - (2) Asas-asas Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan

---

<sup>35</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ibid*, hlm 196.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga: Asas tujuan yang jelas; Asas perlunya pengaturan; Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat; Asas dapatnya dilaksanakan; Asas dapatnya dikenali; Asas perlakuan yang sama dalam hukum; Asas kepastian hukum; dan Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formol dan asas material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut kedalam: Asas-asas formal, dengan perincian:Asas tujuan yang jelas; Asas perlunya pengaturan; Asas organ/lembaga yang tepat; Asas materi muatan yang tepat; Asas dapatnya dilaksanakan; dan Asas dapatnya dikenali. Kemudian Asas-asas material, dengan perincian: Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara; Asas sesuai dengan hukum Dasar Negara; Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasar Atas Hukum; Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasarkan sistem Konstitusi.