

**BAB II**  
**TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH,**  
**LEGISLASI PERATURAN DAERAH DAN TATA KELOLA**  
**PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM LEGISLASI**  
**PERATURAN DAERAH**

**A. Pemerintahan Daerah**

**1. Dasar Hukum Pelaksanaan Pemerintahan Daerah**

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 :

- 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 dihapuskan 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 dualisme 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.

Jadi, 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.

## **2. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Mengacu pada Pasal 11 ayat (1) Undang\_undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 12, Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Sementara itu Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar

meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan. Sementara itu, Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

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 selambat-lambatnya 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 tanggung jawab 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 efisisensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar 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 kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai efisiensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

Untuk penguatan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, maka kewenangan Pemerintah porsinya 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 berkualifikasi tinggi tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara, seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit, teknologi penerbangan dan sejenisnya;
- f. Menjamin supremasi hukum nasional; dan
- g. Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat. Kewenangan pemerintahan yang berlaku di berbagai bidang diatur tersendiri guna menghindari pengulangan pada setiap bidang.

### **3. Prinsip Negara Kesatuan Dalam Konsep Pemerintahan Daerah**

Para pendiri republik ini telah menyepakati konsep Negara kesatuan sebagai dasar pendirian Negara Republik Indonesia yang kemudian dituangkan di dalam UUD 1945. Hal tersebut nampak dengan jelas di dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan “Negara Republik Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk republik”.

Pada waktu UUD 1945 diubah, konsep Negara kesatuan tersebut semakin diperkuat kembali di dalam rumusan Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan: “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik

Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

Dalam literatur-literatur dikenal, bahwa Negara Kesatuan adalah salah satu bentuk negara, dimana di dalam wilayahnya tidak terdapat atau tidak membenarkan adanya daerah-daerah yang berstatus Negara, sehingga tidak mungkin adanya negara dalam negara. Menurut Soehino, dalam Negara Kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan pusat dan satu Undang-undang Dasar”.<sup>13</sup>

Dengan kata lain dalam suatu negara kesatuan, daerah-daerah yang menjadi bagian dari wilayahnya tidak dapat disebut sebagai negara (*staat*). Hal ini berbeda dengan dengan konsep negara Federal. Di sebuah negara Federal daerah-daerah di dalam negara disebut dengan *staat* (negara bagian). Berdasarkan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ketika UUD 1945 belum diubah telah ditegaskan pula tentang konsep negara kesatuanlah yang mendasari didirikannya Negara Republik Indonesia. Dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan: “...oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak mempunyai daerah-daerah dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga. Daerah-daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil”.

Jadi, Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dalam beberapa negara, melainkan negara yang bersifat tunggal, yaitu hanya ada satu negara dan tidak ada negara dalam negara. Prinsip negara Kesatuan bagi Negara Republik Indonesia tertuang di dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) yang menyatakan:

Pasal 18 ayat (1)

Negara Kesatuan RI 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

---

<sup>13</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 115.

Pasal 18 ayat (5)

“...pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.

Pasal 18 ayat (1) dan (5) UUD 1945 tersebut Menurut M. Laica Marzuki, tidak dapat dibaca secara terpisah. Sehingga menurut beliau, bentuk negara RI secara utuh dibaca dan dipahami dalam makna "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, yang disusun berdasarkan desentralisasi, dijalankan atas dasar otonomi yang seluasluasnya."<sup>14</sup>

Secara konseptual, Negara Kesatuan merupakan lawan dari Negara Federal. Perbedaan antara kedua bentuk negara tersebut selain susunannya, juga berhubungan dengan pembagian kekuasaan atau kewenangan. Pada Negara Kesatuan, kewenangan Pemerintah Daerah ditentukan secara definitif (limitatif) oleh pemerintah pusat, sedangkan sisa atau selebihnya berada dalam kewenangan pemerintah pusat. Untuk negara federal adalah kebalikan dari cara pembagian kekuasaan/kewenangan pada negara kesatuan, yaitu kewenangan pemerintah federal yang ditentukan secara definitif dan sisanya yang lebih banyak berada pada Negara-negara bagiannya.

Perbedaan antara negara kesatuan dengan negara federal,

---

<sup>14</sup> M. Laica Marzuki, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Majalah Mahkamah Konstitusi RI, Volume 4 Nomor 1 Maret 2007.

juga dapat dilihat dari aspek-aspek sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a. Aspek Kedaulatan, dimana pada negara kesatuan di seluruh kedaulatan baik ke luar maupun ke dalam berada pada pemerintahan pusat, daerah tidak memiliki kedaulatan. Sedangkan pada negara federal, kedaulatan ke luar berada di tangan pemerintah pusat dan daerah memiliki kedaulatan ke dalam; dan
- b. Aspek Konstitusi. Negara kesatuan berkonstitusi tunggal, sedangkan negara federal berkonstitusi jamak dengan supremasi pada konstitusi federal.

Selain hal tersebut di atas, antara negara kesatuan dengan negara federal dapat pula dibedakan dari aspek kekuasaan. Pada negara kesatuan, kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Sedangkan di negara federal, kekuasaan pemerintah federal (pusat) dan bagian (daerah) dibagi sedemikian rupa sehingga masing-masing bagian dalam negara itu bebas dari campur tangan satu sama lain dan hubungan sendiri-sendiri terhadap pemerintah federal (pusat).

Pada negara kesatuan, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi dan kekuasaan pemerintah daerah bersifat tidak langsung dan sering dalam bentuk otonom. Bagi negara federal, pemerintah federal memiliki kekuasaan sendiri, demikian juga untuk pemerintah bagian masing-masing mempunyai kekuasaan yang lebih tinggi dan lebih rendah dari yang lain. Untuk kekuasaan tertentu, pemerintah federal mempunyai kelebihan seperti dalam bidang pertahanan, urusan luar negeri dan menentukan mata uang yang berlaku.<sup>21</sup>

Berkaitan dengan kriteria atau unsur-unsur yang membedakan antara Negara Kesatuan dan Federal dapat dicermati melalui pandangan

---

<sup>15</sup> A. Mukthie Fadjar, dalam Jimly Asshidiqie dan Para Pakar Hukum, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, The Biography Institute, Jakarta, 2007, hlm. 268-269.

<sup>21</sup> Ramdina Prakarsa, *Era Reformasi*, Jakarta, 2005, hal. 97-98

dari beberapa ahli seperti, sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. **Kranenburg**, dalam Negara Kesatuan pengaturan wewenang secara terperinci terdapat pada provinsi-provinsi/pemerintah daerah, dan residu power/sisa selebihnya terdapat pada pemerintah pusat Negara Kesatuan.
- b. **Wolhoff**, pada negara kesatuan seluruh kekuasaan negara berada di tangan pemerintah pusat, sehingga peraturan-peraturan pusatlah (undang-undang, peraturan pemerintah dan sebagainya) yang menentukan bentuk-bentuk dan susunan pemerintah daerah otonom. Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom itu.
- c. **Wheare**, asas federal adalah suatu keseimbangan kekuasaan-kekuasaan pemerintah pusat maupun bagian-bagian, dalam suasana tertentu, diantaranya berderajat sama serta bebas terhadap satu sama lain.

Jadi, bahwa tidak setiap negara yang Undang-Undang Dasarnya (UUD) bersusunan federal adalah negara federal akan tetapi dapat saja suatu negara dalam UUD itu menyebut kesatuan namun lebih berciri kepada federalism. Oleh karena itu dapat dikatakan, adanya kemungkinan bahwa terdapat negara federal yang mengarah kepada negara kesatuan atau *quasi federalisme* dan akan ada negara kesatuan yang mengarah pada federalisme atau *quasi unitarisme*. Tetapi bagi Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diatur dalam ketentuan UUD 1945, yaitu Pasal 1 ayat (1) dengan tegas dan pasti adalah sebagai Negara Kesatuan serta dalam Pasal 37 ayat (5) tentang tidak dapat dilakukan perubahan bentuk negara kesatuan RI. Dengan konsep NKRI sejak awal berdirinya tidak diarahkan untuk sentralistik, karena makna yang terkandung dalam ketentuan Pasal

---

<sup>16</sup> Soehino, *Op., Cit.*, hlm. 117.

18 baik sebelum maupun sesudah perubahan sebagai dasar konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut prinsip otonomi daerah dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan. Apabila di dalam negara kesatuan ini berhadapan dengan urusan pembagian wilayah pemerintahan, maka akan diterapkan dan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi serta dekonsentrasi.

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>17</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>17</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.

- i. 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.
- j. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan Daerah. Dengan Undang-Undang ini dihapuskan 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.
- k. 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.

- l. 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 dualisme pemerintahan di daerah; dan memperbesar pengendalian pemerintah pusat terhadap daerah.
- m. 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;
- n. 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.

- o. 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;

- p. 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.

## **B. Legislasi Peraturan Daerah**

Istilah legislasi berasal dari bahasa Inggris (*legislation*). Dalam khasanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomi yang memiliki makna proses pembentukan hukum atau produk hukum.<sup>13</sup> Legislasi dapat juga diartikan sebagai pembuatan Undang-undang.<sup>18</sup> Legislasi sebagai asumsi dasar melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan sesuai dan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses legislasi tersebut. Secara konseptual, konfigurasi politik yang berlaku dan dianut oleh suatu Negara dapat ditelaah secara dikotomis, yaitu konfigurasi politik demokrasi dan konfigurasi politik otoriter.

Jika konfigurasi politik yang dianut oleh suatu Negara demokratis, maka dalam proses legislasinya akan demokratis karena konfigurasi partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Sedangkan konfigurasi politik yang dianut Negara otoriter, maka peranan dan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi relatif kecil. Karena proses legislasi identik dengan intervensi politik. Inti legislasi terdiri atas dua golongan besar yaitu tahap sosiologis (socio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk menantang suatu

---

<sup>18</sup> Indra Z Rayusman, dkk, *Hubungan Program Legislasi Daerah Dengan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Way Kanan*, Jurnal Kebijakan dan Pembangunan, Vol. 1 No. 1 (2014) 29-53, Program Pascasarjana, Universitas Lampung, hlm. 34.

gagasan, isu, dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Legislasi tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan dalam perumusan tersebut, namun jangkauannya melintas hingga pergaulan dan interaksi kekuatan sosial politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya.

Mengkaji legislasi dalam ranah ilmu perundang-undangan haruslah menerima suatu kenyataan biarpun legislasi berpedoman pada hukum, pada dasarnya merupakan pencerminan dan determinasi (hal menentukan, hal menetapkan, hal memastikan, ketetapan hati) dari proses yang terjadi dalam kehidupan sosial politik. Fakta legislasi demikian dikarenakan orang yang memiliki kewenangan untuk membentuk hukum tersebut merupakan lembaga politik. Setiap legislasi selalu dipengaruhi oleh interaksi politik tertentu yang tengah berlangsung di Negara dimana legislasi tersebut berlangsung. Berdasarkan system demokrasi, pembentukan perda harus berdasarkan asas keterbukaan. Semenjak otonomi daerah diimplementasikan, eksistensi perda sebagai salah satu sarana legal atas kebijakan daerah merupakan salah satu isu sentral dan seringkali perda bertentangan dengan kepentingan umum.

Sejak dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, khususnya perubahan kedua, kedudukan Peraturan Daerah semakin tegas sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 telah menguatkan keberadaan Peraturan Daerah dalam sistem hukum di Negara Republik Indonesia dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan Peraturan Daerah menjadi lebih tegas sebagaimana tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah merupakan peraturan atau sarana yuridis yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Oleh karena itu Peraturan Daerah akan memuat seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung pula kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Kedudukan dan fungsi yang sangat strategis ini akan menjadikan peran Peraturan Daerah semakin penting di masa yang akan datang. Kesadaran ini akan membawa dampak antara lain akan semakin banyaknya Peraturan Daerah yang akan dibuat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam perjalanan pembentukannya, tidak dapat dipungkiri masih banyaknya Peraturan Daerah yang bermasalah. Permasalahan tersebut menyangkut baik aspek materi/substansi maupun aspek formal atau teknis dan prosedur pembentukannya. Kondisi ini telah melahirkan banyak Peraturan Daerah yang materi muatannya melebihi kedudukannya dan tumpang tindih dengan Peraturan Daerah-Peraturan Daerah yang lain. Hal ini pada gilirannya sangat mengganggu pelaksanaan pemerintahan di daerah dan tertib hukum nasional

itu sendiri. Argumentasi itulah yang mendorong dilakukannya pembentukan Peraturan Daerah melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda secara operasional memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem Peraturan Perundang-undangan nasional berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan falsasah Negara. Prolegda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah, serta menjamin adanya ketepatan isi dan ketepatan prosedur. Urgensi disusunnya Prolegda adalah antara lain: <sup>19</sup>

1. Memberikan gambaran obyektif tentang kebutuhan pembentukan Peraturan Daerah sekaligus menjadi potret politik hukum tentang isi hukum yang akan diatur dalam jangka waktu tertentu;
2. Menetapkan skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah untuk jangka menengah dan pendek dengan parameter yang terukur sesuai dengan kemampuan pembentuk Peraturan Daerah;
3. Menyelenggarakan koordinasi dan sinergi yang baik antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;
4. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah;

---

<sup>19</sup> Ibid,

5. Mempercepat upaya menyejahterakan rakyat dan tertib penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Tujuan disusunnya Prolegda yaitu mengarahkan proses perencanaan pembentukan Peraturan Daerah sesuai kebutuhan Pembangunan Daerah, meningkatkan kualitas Peraturan Daerah dalam rangka mendukung pencapaian prioritas pembangunan Daerah, dan meningkatkan efisiensi anggaran untuk keperluan Pembentukan Peraturan Daerah dan implementasi/penegakannya.

Berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa:

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Dalam penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas: perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah Selanjutnya, dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan

Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### **C. Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dalam Legislasi Peraturan Daerah**

Undang-Undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan secara tegas dan jelas. Pada sisi lain pembentukan Undang-Undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Disamping itu usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrument Undang-Undang. Dengan demikian kedudukan Undang-Undang menjadi sangat strategis dalam implementasi ide Negara hukum. Kesalahan dalam implementasi dapat menjadikan Negara hukum sekedar sebagai suatu Negara aturan atau Negara Undang-Undang.

Politik perundang-undangan yang mengoptimalkan Undang-Undang sebagai instrument Negara hukum hendaknya ditunjang oleh asas-asas perundang-undangan yang baik. Seperti dipaparkan oleh A. Hamid S. Attamimi, di Belanda berkembangnya asas-asas umum perundang-undangan yang baik melalui lima sumber, yaitu: *Raad van State*, bahan-bahan tertulis tentang pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen, putusan-putusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan dan hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia*, disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 322.

Asas-asas tersebut oleh para ahli dikumpulkan dan disistematisir, seperti dalam buku I.C. van der Vlies, *het wetsbegrip-en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 1984 dan dalam bukunya yang kemudian *Handboek wet geving*, 1987 dan telah dicetak ulang tahun 1991. Sebagai asas-asas umum perundang-undangan yang baik adalah :<sup>21</sup>

- 1) *het beginsel van duidelijke doelstelling* (asas tujuan yang jelas);
- 2) *het beginsel van juiste organ* (asas lembaga yang tepat);
- 3) *het nodzakelijheidsbeginsel* (asas perlunya pengaturan);
- 4) *het beginsel van de uitvoerbaarheid* (asas bahwa perundang-undangan dapat dilaksanakan);
- 5) *het beginsel van de konsensus* (asas konsensus);
- 6) *het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (asas kejelasan terminologi dan sistematika)
- 7) *het beginsel van de kenbaarheid* (asas bahwa perundang-undangan mudah dikenali);
- 8) *het rechtsgelijkheidsbeginsel* (asas persamaan);
- 9) *het rechtszekerheidsbeginsel* (asas kepastian hukum)
- 10) *beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual); dan
- 11) *het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd moeten worden* (asas harus menghormati harapan yang wajar).

Sistem pembagian kekuasaan di Indonesia yang digariskan UUD 1945 (khususnya Pasal 5 ayat (1) UUD 1945), perhatian kearah asas-asas perundang-undangan yang baik hendaknya lebih ditingkatkan. Lebih-lebih lagi sistem UUD 1945 yang mempercayakan berbagai aspek kehidupan bernegara kepada pengaturan oleh Undang-Undang telah menempatkan Undang-Undang pada posisi yang sangat strategis dalam Negara hukum Republik Indonesia. Apakah hukum kita akan menjadi hukum represif

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 330-331.

ataukah hukum otonom atukah hukum responsif akan sangat tergantung pada politik perundang-undangan yang dianut.

Pada prinsipnya Van der Vlies membagi asas-asas perundang-undangan yang baik tersebut kedalam dua kelompok besar yaitu asas-asas formal dan asas-asas material. Tentang adanya asas formal yang berhubungan dengan “bagaimananya” (*het'hoe*) suatu peraturan dan asas material yang berhubungan dengan “apanya” (*het'wat*) suatu peraturan.<sup>22</sup>

Apabila mengikuti pengelompokkan asas-asas tersebut, maka asas-asas formal lebih mengarah pada teknik penyusunan yang meliputi bentuk dan susunan, prosedur pembentukan dan wewenang membentuk peraturan hukum. Sedangkan asas-asas material lebih mengara pada materi-materi yang harus diatur dalam suatu peraturan hukum. Asas-asas formal meliputi Asas tujuan yang jelas; Asas Organ/Lembaga yang tepat; Asas perlunya pengaturan; Asas dapat dilaksanakan; Asas konsensus, dan asas-asas material meliputi Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; Asas tentang dapat dilunasi; Asas perlakuan yang sama dalam hukum; Asas kepastian hukum; Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Masing-masing asas tersebut memiliki fungsi dan tujuan yang berbeda-beda. Asas-asas formal dalam pembentukan peraturan hukum masing-masing dirumuskan sesuai dengan fungsi dan tujuan dibutuhkan asas-asas tersebut sebagai berikut :<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 335.

<sup>23</sup> *Ibid*

1. Asas tujuan yang jelas; dirumuskan bahwa, asas ini mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut;
2. Asas organ/lembaga yang tepat; latar belakang asas ini adalah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
3. Asas perlunya pengaturan; Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.
4. Asas dapat dilaksanakan; asas ini mengarah pada usaha untuk dapat ditegakkan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan hukum daerah, asas ini dibutuhkan dalam rangka penegakan dari peraturan hukum yang telah dibentuk organ/lembaga yang berwenang.
5. Asas konsensus; yang dimaksud dengan konsensus ialah kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang “disepakati bersama” oleh pemerintah dan rakyat.

6. Asas terminologi dan sistematika yang benar; ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur dan susunannya.
7. Asas tentang dikenali; mengenai alasan pentingnya asas ini yang dapat dikemukakan ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
8. Asas perlakuan yang sama dalam hukum; pada asas ini, bahwa hal-hal yang sama diperlukan sama, dipandang sebagai salah satu asas hukum yang paling mendasar dan berakar didalam kesadaran hukum;
9. Asas kepastian hukum; asas ini mula-mula diberi nama lain, yaitu asas harapan yang pada dasarnya haruslah dipenuhi (*het beginsel dat gerecht vandigde gehonoreerd mocten worden*), yang merupakan pengalih khususnya dari asas umum tentang kepastian hukum. Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum Negara berdasar atas hukum yang dianut Negara Republik Indonesia, oleh karena itu asas ini perlu diterima;
10. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual; Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus.

Jadi, dalam mewujudkan peraturan hukum daerah yang baik, Pemerintah Daerah senantiasa wajib mengakses asas-asas umum perundang-

undangan yang baik kedalam peraturan hukum daerah, oleh karenanya pembentukan peraturan daerah yang baik meliputi prosedur, mekanisme pembahasan, penetapan dan pengundangan atas suatu RAPERDA sampai menjadi Peraturan Daerah.