

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu di samping ada penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat juga ada penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah, 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 Propinsi sebagai daerah otonom, karena Pemerintah dan Provinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Salah satu tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan baik yang diselenggarakan di tingkat Pusat maupun yang diselenggarakan di Daerah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia, yang untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah boleh campur tangan dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini campur tangan Pemerintah Daerah terhadap kehidupan masyarakat daerah dianggap lebih efektif dalam mengupayakan

kesejahteraan rakyat, karena Pemerintah Daerah dapat bersentuhan langsung dengan masyarakat. Campur tangan Pemerintah Daerah dalam suatu negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dijalankan melalui otonomi daerah.

Menurut Bagir Manan, fungsi kesejahteraan harus diusahakan dilekatkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat pada pusat-pusat kesejahteraan. Otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut. Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapi pemerintahan pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah yang lain serta berkembang mengikuti dinamika dan kebutuhan masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan.<sup>1</sup>

Campur tangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap kehidupan masyarakat tersebut dilaksanakan dengan menggunakan beberapa sarana yuridis atau instrumen hukum, salah satunya adalah melalui instrumen hukum perijinan. Sebagai suatu instrumen hukum perizinan digunakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengendalikan perilaku kehidupan masyarakat agar selaras dengan perencanaan, pelaksanaan dan tujuan kebijakan Pemerintah, baik Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. Apabila perilaku kehidupan masyarakat tidak diatur dan tidak dikendalikan dikhawatirkan akan menghambat pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan secara keseluruhan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan,

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm. 26.

Pemerintah Daerah menggunakan berbagai bentuk perizinan, sesuai dengan bidang-bidang pemerintahan dan kemasyarakatan yang memang perlu mekanisme dan prosedur izin, seperti izin mendirikan bangunan, izin usaha, izin gangguan dan lain-lain.

Salah satu usaha yang diminati oleh para inventor adalah kegiatan usaha akomodasi hotel dengan berbagai jenis fasilitas yang ada. Usaha ini selain memberikan keuntungan bagi para pelaku usaha juga dapat meningkatkan pendapatan Pemerintah Daerah. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu wilayah yang banyak berdiri hotel karena merupakan salah satu daerah tujuan wisata. Hal ini pula yang menyebabkan di daerah Kabupaten Sleman banyak berdiri hotel atau tempat-tempat penginapan.

Pemerintah Kabupaten Sleman tentu akan menghadapi berbagai permasalahan yang terkait dengan masalah perijinan usaha hotel, misal dalam hal izin gangguan (HO) dan izin mendirikan bangunan (IMB). Peraturan hukum tersebut harus sudah terbentuk sebelum pelaksanaan dan penegakan hukum perizinan, sesuai dengan tuntutan suatu negara hukum yang menjunjung tinggi asas legalitas, yaitu bahwa setiap tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan atau berdasar pada peraturan perundang undangan yang berlaku. Artinya tanpa ada peraturan hukum tentang perizinan, maka IMB tidak dapat dilaksanakan dan ditegakan hukumnya. Di samping itu, peraturan hukum itu harus sejalan dengan tuntutan dan kepentingan masyarakat yang bersangkutan. Permasalahan lain yang juga perlu diperhatikan adalah mengenai pelaksana

dan para penegak hukum IMB, hal itu karena antara pelaksanaan dan penegakan IMB dengan para aparatnya sangat erat kaitannya. Di samping hal tersebut, maraknya pendirian bangunan khususnya hotel, apartemen dan kondominium di Daerah Istimewa Yogyakarta menyebabkan tata kota semakin penuh sesak dan menyebabkan kemacetan di mana-mana.

Akibatnya Pemerintah Kabupaten Sleman memutuskan menghentikan sementara pembangunan hotel, apartemen, dan kondotel hingga Desember 2021 berdasarkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Pembangunan Hotel, Apartemen, dan Kondotel di Wilayah Kabupaten Sleman. Penghentian dilakukan untuk mengantisipasi dampak negatif maraknya pendirian bangunan-bangunan komersial itu selama beberapa tahun terakhir di Sleman. Dalam Perbup disebutkan, Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman tidak menerbitkan izin baru terhadap permohonan pendirian hotel berbintang, apartemen, dan kondotel sejak peraturan itu terbit hingga 31 Desember 2021.

Perbup itu juga menyatakan, Pemkab Sleman tidak menerbitkan izin baru terhadap permohonan pendirian hotel nonbintang di wilayah Kecamatan Turi, Pakem, dan Cangkringan. Artinya, selain di kecamatan yang merupakan daerah resapan air itu, pendirian hotel nonbintang masih bisa dilakukan di Sleman. Kebijakan moratorium itu diterbitkan antara lain berdasarkan kajian ilmiah yang dilakukan Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada. Kajian yang dilakukan pada 2014 itu menyoroiti dampak pembangunan hotel, apartemen, dan kondotel di Sleman.

Selama masa moratorium, Pemkab Sleman akan memperbaiki regulasi dan perizinan terkait tata ruang di wilayah itu. Perbup Nomor 63 Tahun 2015 juga menyebutkan, moratorium bertujuan menyiapkan daya dukung dan daya tampung lingkungan untuk pembangunan hotel, apartemen, dan kondotel. Pembangunan hotel berbintang, apartemen, dan kondotel memang marak di Sleman dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik DIY, jumlah hotel berbintang di Sleman bertambah dari 15 unit pada 2010 menjadi 26 unit pada 2015.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, “Kedudukan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut ini:

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 menurut teori kebijakan dan perundang-undangan?
2. Apakah Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 sudah tergolong sebagai golongan yang sah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 menurut teori kebijakan dan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui apakah Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 sudah tergolong sebagai golongan yang sah.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Pemerintah Daerah**

Pada umumnya setiap negara yang berbentuk negara kesatuan akan menyelenggarakan pemerintahan secara sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi adalah penyelenggaraan seluruh persoalan pemerintahan dilakukan oleh satu pemerintahan atau dilakukan secara terpusat, tidak mengenal pemencaran atau penyerahan kekuasaan kepada organ pemerintah yang ditempatkan di daerah-daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi adalah pelaksanaan urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pusat tetapi juga dilakukan oleh organ-organ pemerintahan di tingkat daerah. Dengan kata lain, pada negara kesatuan yang menganut desentralisasi berarti ada penyerahan kekuasaan pemerintahan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah.<sup>2</sup>

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan itu tidak semata-mata dilakukan oleh

---

<sup>2</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 64.

pemerintah pusat tetapi juga oleh satuan pemerintahan daerah. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sehubungan dengan desentralisasi terdapat dalam Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18 UUD 1945:

- (1) 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 pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi daerah, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

## Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Undang-undang yang ditunjuk oleh Pasal 18 UUD 1945 untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu:

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
- c. asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara teoritis pentingnya menganut azas desentralisasi menurut The Liang Gie adalah sebagai berikut:<sup>3</sup>

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- c. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- d. Dari segi kultural merupakan sebab pula diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

Menurut Bagir Manan, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal berikut:<sup>4</sup>

- a. Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.
- b. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi system demokrasi.
- c. Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Menurut Bagir Manan, bentuk pemerintahan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 (demikian juga berbagai undang-undang pemerintahan daerah terdahulu) adalah sebagai, “Satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah -dari satuan pemerintahan pusat-

---

<sup>3</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968, hlm. 35-41.

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 177.

yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengatur otonomi berdasarkan pembagian teritorial”.<sup>5</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015, Daerah Kabupaten dan Kota hanya ditempatkan sebagai Daerah Otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah”.Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa, “Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan”.Berdasarkan ketentuan tersebut tampak bahwa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang menempatkan Daerah Kabupaten dan Kotamadya di samping sebagai Daerah Otonom juga sebagai Wilayah Administrasi.

Di dalam penyelenggaraan pemerintah daerah diperlukan azas umum penyelenggaraan pemerintahan yang bersih antara lain adalah:

---

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. 107.

- a. **Transparansi keterbukaan**  
Menjadi sangat penting untuk membangun kepercayaan bersama antar pemerintah dan masyarakat. Mengelola pemerintahan harus mampu memberikan cukup informasi bagi masyarakat, dan memudahkan akses informasi yang akurat jika dibutuhkan publik.
- b. **Supervisi**  
Melakukan kontrol dan supervisi terhadap administrasi publik dan mengembangkan aktivitas dengan melibatkan masyarakat dan organisasi-organisasi kemasyarakatan.
- c. **Efektif dan efisien**  
Memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat luas, dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bijaksana.
- d. **Responsif**  
Meningkatkan respon dari aparat pemerintahan untuk mengatasi masalah dan aspirasi dari masyarakat, untuk mencari untuk solusi yang bermanfaat bagi masyarakat banyak.
- e. **Partisipasi**  
Memberikan dorongan bagi warga untuk menyampaikan pendapat secara langsung atau tidak langsung, dalam pengambilan keputusan untuk memberi manfaat sebisa-besarnya bagi masyarakat luas.
- f. **Visi strategis**  
Kemampuan untuk memformulasikan suatu strategi yang didukung oleh sistem anggaran yang menunjang, sehingga warga merasa ikut memiliki dan bertanggung jawab untuk meningkatkan pembangunan.
- g. **Penegakan hukum**

Memastikan bahwa penegakan dan perlindungan hukum dilakukan secara adil dan tanpa diskriminasi, dan mendukung hak azasi manusia dengan memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.

h. Akuntabilitas

Meningkatkan akuntabilitas terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah di sektor swasta dan organisasi kemasyarakatan dalam semua hal.

i. Kesamaan

Memberikan peluang yang sama bagi segenap warga untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

j. Profesionalisme

Meningkatkan kapasitas, ketrampilan, dan moral dari administrasi dari pemerintah, sehingga mereka akan memperoleh tempat di dalam pelayanan yang dapat diakses cepat, akurat dan terjangkau.

Sementara itu mengenai keberadaan Azas-azas Umum Pemerintahan yang Layak di Indonesia (AAUPL) belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan Rancangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar azas-azas tersebut dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara, akan tetapi usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah. Alasan pemerintah adalah sebagai berikut: “Menurut hemat kami dalam praktek ketatanegaraan kita maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara

yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai kriteria tentang “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” tersebut yang berasal dari negeri Belanda. Pada waktu ini kita belum mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara-negara Kontinental tersebut. Tradisi demikian bisa dikembangkan melalui yurisprudensi yang kemudian akan menimbulkan norma-norma. Secara umum prinsip dari Hukum Tata Usaha Negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang kontretisasi normanya maupun pengetiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkret”.<sup>6</sup>

## **2. Wewenang Pemerintah Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada azas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang

---

<sup>6</sup> Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 197-198.

berlakunya kepastian hukum. “Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang”.<sup>7</sup>

“Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu”.<sup>8</sup> Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara “Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjenya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu”.<sup>9</sup>

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada azas legalitas, artinya tindakannya itu harus

---

<sup>7</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993., hlm. 83-84.

<sup>8</sup> Ridwan, HR., *op.cit.*, hlm. 72.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 91-92.

berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan
  - f. agama.
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa
- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
  - a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
  - b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau

- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi. Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

### **3. Kebijakan Publik**

Menurut Carl Friedrich, kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan

mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.<sup>10</sup>

Menurut James, A. Anderson, “.....a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter concern.” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah.<sup>11</sup>

Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan, kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.<sup>12</sup>Randall B. Ripley menganjurkan agar kebijakan publik dilihat sebagai suatu proses dan melihat proses tersebut dalam suatu model sederhana untuk dapat memahami konstelasi antar aktor dan interaksi yang terjadi di dalamnya.<sup>13</sup>

John Erik Lane dalam Lele membagi wacana kebijakan publik ke dalam beberapa model pendekatan, yaitu: (1) pendekatan demografik yang melihat adanya pengaruh lingkungan terhadap proses kebijakan; (2) model inkremental yang melihat formulasi kebijakan sebagai kombinasi variabel internal dan eksternal dengan tekanan pada perubahan gradual dari kondisi *status quo*; (3) model rasional; (4) model *garbage can*; dan (5) model

---

<sup>10</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, hlm. 36.

<sup>11</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan 12, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm. 37.

<sup>12</sup> Subarsono, *Mata Kuliah Analisis Kebijakan Publik. Program Magister Administrasi Publik*, Fakultas Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2003, hlm. 2.

<sup>13</sup> Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Publisher, Chicago, 1985, hlm. 19.

*collective choice* aksentuasinya lebih diberikan pada proses atau mekanisme perumusan kebijakan. (mencakup 2 dan 3)<sup>14</sup>

Putra Fadhilah dalam salah satu bukunya mengatakan bahwa sudah saatnya wacana kebijakan publik terlepas dari anggapan yang selama ini masih menancap sebagai “ilmunya penguasa”. Kebijakan publik sekarang harus menjadi “ilmunya seluruh elemen bangsa”.<sup>15</sup>

Fauzi Ismail menyatakan bahwa kebijakan publik adalah bentuk menyatu dari ruh negara, dan kebijakan publik adalah bentuk konkret dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya. Kebijakan publik yang transparan dan partisipatif akan menghasilkan pemerintahan yang baik. Paradigma kebijakan publik yang kaku dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak responsif. Demikian pula sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang luwes dan responsif akan menghasilkan wajah negara yang luwes dan responsif pula.<sup>16</sup>

Suatu kebijakan publik, kebijakan negara atau kebijakan umum, merupakan bagian dari suatu keputusan politik. Keputusan politik merupakan keputusan yang mengikat, menyangkut dan mempengaruhi masyarakat umum, serta dipahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai berbagai urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. Beberapa literatur menggunakan dua konsep kebijakan. Di dalam Kamus Besar Bahasa

---

<sup>14</sup> Gabriel Lele, *Post Modernisme dalam Pengembangan Wacana Formulasi Kebijakan*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta, 1999, hlm. 22.

<sup>15</sup> Putra Fadhilah, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi dalam Proses Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 17.

<sup>16</sup> Fauzi Ismail, *Libatkan Rakyat dalam Pengambilan Kebijakan*, Forum LSM DIY, Yogyakarta, 2005, hlm. 18.

Indonesia, kedua konsep ini mempunyai arti yang sama, yakni: serangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi).

#### **4. Keputusan Tata Usaha Negara**

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) adalah penetapan tertulis yang diproduksi oleh Pejabat Tata Usaha Negara, mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final. Jika kita melihat definisi tersebut, maka terdapat 4 (empat) unsur Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dibuat oleh Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Mendasarkan diri kepada peraturan perundang-undangan;
- d. Memiliki 3 (tiga) sifat tertentu (konkrit, individual dan final).

Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, didefinisikan sebagai berikut: “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Rumusan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut memiliki elemen-elemen utama sebagai berikut:

a. Penetapan tertulis;

Pengertian penetapan tertulis adalah cukup ada hitam diatas putih karena menurut penjelasan atas pasal tersebut dikatakan bahwa “form” tidak penting bahkan nota atau memo saja sudah memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis.

b. (oleh) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

Pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menyatakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan atas Pasal 1 angka 1 menyatakan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Mendasarkan pada definisi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diatas, maka aparat pemerintah dari tertinggi sampai dengan terendah mengemban 2 (dua) fungsi, yaitu:

1) Fungsi memerintah (*bestuurs functie*)

Kalau fungsi memerintah (*bestuurs functie*) tidak dilaksanakan, maka roda pemerintahan akan macet.

2) Fungsi pelayanan (*vervolgens functie*)

Fungsi pelayanan adalah fungsi penunjang, kalau tidak dilaksanakan maka akan sulit mensejahterakan masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah selain melaksanakan undang-undang juga dapat melaksanakan perbuatan-

perbuatan lain yang tidak diatur dalam undang-undang. Pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar *fries ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas dalam undang-undang. Di Belanda untuk keputusan terikat (*gebonden beschikking*) diukur dengan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), namun untuk keputusan bebas (*vrije beschikking*) dapat diukur dengan hukum tak tertulis yang dirumuskan sebagai “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” (abbb). Pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara janganlah diartikan semata-mata secara struktural tetapi lebih ditekankan pada aspek fungsional.

c. Tindakan hukum Tata Usaha Negara;

Dasar bagi pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan. Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheit, legal power, competence*). Dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat ialah adanya kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subyek hukum (orang atau badan hukum). Pada uraian diatas yang dimaksud dengan atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (Pasal 1 angka 6 Nomor 5 Tahun 1986 menyebutnya: wewenang yang ada pada badan atau pejabat

tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan). Delegasi adalah pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Pemindahan/pengalihan seluruh kewenangan dari delegans (pemberi delegasi) kepada delegataris (penerima delegasi) termasuk seluruh pertanggungjawabannya. Dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihntanganan kewenangan. Mandat adalah pemindahan/pengalihan sebagian wewenang dari mandans (pemberi mandat) kepada mandataris (penerima mandat) sedangkan pertanggungjawaban masih berada ditangan mandans.

d. Konkret, individual dan Final;

Elemen konkrit, individual dan final barangkali tidak menjadi masalah (cukup jelas). Unsur final hendaknya dikaitkan dengan akibat hukum. Kriteria ini dapat digunakan untuk menelaah apakah tahap dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara berantai sudah mempunyai kualitas Keputusan Tata Usaha Negara. Kualitas itu ditentukan oleh ada-tidaknya akibat hukum.

e. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Elemen terakhir yaitu menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata membawa konsekuensi bahwa penggugat haruslah seseorang atau badan hukum perdata. Badan atau pejabat tertentu tidak mungkin menjadi penggugat terhadap badan atau pejabat lainnya.

## **E. Metode Penelitian**

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada peraturan dan bahan hukum sebagai data utama.

### 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, artinya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.

### 3. Obyek Penelitian

- a. Kedudukan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 menurut teori kebijakan dan perundang-undangan.
- b. Keabsahan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang moratorium.

### 4. Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari: Ketentuan peraturan perundang-undangan, berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, atau Peraturan Daerah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Bahan Hukum Sekunder. Bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, terdiri dari literatur, jurnal serta hasil/penelitian terdahulu.
- c. Bahan Hukum Tersier. Bahan hukum yang menjelaskan atau bahan hukum primer atau sekunder.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan datanya menggunakan penelitian kepustakaan, yaitu dengan menginventarisasi buku-buku majalah, jurnal hukum dan lain-lain. Kemudian terhadap bahan hukum yang berkenaan dengan pokok masalah atau tema sentral dilakukan dengan identifikasi.

## 6. Analisis Data

Data yang diperoleh diidentifikasi kemudian dianalisis secara deskriptif, artinya data yang mudah dipahami. Kualitatif artinya data yang diperoleh dan dianalisis disertai dengan argumen-argumen yang logis, sistematis, penulisan, juga terjun ke lapangan mengadakan pengamatan, wawancara, sehingga menghasilkan data yang deskriptif.

## **F. Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN TENTANG PEMERINTAH DAERAH, KEBIJAKAN PUBLIK DAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Bab ini berisi uraian tentang pengertian pemerintah daerah, otonomi daerah, kewenangan pemerintah daerah, pengertian kebijakan publik, bentuk-bentuk kebijakan publik, pengertian perundang-

undangan, asas-asas pembentukan perundang-undangan dan tata cara pembentukan perundang-undangan.

### BAB III KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 63 TAHUN 2015 DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Bab ini berisi pembahasan tentang kedudukan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 menurut teori kebijakan dan perundang-undangan dan apakah Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 sudah tergolong sebagai golongan yang sah.

### BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.