

**KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 63 TAHUN
2015 TENTANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

SKRIPSI



Disusun Oleh:
RIO CONDR O PRATOMO
No. Mahasiswa : 13410166
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 63 TAHUN 2015
TENTANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

Telah di pertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran pada
tanggal 9 Agustus 2018 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta 10 Agustus 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr.Zairin Harahap .,S.H., M.si.
2. Anggota : H.Moh. Hasyim, S.H.,M.Hum.
3. Anggota :Dr.Ridwan S.H., M.Hum.

Tanda Tangan



Mengetahui,
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

Dekan



DR. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIK. 9404100100

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 63 TAHUN 2015
TENTANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan

ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran

Pada Tanggal 12 Juni 2018



Yogyakarta, 12 Juni 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ridwan'.

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum

934100104

**ORISINALITAS KARYATULIS ILMIAH BERUPA TUGASAKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Blsmillahirrahmanirrahim

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Rio Condro Pratomo

No. Mahasiswa : 13410166

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: *KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI NOMOR 63 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN*.

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan akademik dan pengembangannya, saya memberikan wewenang kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan Pusat Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan sebagaimana mestinya.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi administratif maupun sanksi pidana jika saya terbukti melakukan pelanggaran dan atas pernyataan tersebut, saya juga akan bersikap kooperatif apabila pelanggaran itu terjadi dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta melakukan penandatanganan berita acara tentang hak dan kewajiban saya di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, serta dengan sadar tanpa ada tekanan dari pihak manapun.

Yogyakarta, 9 Mei 2018

Yang bertandatangan di bawah ini



Rio Condro Pratomo

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN



Untuk mereka yang paling berharga dalam hidupku:

1. Kedua orangtuaku, Bapak Sutadi Gunarto dan Ibu Retno Hendariningrum,
2. Adikku Pandhito Wiro Yudho,
3. Seluruh keluarga, sahabat, dan orang-orang terdekatku,
4. Almamaterku tercinta Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Rio Condro Pratomo
2. Tempat Lahir : Sleman
3. Tanggal Lahir : 13 Januari 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Getas Gandekan Rt.06 Rw.11 Tlogoadi
Mlati Sleman
7. Alamat Asal : Getas Gandekan Rt.06 Rw.11 Tlogoadi
Mlati Sleman
8. Identitas Orang Tua/ Wali :
 - a. Nama Ayah : Sutadi Gunarto
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Retno Hendariningrum
Pekerjaan Ibu : Dosen
9. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SD Jetisharjo 2 Yogyakarta
 - b. SMP : SMP Muhammadiyah 3 Yogyakarta
 - c. SMA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
10. Organisasi : -
11. Prestasi : -
12. Hobby : Mancing

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 63 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

. Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Islam Indonesia.

Ucapan terima kasih yang teristimewa dan sebesar-besarnya kepada yang terkasih Kedua Orang Tua Penulis, Sutadi Gunato dan Ibunda Retno Hendariningrum tercinta, dan adikku tercinta Pandhito Wiroyudho yang tidak pernah lupa mendoakan, menyemangati dan mendukung penulis baik secara moril maupun materil, mulai dari awal menuntut ilmu hingga terselesaikannya penulisan Skripsi ini.

Selama proses penyusunan Skripsi ini, penulis mendapatkan bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak yang terkait. Melalui kesempatan ini, izinkan penulis menyampaikan ucapan terima kasih, doa dan rasa syukur kepada :

1. Allah SWT, segala puji syukur dan cinta. Terima kasih ya Allah atas segala yang telah Engkau karuniakan, berikan, dan limpahkan rahmat, hidayah, dan anugerah-Mu kepadaku.
2. Bapak Dr., Ridwan, S.H., M.Hum. terima kasih atas segala bimbingannya baik berupa kritikan maupun saran dalam menuntun penyelesaian skripsi ini.
3. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.. selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Seluruh Pegawai/ Staf Akademik

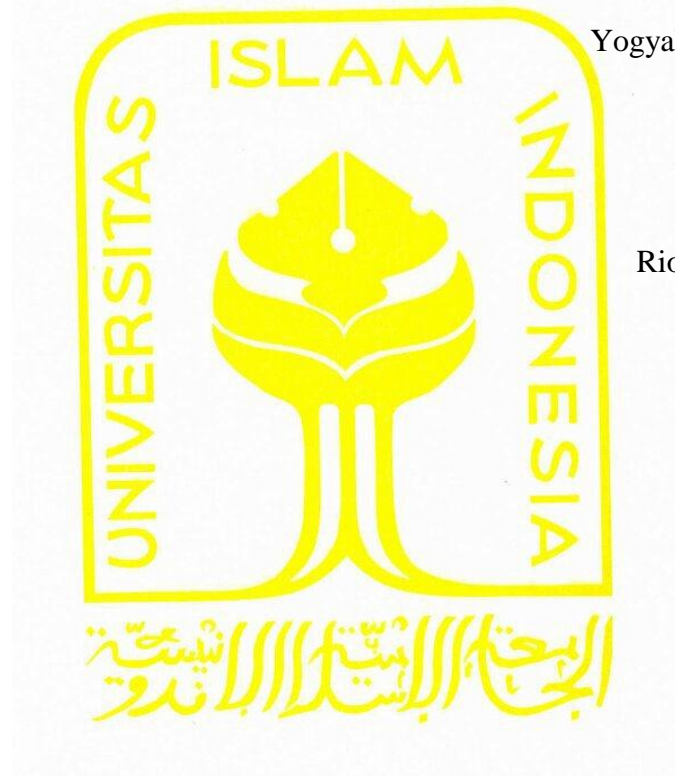
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

4. Member of Blaston yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, yang selalu memberikan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Member of El Canteeno yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, yang selalu menghibur penulis di sela-sela pengerjaan skripsi ini.
6. Member of Umbul GT holik yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, yang selalu meluangkan waktu untuk berkumpul dengan penulis kala penulis mengalami kebuntuan dalam mengerjakan skripsi ini.
7. Member of Cekly yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, yang hampir tiap hari selalu ada dan menemani penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Member of Sektor yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, yang selalu menghadirkan canda tawa bagi penulis.
9. Member of Charu fisherman yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, yang selalu memberikan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

Keluarga besar Fakultas Hukum Indonesia yang telah memberikan banyak pengalaman bagi penulis hingga penulis menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya dengan segala keterbatasan, penulis sadar bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan dengan segala kerendahan hati, penulis terima kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan skripsi ini.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.



Yogyakarta, 9 Mei 2018

Penulis

Rio Condro Pratomo

KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 63 TAHUN 2015 DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH

ABSTRAK

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. 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. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 menurut teori kebijakan dan perundang-undangan dan untuk mengetahui apakah Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 sudah tergolong sebagai golongan yang sah.

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, pengamatan, wawancara, sehingga menghasilkan data yang deskriptif.

Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 telah sesuai peraturan kebijakan atau perundang-undangan karena kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam moratorium pembangunan hotel merupakan sebuah kebijakan yang dibuat didasarkan kepentingan masyarakat Sleman sekaligus pelaku usaha di bidang jasa akomodasi. Kewenangan pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang bersifat pelimpahan (*delegated authority*) karena kewenangan asli (*original authority*) pembentukan peraturan perundang-undangan ada pada badan legislatif. Bupati mempunyai wewenang untuk menerbitkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 karena merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten. Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 merupakan salah satu contoh konkrit bahwa Peraturan Bupati Sleman dapat diterbitkan bukan berdasarkan amanat Perda Kabupaten/Kota, tetapi berdasarkan kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Daerah di tingkat Kabupaten Sleman.

kata kunci : peraturan, bupati, penyelenggaraan pemerintahan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS.....	iv
HALAMAN MOTTO.....	v
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
CURICULUM VITAE.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Tinjauan Pustaka.....	6
E. Metode Penelitian.....	22
F. Sistematika Penulisan.....	24
BAB II TINJAUAN TENTANG PEMERINTAH DAERAH, KEBIJAKAN PUBLIK DAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	26
A. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah.....	26
B. Tinjauan tentang Kebijakan Publik.....	36

	C. Tinjauan tentang Perundang-Undangan Daerah.....	39
BAB III	KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 63 TAHUN 2015 DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN.....	61
	A. Kedudukan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 Menurut Teori Kebijakan Dan Perundang-Undangan.....	61
	B. Keabsahan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Moratorium.....	70
BAB IV	PENUTUP.....	90
	A. Kesimpulan.....	90
	B. Saran.....	91
DAFTAR PUSTAKA		



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.¹

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,

¹ 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 menyoroti 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.²

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

² 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:³

- 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:⁴

- 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-

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

⁴ 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”.⁵

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:

⁵*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 aparat pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang kontretisasi normanya maupun pengetiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkret”.⁶

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

⁶ 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”.⁷

“Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu”.⁸ 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”.⁹

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

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

⁸ Ridwan, HR., *op.cit.*, hlm. 72.

⁹ *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.¹⁰

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.¹¹

Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan, kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.¹²Randall 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.¹³

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

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

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

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

¹³ 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)¹⁴

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”.¹⁵

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.¹⁶

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

¹⁴ 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.

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

¹⁶ 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 pengalihntangan 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.

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEMERINTAH DAERAH, KEBIJAKAN PUBLIK DAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah

1. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah

Secara etimologi, Otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yang berarti hukuman atau aturan, jadi pengertian otonomi adalah pengundangnya sendiri. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan. Pelaksanaan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah dalam bentuk Pemerintah Daerah kepada masyarakat, agar pemerintah daerah memahami keinginan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat.¹⁷

Dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung kepada tingkat "pelayanan publik" yang disediakan oleh pemerintah daerah. Paradigma "otonomi daerah" menurut semangat UU No. 32 Tahun 2004 adalah "otonomi masyarakat", dalam arti Pemerintah Daerah sebagai perwujudan dari "otonomi masyarakat" dituntut untuk lebih mampu

¹⁷Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 8.

mensejahterakan masyarakat melalui pelayanan publik dibanding dengan pemerintah pusat yang jaraknya lebih jauh kepada masyarakat.¹⁸

Prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam Asas penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan perluasan dan penambahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah :

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

2. Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka Pelaksanaan Asas Desentralisasi ini pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi

¹⁸*Ibid.*, hlm. 10.

pembiayaan. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah Perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.

Mengenai pengertian desentralisasi The Liang Gie menyatakan bahwa: Desentralisasi sebagai suatu sistem kenegaraan adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada kepala satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.¹⁹

Oleh karena itu desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia karena bentuk negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politik, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah dan untuk memupuk kesadaran bernegara dan berpemerintahan sendiri dikalangan Rakyat Indonesia serta membangun negara seluruhnya, khususnya pembangunan ekonomi.

Kebalikan asas desentralisasi adalah asas sentralisasi. Dalam negara yang mempergunakan asas sentralisasi, semua urusan negara, baik itu di Pusat maupun di Daerah adalah merupakan urusan Pusat. Pemerintahan Daerah yang ada di Daerah semata-mata hanya pemerintahan administratif dan tidak terdapat pemerintahan yang mengurus rumah tangga sendiri. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini adalah sistem pemerintahan Hindia Belanda pada masa sebelum Belanda hanya ada Pemerintahan Pangreh Praja dengan beberapa jawatan Pusat lainnya di Daerah.

¹⁹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1988, hlm. 50.

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Walaupun demikian, desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar.

Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub - sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya suatu negara bangsa merupakan *genus* dari *species* desentralisasi dan sentralisasi. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan (*interchangeably*) dengan istilah-istilah lainnya, seperti *decentralization*, *devolution*, *deconcentration*, desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), desentralisasi fungsional, otonomi dan *medebewind*, dan sebagainya. Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi telah banyak dikemukakan oleh para penulis yang sudah barang tentu pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda.²⁰

²⁰ Abdul Ghafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 73.

Desentralisasi menurut bahasa latin berarti “jauh dari pusat” (*away from center*). Mengenal gap antara proposisi-propisisi teoritis normatif dengan analisis empiris dalam kerangka konseptual deskriptif tentang desentralisasi, akan membantu pemahaman kita tentang banyaknya paradoks dalam studi desentralisasi. Misal tentang bagaimana suatu kebijakan yang akan memberikan ootomi yang luas kepada daerah, namun dalam prakteknya justru akan peluang kontrol yang besar kepada pemerintah pusat terhadap daerah.²¹

Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Dengan pendapat yang ada demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu sendiri, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya.

Pada intinya desentralisasi bermanfaat dalam memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memutuskan dan membentuk suatu kebijakan yang tepat pada sasaran. Dalam arti tepat sasaran yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam suatu daerah, baik tepat waktu, tepat

²¹*Ibid.*, hlm. 75.

mengambil kebijakan, dan tepat dalam memberikan pekayanan terhadap warga masyarakat daerahnya.²²

Ciri-ciri pokok desentralisasi adalah sebagai berikut:²³

- a. Kemungkinan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas dari *gewest*, terbagi dalam *regentshap* dan *stadgemeente* yang juga otonom
- b. Otonomi daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat
- c. Susunan Pemerintah Daerah umumnya terdiri dari 3 organ, yaitu *Raad* (dewan), *College* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan kepala daerah (gubernur, residen, bupati)
- d. Kepala daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah *administrative* sekaligus sebagai organ daerah yaitu ketua *raad* dan ketua *college* dari daerah yang bersangkutan
- e. Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh gubernur jenderal, daerah-daerah provinsi oleh *college* provinsi yang bersangkutan. Kepala daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya.

Perangkat-perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri.²⁴ Dengan adanya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang pemerintah daerah menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah mempunyai kaitan yang erat dengan asas desentralisasi. Desentralisasi dibedakan menjadi 2 yaitu:

- a. Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
- b. Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu atau badan tertentu, batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.²⁵

²²Pandji Santosa, "Disintegrasi, Pemerintahan Lokal dan Dana Perimbangan Pusat", Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unla, 2010, hlm. 3.

²³*Ibid.*, hlm. 77.

²⁴C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan. 2, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 142.

²⁵Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 4.

Dalam negara yang sudah modern dan kompleks, perlu diadakan desentralisasi dimana pemberian urusan-urusan tertentu kepada pemerintahan lokal (Pemerintahan Daerah), untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Dengan demikian dekonsentrasi diadakan, pemberian wewenang kepada pejabat-pejabat bawahan di daerah, untuk menyelenggaraan urusan-urusan pusat yang terdapat di daerah dalam rangka hierarkies kepegawaian tidak tumbuh dengan desentralisasi.²⁶

3. Dekonsentrasi

Adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggungjawab tetap berada pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaan, maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Unsur-unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya sebagai wakil dari pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ini ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah daerah.²⁷

Dekonsentrasi merupakan prinsip sistem pemerintahan, dimana terjadi pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah dalam hubungan hierarkies antara atasan dan bawahan, untuk secara bertingkat menyelenggarakan urusan

²⁶ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 34.

²⁷ *Ibid*, hlm. 35.

pemerintah pusat di wilayah itu, menurut kebijakan yang telah ditetapkan serta beban biaya dari pemerintah pusat. Alat pemerintah pusat yang ada di suatu wilayah tersebut bertugas hanya sebagai penyelenggaraan administratif.²⁸

Dengan demikian asas dekonsentrasi merupakan, manifestasi dari penyelenggara pemerintahan negara yang mempergunakan asas dekonsentrasi yang dipersempit atau diperhalus. Asas ini merupakan manifestasi, penyelenggaraan pemerintahan pusat yang ada di daerah. Dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan suatu daerah untuk menentukan diri sendiri. Kebijakan-kebijakan yang dibuat atau dengan kata lain otonomi, kewenangan, dan pendanaan semua dilakukan oleh pemerintah pusat, ataupun kepala instansi vertikal yang berada di atasnya.²⁹

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi yaitu dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan pemerintahan lokal administratif, dan segi pembagian wilayah negara. Ditinjau dari segi pembagian wewenang dekonsentrasi adalah asas yang dimaksudnya akan memberikan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang-

²⁸ Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005, hlm. 190.

²⁹ Dahlan Thaib, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 68.

wewenang pusat yang terdapat di daerah. Ditinjau dari segi pembentukan pemerintahan lokal asas dekonsentrasi berarti asas yang akan membentuk pemerintahan-pemerintahan lokal administratif di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah yang bersangkutan. Sedangkan ditinjau dari segi pembentukan wilayah negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang akan membagi wilayah menjadi daerah-daerah pemerintahan lokal administratif. Oleh karena itu, tidak semua pemerintah pusat dapat diserahkan kepada daerah menurut asas dekonsentrasi, maka penyelenggaraan Pemerintah Pusat di daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.³⁰

4. Asas tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang dirugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Apabila diperhatikan hal tersebut diatas bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan

³⁰ Harsono, *op.cit.*, hlm. 40.

pemerintah pusat, akan tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar asas dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan pemerintah daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagipula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Sedangkan menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 asas tugas pembantuan adalah merupakan tugas-tugas untuk ikut serta didalam melaksanakan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah dengan ketentuan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sebab urusan yang ditugaskan tersebut sepenuhnya masih merupakan wewenang pemerintah atau daerah tingkat di atasnya. Pemerintah/Daerah tingkat atasnya yang memberikan tugas tersebut yang merencanakan kegiatan atau membuat kebijaksanaan kemudian daerah yang diberi tugas hanya sekedar melaksanakannya, tetapi mempunyai tugas dan

kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diembannya kepada yang menugaskan yaitu pemerintah atau daerah tingkat atasnya.

B. Tinjauan tentang 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.³¹

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.³²

Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan, kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.³³ Randall B. Ripley menganjurkan agar kebijakan publik dilihat sebagai suatu proses dan melihat proses tersebut dalam suatu model

³¹Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, hlm. 36.

³²Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan 12, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm. 37.

³³Subarsono, *Mata Kuliah Analisis Kebijakan Publik. Program Magister Administrasi Publik*, Fakultas Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2003, hlm. 2.

sederhana untuk dapat memahami konstelasi antar aktor dan interaksi yang terjadi di dalamnya.³⁴

John Erik Lane dalam Lelemembagi 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 *collective choice* aksentuasinya lebih diberikan pada proses atau mekanisme perumusan kebijakan. (mencakup 2 dan 3)³⁵

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”.³⁶Fauzi 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

³⁴Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Publisher, Chicago, 1985, hlm. 19.

³⁵ 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.

³⁶ Putra Fadhilah, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi dalam Proses Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 17.

dan responsif akan menghasilkan wajah negara yang luwes dan responsif pula.³⁷

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 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).

Berbagai implikasi dari pengertian di atas ini adalah bahwa kebijakan publik memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan suatu tindakan yang berorientasi tujuan.
- b. Berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan pejabat pemerintah.
- c. Merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
- d. Bersifat positif dalam arti suatu tindakan hanya dilakukan dan negatif dalam arti keputusan itu bermaksud untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Kebijakan itu didasarkan pada peraturan atau perundang-undangan yang bersifat memaksa.
- f. Meskipun terdapat berbagai definisi kebijakan negara (*Public policy*), seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang

³⁷ Fauzi Ismail, *Libatkan Rakyat dalam Pengambilan Kebijakan*, Forum LSM DIY, Yogyakarta, 2005, hlm. 18.

ditetapkan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.³⁸

C. Tinjauan tentang Perundang-Undangan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Teori Perundang-undangan Indonesia menunjuk kepada kekhususan teori perundang-undangan yang menjadi pokok uraian, sehingga yang dimaksudkan ialah bagian, segi atau sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan yang objek materialnya ialah perundang-undangan Indonesia, khususnya beberapa pemahaman dasarnya.³⁹

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah tersebut disebut hak legislatif Daerah.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang ditetapkan Kepala Daerah atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk dapat menetapkan suatu Peraturan Daerah harus terlebih dahulu dibuat rancangan Peraturan Daerah

³⁸ Purwo Santoso, dkk (ed), *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2004, hlm. 3.

³⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, disampaikan dalam Pidato pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992, hlm. 3-4.

tersebut yang yang diusulkan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kemudian untuk membuat Rancangan Peraturan Daerah yang baik merupakan pekerjaan yang sulit, mereka yang telah bekerja dalam bidang perencanaan, Peraturan Daerah pasti mengalami kesulitan dalam membuat rancangan Peraturan Daerah tersebut seperti yang dikemukakan Suwarjati Hartono bahwa: Menciptakan Undang-undang itu bukanlah merupakan pekerjaan yang amatouritis yang dapat dilakukan oleh setiap orang (bahwa tidak dapat dilakukan oleh setiap sarjana hukum) terbukti dari ganti bergantinya dan susul menyusulnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lain, yang (tambahan lagi) biasanya dinyatakan surut karena hal-hal di atas itu kita tidak perlu heran, bahwa tidak setiap orang yang ditugaskan untuk merancang Peraturan Daerah, dapat memenuhi tugas itu dengan hasil yang cukup memuaskan.⁴⁰

Untuk membuat Peraturan Daerah yang baik, dikehendaki yang membuat mencari dan menemukan intisarinya dari beberapa kumpulan Fakta-Fakta yang sudah tumbuh sejak lama menuangkannya didalam bentuk Peraturan yang singkat tetapi jelas. Isi Peraturan Daerah dituangkan dalam suatu bentuk dan dengan bahasa yang sopan, baik dan mudah dipahami oleh semua orang dan disusun secara sistematis.

⁴⁰ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.2.

2. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah

Ada beberapa asas-asas perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu:⁴¹

- a. *Lex specialis derogate lex generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Maksud asas ini bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang memperlakukan peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.
- b. *Lex posteriori derogate lex priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dahulu. Maksud asas ini adalah, bahwa undang-undang yang lebih dahulu berlaku jika ada undang-undang yang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.
- c. *Lex superiori derogat lex inferior*, yaitu peraturan perundang-undangan yang tinggi didahulukan derajatnya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Maksudnya undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Undang Undang Dasar 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber semua peraturan perundang-undangan lainnya.
- d. *Lex dura secta mente scripta*, yaitu peraturan perundang-undangan itu keras, tetapi sudah ditentukan demikian
- e. *Lex nimum cogit ad impossibilia*, yaitu undang-undang tidak memaksa seorangpun untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dilakukan.
- f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Berbeda dengan UUDS 1950 yang secara tegas memuat asas ini, dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasalpun yang memuat asas ini.
- g. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Agar supaya Undang-undang tersebut tidak hanya sekedar huruf mati, maka perlu diperhatikan syarat-syarat tertentu antara lain:
 - 1) Keterbukaan dalam proses pembuatannya

⁴¹ Hassan Suryono, *Kenegaraan Perundang-Undangan: Perspektif Sosiologis Normatif dalam Teori dan Praktek*, UNS Press, Surakarta, 2005, hlm.130.

- 2) Pemberian kesempatan pada warga masyarakat untuk berpartisipasi.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk rcgelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi:⁴²

- a. Asas tujuan jelas (*het beginsel van duideijke doelstellin*)
Ketepatan letak peraturan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk, dan juga tujuan bagian-bagian dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- h. Asas lembaga yang tepat (*het beginsel van het juiste orgaan*)
Asas perlunya pengaturan timbul karena selalu ada alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini merupakan alternatif lain dalam pengaturan.
- i. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*)
Asas yang bisa melakukan pengaturan dalam sebuah peraturan yang akan ditegakkan agar bisa berjalan sesuai dengan tujuannya.
- j. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*)
Asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai macam aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut tidak dapat ditegakkan. Salah satu penegakan tersebut melalui penjatuhan sanksi tegas terhadap pelanggar peraturan.
- k. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)
Adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas material meliputi:⁴³

- a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
Asas terminologi lebih tepat jika dimasukkan ke dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, karena asas ini lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat.

⁴²<http://rechtboy.wordpress.com/2008/03/25/pembentukan-peraturan-desa/>, diakses 10 Maret 2017.

⁴³ Pasal 5 dan penjelasannya, UU No 10 Tahun 2004.

- b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*het beginsel van den kenbaarheid*)

Asas dapat dikenali sangat penting artinya terutama bagi peraturan perundang-undangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui setiap orang, terlebih bagi orang yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

- c. Asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*)

Asas ini mendasari bahwa tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*)

Asas kepastian hukum merupakan asas yang mendasar, karena merupakan salah satu sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu, setiap peraturan yang dibentuk harus jelas. Tidak dapat merumuskan pemberlakuan surut suatu norma hukum (retroaktif), apabila yang bersifat pembebanan (seperti, pajak, retribusi) karena bertentangan dengan asas kepastian hukum. Pengecualian terhadap norma yang bersifat retroaktif dapat dilakukan tetapi harus sangat hati-hati, jelas dan transparan.

- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individueelrechtsbedeling*)

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan atau Perda dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus. Asas ini sebaiknya diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/menegaskan peraturan perundang-undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.

Untuk mengetahui suatu peraturan itu mengandung norma atau bukan dapat dilihat variable masing-masing dalam perannya yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (dan benar) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus

berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:⁴⁴

(1) Kejelasan tujuan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus ada 4 Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

(2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

(3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan

(4) Dasar dilaksanakan

Dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

(5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Dimaksud dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

(6) Kejelasan rumusan

Dimaksud dengan kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan atau terminology serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

(7) Keterbukaan

Dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa alam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

⁴⁴ Hassan Suryono, *op.cit.*, hlm.167-168.

Asas-asas yang sangat terkait dengan ketiga variabel di atas adalah asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan”, “dapat dilaksanakan” dan “kejelasan rumusan”. Jika ketiga asas ini dipenuhi dengan memperhatikan ketiga indikator tersebut, setidaknya peraturan yang dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan akan mudah dilaksanakan dan ditegakkan.

Menurut Pasal 137 dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya dalam materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhineka tunggal ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum;
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;

Pada setiap pembentukan Peraturan Daerah, serta produk hukum lainnya harus memperhatikan Asas-asas tersebut, yang telah merupakan

kaedah. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dijadikan sebagai landasan/kaedah pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah adalah sebagai berikut:⁴⁵

a. Landasan Yuridis

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan Peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah), karena akan menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat dari pembuat produk-produk hukum.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- 5) Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

b. Landasan Sosiologis

Dasar sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi.

c. Landasan Filosofis

Dasar filosofis berkaitan dengan "*rechtsidee*" dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari system nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan system nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau perundang-undangan (termasuk peraturan daerah), tetapi ada kalanya system nilai tersebut telah terangkul dalam baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi.

⁴⁵*Ibid*, hlm. 24.

3. Tata Cara Pembuatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturanperundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangdimana meteri yang dimuat harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, ada berbagai tingkatan yaitu semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkatpula keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkatpula kekonkritannya. Kesimpulan sementara adalah apabila peraturan yang palingrendah, penormaannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinanbesar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung ini di karenakan masihperlu adanya peraturan pelaksanaan atau petunjuk dari pelaksanaan tersebut. Undang-undang,peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah, dapat dilaksanakan secara bertahap, dengan catatan bahwa materi muatan undang-undangdisesuaikan lagi dengan macam undang-undang itu sendiri.⁴⁶

Secara teotitik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht atau the hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hokum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbeau des recht* harus dihubungkan dengan ajaran kelsen yang lain yaitu

⁴⁶Progo Nurdjuman, *Penyusunan Perda, Proses dan Permasalahannya*, Makalah, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 12.

reine rechtslehre atau *the pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of sovereign*” kehendak yang kuasa.⁴⁷

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu⁴⁸ :

- a. Bahwa penyusunan atau pembentukan terhadap suatu bentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan persoalan ilmu. Oleh sebab itu maka pembentuk peraturan perundang-undangan harus mengetahui secara teliti hubungan-hubungan yang akan diatur serta sistematika muatan.
- b. Bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu umumnya dibuat untuk waktu yang tidak pendek serta akan diberlakukan terhadap *public* atau masyarakat atau lingkungan tertentu yang kondisinya heterogen. Oleh sebab itu disamping peraturan perundang-undangan harus mempunyai kepastian hukum tetapi juga harus bersifat feksibel.

Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi kekuatan yuridis, sosiologis dan filosofis sebagai syarat untuk berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku.⁴⁹

- a. Kekuatan berlaku yuridis (*juridische geltung*)
Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formil terbentuknya peraturan perundang-undangan itu sudah terpenuhi. Hans Kelsen berpendapat bahwa kaidah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
- b. Kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*)
Di sini artinya adalah efektifitas atau hasil guna kaidah hukum di dalam kehidupan bersama. Maksudnya, berlakunya atau diterimanya kaidah hukum didalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan itu terbentuk menurut persyaratan formil atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat.
- c. Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*)
Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaidah hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

⁴⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.201-202.

⁴⁸ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.166.

⁴⁹ Bastian Tafal, *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm.139-139.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan beberapa pengertian sumber hukum positif di Indonesia, yaitu, Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁵⁰ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.⁵¹

Proses pembentukan Peraturan Daerah dimulai dengan mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah itu dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Negara berdasarkan demokrasi prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah sangat diperlukan dan perlu dipertahankan supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melaksanakan fungsinya sebagai wahana untuk melaksanakan Demokrasi, sehingga dengan demikian prakarsa untuk mengatur suatu hal atau materi Peraturan Daerah tidak saja tergantung pada Kepala Daerah, melainkan prakarsa itu datang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Wakil Rakyat yang membawakan Aspirasi Rakyat yang diwakilinya.

Proses pembuatan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:⁵²

- a. Adanya instruksi/petunjuk dari presiden, menteri, atau dalam bentuk surat edaran yang ditujukan kepada Kepala Daerah atau Pemerintah Daerah, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵⁰ Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 3.

⁵¹ *Ibid*, angka 4.

⁵² Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 37.

Instruksi/petunjuk tersebut sebagai Dasar Hukum atas pertimbangan untuk dibuatnya suatu Peraturan Daerah.

- b. Adanya petunjuk/pengarahan/disposisi Kepala Daerah, atas usul suatu instansi lain di Daerah yang menyangkut kewenangan pembuatan suatu Peraturan Daerah.
- c. Adanya inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka pembuatan suatu Peraturan Daerah.
- d. Adanya instruksi/petyunjuk/penugasan dari pembuatan Peraturan Daerah atau Kepala Daerah yang ditujukan kepada suatu Dinas/Sekretariat Daerah.

Pada penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah diperlukan adanya proses penyimpanan bahan yang melalui beberapa tahapan-tahapan sebagai berikut:⁵³

- a. Ditugaskan kepada instansi dan Sekretariat Daerah atau Dinas yang bersangkutan dengan kewenangan atas materi atau naskah Peraturannya menurut pemikiran dari instansi Dinas/Badan yang bersangkutan berikut penyediaan bahan berupa peraturan perundang-undangan dan surat-surat dengan menyiapkan materi-materi rancangan tersebut.
- b. Penyiapan terakhir sebelum diajukan kepada Kepala Daerah hendaknya dikonsultasikan kepada bagian hukum untuk mengadakan penelitian dan penyempurnaan terhadap konsep dari instansi/Dinas/Badan tersebut dengan memperhatikan nilai-nilai hukum dari materi yang akan diatur serta memperhatikan Tata Bahasa Peraturan perundang-undangan maupun kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar.
- c. Setiap pengajuan kepada Kepala Daerah harus melalui Sekretariat Daerah untuk mengadakan penelitian terakhir terhadap naskah yang diajukan melalui bagian hukum tersebut dihubungkan dengan kebijaksanaan Kepala Daerah yang menyangkut materi Peraturan Daerah yang akan diajukan.
- d. Setelah konsep disetujui Kepala Daerah segera disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diacarakan dalam Sidang Pleno berikutnya, tahap penyelesaian ditingkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus tunduk dan mengikuti Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku, yaitu Sidang Pleno, Sidang Komisi/Panitia Khusus, setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka dikeluarkan keputusan dan kemudian disampaikan kepada Kepala Daerah untuk disetujui bersama-sama.

⁵³*Ibid*, hlm. 38.

Seperti diketahui bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah itu ditempuh melalui beberapa tahap, yaitu:⁵⁴

a. Tahap Persiapan

Tahap persiapan ini berisikan pemberitahuan tentang penyusunan pola Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh instansi yang mengusulkan baik dilingkungan dan Sekretariat Daerah, beserta bawahan-bawahan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, yang diketahui dengan alasan atau pertimbangan-pertimbangan dari segi teknis yuridis maupun dari segi ekonomi tentang maksud penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Atas dasar surat pemberitahuan tersebut, bagian hukum Sekretariat Daerah mengadakan pengkajian dan memberikan petunjuk seperlunya untuk menindak lanjuti atas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Selanjutnya di dalam penyusunan pra Rancangan Peraturan Daerah itu sebelumnya telah mendapat koreksi atau petunjuk penelitian awal oleh bagian hukum Sekretariat Daerah dengan instansi terkait agar nantinya Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku baik mengenai rumusan materi maupun teknis penyusunan.

b. Tahap Prakarsa

Pengajuan prakarsa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun tersebut, oleh bagian hukum Sekretariat Daerah mengajukan laporan tentang penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut disertai alasan dan latar belakang untuk dimohonkan persetujuan kepada Kepala Daerah.

Apabila materi susulan dapat diterima, maka Kepala Daerah memberikan persetujuan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dengan tim dinas atau instansi terkait mengadakan koordinasi untuk merumuskan materi yang akan diatur.

c. Tahap Pembahasan

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh tim antar dinas/instansi terkait untuk membahas pra Rancangan Peraturan Daerah yang sebelumnya telah di teliti oleh bagian hukum Sekretariat Daerah.

Sebelum Rancangan Peraturan Daerah yang telah di sepakati itu diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dibahas, terlebih dahulu dikonsultasikan dengan dinas atau lembaga terkait yang sifatnya teknis kemudian setelah Rancangan Peraturan Daerah siap, diajukan kepersidangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diacarakan sesuai dengan jadwal sidang yang ada menurut Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku.

⁵⁴*Ibid*, hlm. 41.

Kemudian Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang telah ditandatangani tersebut kemudian diberi Nomor, Tahun serta Tanggal penetapan oleh bagian hukum Sekretariat Daerah. Tanggal Penetapan Peraturan Daerah adalah pada saat peraturan itu ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Daerah yang telah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus diundangkan dalam Lembaran Daerah agar mempunyai hukum dan mengikat kepada semua pihak.

Pengundangan didalam Lembaran Daerah sangat penting untuk memenuhi formalitas Hukum agar memiliki aspek Publikasi serta keperluan Dokumentasi dan mempermudah mencari peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan. Pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretariat Daerah.

Beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan dalam rangka penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:⁵⁵

- a. Kewenangan menetapkan Peraturan Daerah ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tingkatannya.
- c. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur suatu hal yang telah diatur oleh Peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Peraturan Daerah juga boleh mengatur suatu hal yang termasuk urusan Rumah Tangga Daerah tingkat atas atau bawahannya.
- e. Peraturan Daerah diundangkan dengan menetapkan dalam Lembaran Daerah.
- f. Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.
- g. Pengaturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal yang telah ditentukan dalam Peraturan Daerah.
- h. Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal pengundangan atau pada tanggal yang ditentukan pada Peraturan Daerah.
- i. Dengan Peraturan Daerah dapat menunjukan pegawai-pegawai daerah yang diberti tugas untuk melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketebtuan Peraturan Daerah.

⁵⁵*Ibid*, hlm. 83.

Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) tidak mengatur atau menetapkan tentang jenis peraturan perundang-undangan yang disebut Peraturan Daerah. Dalam Pasal 18 UUD 1945 hanya dirumuskan bahwa, Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.⁵⁶

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut dibentuklah berbagai undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang mengatur juga di dalamnya tentang kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk dan menetapkan Peraturan Daerah, dengan demikian kewenangan pembentukan suatu Peraturan Daerah merupakan kewenangan atribusi yang berasal dari undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Hal ini dapat dilihat antara lain dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, khususnya pasal 38, yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah menetapkan Peraturan Daerah.⁵⁷ Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan Perubahan yang Kedua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan pada tanggal 18 Agustus 2000,

⁵⁶UUD 1945 (sebelum perubahan) Ps. 18.

⁵⁷ Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1974, Pasal 38.

rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang lama kemudian diubah menjadi 7 (tujuh) ayat, dan pengaturan tentang Peraturan Daerah tertuang secara tegas dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”⁵⁸. Dalam Sidang Paripurna MPR, yang menetapkan Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut, ditetapkan pula Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Selain menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tersebut, Sidang Paripurna MPR juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Ketetapan MPR tersebut mulai ditetapkan secara tegas tentang jenis peraturan perundang-undangan di Tingkat Daerah, yang disebut dengan Peraturan Daerah. Walaupun dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 (sesudah Perubahan) dan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 telah dirumuskan secara tegas bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, namun kedudukannya masih menjadi perdebatan.

Adanya kesimpangsiuran tentang hierarki peraturan perundang-undangan tersebut kemudian memicu suatu keinginan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk suatu Rancangan Undang-Undang yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebenarnya, RUU tentang Tata Cara Pembentukan Undang-undang tersebut

⁵⁸ UUD 1945 (sesudah Perubahan), Pasal 18.

merupakan suatu rancangan undang-undang yang telah diinginkan sejak lama sebagai pengganti *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voorIndonesie* yang disingkat *Wet AB*, (Stb. 1847:23) Selain itu, sejalan dengan perubahan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, yang biasanya dirumuskan dalam Ketetapan MPR, terdapat pula sejumlah ketentuan yang langsung maupun tidak langsung mengamanatkan pembentukan Undang-undang yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu : Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Kedua), Pasal 22 A, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Pasal 6, Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Keempat) Pasal I, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 Pasal 4 butir 4.

Dengan adanya berbagai ketentuan yang mengamanatkan adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, maka setelah melalui pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, pada tanggal 24 Mei 2004 telah dilakukan persetujuan bersama terhadap RUU tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dan Kemudian telah disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah⁵⁹ adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota⁶⁰. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah⁶¹.

Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan), dan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak menetapkan Peraturan Daerah didalamnya, namun sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 eksistensi Peraturan Daerah telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan Daerah selalu diakui keberadaannya di dalam sistem hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut:

⁵⁹UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁰Pasal 1 angka 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶¹Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- a. Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah⁶².
- b. Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat⁶³.
- c. Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri⁶⁴.
- d. A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa dalam tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak dibawah peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat (dalam hal ini kedudukannya di bawah Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen).⁶⁵

Dari keempat pendapat tersebut terlihat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah di Tingkat Daerah, untuk melaksanakan otonomi daerah, dan penyelenggaraan otonomi daerah tentunya tidak akan berdiri sendiri tanpa adanya Pemerintahan di Tingkat Pusat.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda

⁶²Irawan Soejitno, *Teknik Membuat Paraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 1.

⁶³Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 61.

⁶⁴ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 59-60.

⁶⁵A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 289-290.

adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda.⁶⁶

D. Kepastian Hukum Menurut Hukum Islam

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya,

⁶⁶Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Kepastian karena hukum dimaksudkan bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu. Namun demikian, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*) untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku.

Menurut penulis, yang sesuai dengan peristiwa tersebut ialah kaidah yang berkenaan dengan keyakinan dan keraguan yaitu “al Yaqinu la yuzalu bi syakk”. Kaidah ini sangat penting untuk dipelajari, karena menurut Imam As-Suyuthi, kaidah ini mencakup semua pembahasan dalam masalah fiqih dan masalah-masalah yang berkaitan dengannya mencapai 3/4 dari subyek pembahasan fiqih.

Imam Al-Qorafi menambahkan, dalam kaidah ini seluruh umat sudah bersepakat dalam mengamalkannya dan kita harus selalu mempelajarinya. Kemudian Imam Daqiq Al-‘Id mengisyaratkan pada setiap umat Islam untuk mengerjakan sesuatu yang sudah pasti dan membuang keragu-raguan, sehingga seakan-akan para ulama telah sepakat tentang keberadaan kaidah ini, akan tetapi mereka tidak bersepakat dalam prosedur tata laksana kaidah ini.

Kaidah ini menghantarkan kepada kita kepada konsep kemudahan demi menghilangkan yang kadang kala menimpa kita, dengan cara menetapkan sebuah kepastian hukum dengan menolak keragu-raguan. Sebab telah kita ketahui bersama, keragu-raguan adalah beban dan kesulitan, maka kita diperintahkan untuk mengetahui hukum secara benar dan pasti sehingga terasa mudah dan ringan dalam menjalankan perintah Allah dan menjauhi larangan-Nya, termasuk di dalamnya adalah aqidah dan ibadah.

BAB III

KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 63 TAHUN 2015 DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

G. Kedudukan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 Menurut Teori Kebijakan Dan Perundang-Undangan

1. Menurut Teori Kebijakan

Moratorium pendirian hotel, apartemen, dan kondotel melalui Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2015 telah disahkan sejak 23 November 2015. Moratorium itu juga telah diberlakukan sejak ditetapkan hingga akhir 2021 mendatang. Melalui regulasi ini, Pemkab Sleman tidak menerbitkan izin baru terhadap permohonan pendirian hotel, apartemen, dan kondotel di seluruh wilayah Sleman. Termasuk permohonan pendirian hotel nonbintang di wilayah Kecamatan Turi, Pakem, dan Cangkringan.

Secara garis besar, latar belakang munculnya kebijakan tersebut adalah isu peralihan lahan yang mengancam lahan pertanian. Kondisi tersebut dinilai dapat berdampak pada sektor pertanian, mengingat Sleman merupakan daerah penyanggah pangan DIY. Hal ini merupakan komitmen Pemkab Sleman dalam membenahi wilayahnya. Potensi yang ada, seperti pertanian, harus dipertahankan. Termasuk mempertahankan lahannya. Meski demikian, kebijakan tersebut dapat berubah seiring pergantian Bupati di Sleman. Kalaupun ada perubahan, itu merupakan wewenang dari Bupati definitif yang akan menjabat nanti. Pesatnya pembangunan di wilayah

berdampak dapat peningkatan perekonomian. Untuk itu diperlukan regulasi yang sesuai agar dampak positif pembangunan dapat dirasakan oleh masyarakat. Pemda tidak bermaksud menghalang-halangi investasi, namun perlu diatur. Izin hotel, apartemen, kondotel yang sudah masuk tetap diproses, selama memenuhi persyaratan dan regulasi yang berlaku. Namun dengan aturan ini tidak ada lagi izin pendirian baru yang dikeluarkan, sambil melakukan penataan yang sudah ada.

Dalam studi kebijakan publik terdapat banyak model implementasi kebijakan publik. Salah satu model implementasi kebijakan publik adalah model implementasi Edward III. Menurut Edward III, ada empat faktor atau variabel yang mempengaruhi suatu keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel dan faktor itu adalah komunikasi (*communications*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).⁶⁷

Komunikasi merupakan hal terpenting dalam sebuah penyampaian informasi. Komunikasi kebijakan adalah proses dimana penyampaian informasi dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan. Komunikasi perlu dilakukan agar informasi kebijakan dapat dipahami oleh pelaksana kebijakan/pelaku kebijakan, sehingga pelaksana/pelaku kebijakan mampu memahami tujuan, arah, kelompok sasaran, dan substansi dari suatu kebijakan. Dalam implementasi kebijakan dibutuhkan persiapan untuk melaksanakan kebijakan, hal ini dilakukan agar tujuan dan sasaran dari

⁶⁷ Edward III dalam Widodo, *Analisis kebijakan Publik (konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik)*, Bayumedia, Malang, 2009, hlm. 96.

kebijakan tersebut dapat berjalan dan tercapai untuk kepentingan masyarakat sesuai dengan harapan.

Keselarasan untuk membangun komunikasi yang baik antara pemerintah, masyarakat dan pelaku usaha tercermin dalam partisipasi masyarakat dalam fungsi pengawasan dan pemerintah dalam menjalankan fungsi pengawasan yang berkoordinasi dengan Dinas Pariwisata dalam pengendalian pembangunan hotel tanpa ijin. Komunikasi dan kerjasama tersebut mampu menekan jumlah hotel ilegal, yang berdampak dengan berjalannya target Dinas Pariwisata dalam penertiban hotel ilegal. Selain itu tingkat kesadaran pemilik hotel ilegal untuk membuat ijin usaha juga meningkat.

Dalam implementasi suatu kebijakan, sumber daya memiliki peranan paling penting. Sumber daya dalam implementasi suatu kebijakan yaitu, sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya informasi dan kewenangan. Sumber daya manusia merupakan penggerak roda organisasi pemerintahan. Sumber daya manusia juga memiliki andil dalam keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Efektivitas dalam pelaksanaan kebijakan berpengaruh kepada kuantitas (jumlah) dan kualitas (keahlian) dari sumber daya manusianya. Namun dalam pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan jumlah aparatur yang banyak, yang terpenting adalah keterampilan yang dimiliki untuk melaksanakan tanggung jawab dan fungsinya. Dengan begitu, sumber daya manusia sebagai pelaku kebijakan harus mencari tahu berbagai macam informasi untuk menambah wawasan mereka.

Informasi juga dibutuhkan agar mereka tahu apa substansi dari kebijakan tersebut. Permasalahan yang muncul ketika sumber daya manusia tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai substansi dari suatu kebijakan, pemahaman yang kurang ini menyebabkan kebijakan tidak berjalan secara efektif.

Terbatasnya jumlah dan rendahnya kapasitas yang dimiliki aparatur pemerintah daerah, dapat diukur dari terbatasnya pendapatan aparatur pemerintah daerah, pendistribusian yang tidak proporsional, penempatan yang tidak sesuai dengan kemampuan dan profesionalisme kerja yang dimiliki. Proses perekrutan dan pola karir aparatur pemerintah juga menjadi penyebab kualitas sumber daya aparatur pemerintah daerah.

Permasalahan dasar seperti ini yang menyebabkan kinerja pelayanan jadi lambat, sehingga tidak ada kepastian waktu, sehingga kinerjanya kurang responsive terhadap permasalahan yang sedang berkembang. Keberhasilan suatu kebijakan juga dipengaruhi oleh kepatuhan sumber daya manusia sebagai pelaku kebijakan terhadap aturan yang berlaku. Sehingga kewenangan yang dimiliki dapat berjalan dengan baik dan efektif. Kapasitas dan kualitas yang dimiliki aparatur pemerintahan yang kurang baik, akan berimplikasi kepada terhambatnya pelaksanaan kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan komunikasi dan sumber daya merupakan faktor pendukung dalam realisasi suatu kebijakan. Namun pelaku kebijakan juga harus memiliki disposisi. Disposisi merupakan kemauan, keinginan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan

suatu kebijakan untuk kepentingan bersama. Cenderung kemauan atau keinginan ini timbul ketika para pelaku kebijakan merasa kebijakan ini menguntungkan kelompoknya dan dirinya sendiri. Maka dari itu, pemahaman pelaksana kebijakan sangat diperlukan agar pelaksanaan kebijakan benar-benar memahami substansi dan tujuan kebijakan tersebut.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam moratorium pembangunan hotel merupakan sebuah kebijakan yang dibuat berdasarkan kepentingan masyarakat Sleman sekaligus pelaku usaha di bidang jasa akomodasi. Mengingat Sleman merupakan daerah tadah hujan untuk wilayah DIY dan daya tampung yang dimiliki Sleman untuk pembangunan sangat terbatas serta pembangunan pariwisata yang sangat berdampak secara langsung terhadap masyarakat lokal, pelaku usaha maupun ekologi. Sektor pariwisata di Sleman yang merupakan salah satu sebagai sektor penting dalam menopang perekonomian di Sleman, maka kebijakan moratorium tersebut merupakan kebijakan yang didasarkan oleh kepentingan masyarakat bukan hanya untuk kepentingan para investor.

Faktor lain yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi. Jika, dalam pelaksanaan kebijakan sumber daya, komunikasi dan disposisi sudah berjalan dengan baik, tetapi struktur birokrasi tidak berjalan dengan baik, maka dalam pelaksanaan kebijakan akan mengalami suatu kendala yaitu tidak efisien dan efektifnya pelaksanaan kebijakan. Mencakup aspek-aspek struktur organisasi adalah struktur organisasi, pembagian kewenangan,

hubungan antara unit-unit organisasi yang berada dalam organisasi bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar. Struktur birokrasi kebijakan juga sangat mempengaruhi pelaku kebijakan dalam tingkat disposisi. Karena struktur birokrasi yang terpisah-pisah cenderung menimbulkan konflik antara pelaku usaha yang sangat berpengaruh kepada tingkat disposisi.

2. Menurut Teori Perundang-Undangan

Menurut M. Solly Lubis, yang dimaksud dengan peraturan negara (*staatsregelings*) adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga maupun dalam pengertian pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Instruksi, Surat Edaran, Pengumuman, Surat Keputusan, dan lain-lain.⁶⁸ Menurut I Gde Pantja Astawa yang disebut dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*). Keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni:⁶⁹

- a. *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain;

⁶⁸ Arif Christiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*, 2016, hlm. 1.

⁶⁹ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 56.

- b. *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain;
- c. *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain. Dilihat dari kewenangan asalnya sebagaimana terlihat pada ajaran Rousseau, pembentukan peraturan negara yang mengikat warga negara dan penduduk secara umum (dari segi *adressat*) dan secara abstrak (dari segi hal yang diatur) beserta sanksi pidana dan sanksi pemaksaannya pada hakikatnya semua itu berasal dari fungsi legislatif yang bersumber pada *volonte generale*.

Dalam perkembangan selanjutnya, ketika badan legislatif sering terlambat mengikuti perkembangan masyarakat, badan legislatif melimpahkan sebagian dari kewenangan legislatifnya kepada badan eksekutif, sehingga badan eksekutif ikut pula membentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan perkembangan revolusioner dari teori *Trias Politica Montesquieu* yang menempatkan pemerintah hanya sebagai pelaksana (perintah) undang-undang.⁷⁰

Dalam kaitannya dengan perkembangan tersebut, A. Hamid S Attamimi mengemukakan: "Hanya perkembangannya yang datang kemudian menyebabkan dikenalnya pembentukan peraturan negara berdasarkan fungsi reglementer dan berdasarkan fungsi eksekutif. Sementara pada umumnya, kewenangan pengaturan yang timbul dari fungsi reglementer dan eksekutif itu

⁷⁰Arif Christiono Soebroto, *op.cit.*, hlm. 3.

selalu didasarkan pada peraturan negara yang lebih tinggi dalam wujud kewenangan atribusi ataupun delegasi”.⁷¹

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Maria Farida Indrati S, yakni pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contohnya: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 136 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah.⁷²

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Perbedaannya dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Contohnya: Pasal 11 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengatur:

⁷¹A. Hamid S. Attamimi, dikembangkan oleh Maria Farida Indrati S, *dari Perkuliahan Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 23.

⁷²*Ibid.*

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi Kementerian diatur dengan Peraturan Presiden”.

Bertitik tolak dari penjelasan diatas, maka pada hakikatnya kewenangan pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang bersifat pelimpahan (*delegated authority*) karena kewenangan asli (*original authority*) pembentukan peraturan perundang-undangan ada pada badan legislatif. Pendelegasian kewenangan legislatif kepada pemerintah (eksekutif) atau pejabat administrasi negara membuat pejabat pemerintah atau pejabat administrasi negara memiliki kewenangan legislatif seperti halnya pembentuk undang-undang asli (badan legislatif).

Kebijakan yang ditetapkan pejabat administrasi negara berdasarkan wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, kemudian dituangkan dalam berbagai bentuk hukum yang ada di Indonesia termasuk dalam golongan peraturan perundang-undangan. di Indonesia, bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang disebut diatas beraneka ragam, antara lain mencakup: Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Menteri/Peraturan Badan/Lembaga/Komisi yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang; Peraturan Direktur Jenderal; Peraturan Daerah Provinsi; Peraturan Gubernur; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan Peraturan Bupati/Walikota.

H. Keabsahan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Morotarium

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana telah diamanatkan secara jelas dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaannya dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah. Dalam rangka melaksanakan amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud, telah ditetapkan Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam perjalanan sejarahnya telah mengalami beberapa kali perubahan.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.⁷³ Perda adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem

⁷³Pasal 1 angka 25 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerah. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan hal-hal sebagai berikut:

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
2. Kemampuan teknis perundang-undangan.
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

Sebagai produk perundang-undangan, pembentukan peraturan daerah harus mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:⁷⁴

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

⁷⁴Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut di atas, bahwa pembentukan peraturan harus mengacu pada jenis, hirarki dan materi muatan. Demikian halnya dengan peraturan bupati pada dasarnya merupakan peraturan pelaksana peraturan yang ada di atasnya yaitu peraturan daerah Kabupaten. Dalam kenyataannya, hal tersebut dilanggar karena terbitnya Peraturan Bupati, padahal secara hierarki tidak diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten namun diatur dalam ketentuan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Presiden.

Di Kabupaten Sleman telah terbit Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Pendirian Hotel, Apartemen, Dan Kondotel Di Wilayah Kabupaten Sleman. Dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 8 Tahun 2013 diatur bahwa Pemerintah Daerah menghentikan sementara pendirian hotel, apartemen dan kondotel dengan tujuan sebagai berikut:

1. Penataan keberadaan hotel berbintang, hotel nonbintang, apartemen, dan kondotel;
2. Menyiapkan daya dukung dan daya tampung lingkungan dari aspek ketersediaan air, infrastruktur jalan, infrastruktur saluran limbah, dan drainase; dan
3. Memulihkan stabilitas pasar usaha jasa akomodasi di wilayah Daerah.

Sebagaimana telah disebutkan bahwa Peraturan Daerah pada umumnya dapat diartikan sebagai instrumen aturan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan

pemerintahan daerah di masing-masing daerah otonom. Peraturan Daerah adalah [Peraturan Perundang-undangan](#) yang dibentuk oleh [Dewan Perwakilan Rakyat Daerah](#) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah ([gubernur](#) atau [bupati/wali kota](#)). Peraturan Daerah terdiri atas Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Materi muatan peraturan daerah merupakan materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum; materi pokok yang diatur; ketentuan pidana (jika memang diperlukan); ketentuan peralihan (jika memang diperlukan); dan ketentuan penutup. Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan pasal 15, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp.50.000.000,00.

Disamping peraturan daerah, pada dasarnya di wilayah Kabupaten/Kota terdapat produk hukum daerah lainnya. Selanjutnya ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa Produk hukum daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a berbentuk:

1. Perda atau nama lainnya;
2. Perkada;
3. PB KDH; dan
4. Peraturan DPRD

Kebijakan daerah adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang tujuannya untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan roda pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat di daerah. Kebijakan daerah biasanya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota kebijakan daerah ini tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dengan peraturan yang lebih tinggi misalnya, Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Presiden (Perpres), dan sebagainya. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah, dimana produk hukum daerah sendiri dibagi menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dibagi menjadi: Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan produk hukum

daerah yang bersifat penetapan, antara lain: Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 25 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 26 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/wali kota.

Dalam hal ini di wilayah Kabupaten Sleman telah terbit Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Pendirian Hotel, Apartemen, Dan Kondotel Di Wilayah Kabupaten Sleman. Peraturan Bupati Sleman tersebut masuk dalam kategori produk hukum daerah sebagai bentuk peraturan kepala daerah. Dalam hal ini Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 terbit tanpa adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang hal yang sama atau sejenis dengan materi muatan peraturan itu.

Pada sisi lain, Perbup (Peraturan Bupati) juga merupakan jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi Peraturan Bupati baru diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perbedaan paling

mendasar antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Bupati adalah terletak pada kewenangan pembentukan. Peraturan Daerah dibentuk dengan cara membuat Rancangan Peraturan Daerah terlebih dahulu, kemudian Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Sedangkan, kewenangan pembentukan Peraturan Bupati ada pada Bupati berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan Bupati. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, kita juga dapat mengetahui bahwa secara hierarki, kedudukan Perda Kabupaten/Kota lebih tinggi dari Peraturan Bupati.

Dalam hal ini dapat kita ketahui bahwa dalam bagian menimbang atau konsiderans bagian mengingat, Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tidak terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Sleman yang mengatur hal yang serupa. Hal ini terjadi karena Bupati Sleman sebagai Kepala Daerah Kabupaten Sleman memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang menjadi urusan wajib Daerah Kabupaten Sleman, dalam hal ini adalah mengenai investasi dan perekonomian daerah.

Berdasarkan uraian tersebut dapat diuraikan dalam hal ini bahwa berdasarkan penjelasan sebelumnya, ternyata Peraturan Bupati juga dapat diterbitkan tanpa adanya Peraturan Daerah Kabupaten, asalkan hal yang diatur oleh Peraturan Bupati merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten. Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 merupakan salah satu contoh konkrit bahwa Peraturan Bupati Sleman

dapat diterbitkan bukan berdasarkan amanat Perda Kabupaten/Kota, tetapi berdasarkan kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Daerah di tingkat Kabupaten Sleman.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011 telah memberikan “angin baru dan segar” dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah, karena dengan kehadirannya telah memberikan landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat.

Hal ini sangat disadari sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimaksud, terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang diatur secara tumpang tindih baik peraturan dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan amanat dari Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, dimana dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara hierarkis tata urutan peraturan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR (Tap MPR)
3. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota)

Dilihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut bisa dilihat bahwa hanya ada 7 (tujuh) bentuk peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang secara jelas dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lalu kemudian bagaimana dengan kedudukan peraturan kepala daerah/keputusan kepala daerah, Di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah

dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dari pasal tersebut bisa kita tafsirkan bahwa pemerintah daerah tidak hanya dapat membuat peraturan daerah, tetapi juga peraturan-peraturan lainnya.

Makna otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban dan tanggung jawab serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan ketentuan daerah lainnya.⁷⁵

Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya. Peraturan daerah tersebut dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun Pemerintah Daerah.⁷⁶ Kewenangan pemerintah daerah untuk pembentukan peraturan daerah sendiri sudah sangat jelas secara atributif dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kedudukan peraturan daerahnya sendiri juga telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

⁷⁵Bayu Dwi Anggono, *Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Sleman, UPT Universitas Sleman, 2009, hlm.27.

⁷⁶*Ibid*, hlm.27.

Peraturan Perundang-Undangan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undang.

Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dalam Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan MPR (Tap MPR).
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang(Perpu).
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Propinsi.
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Jika Pasal 7 tersebut tersebut dibaca seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif, hanya berjumlah 6 (enam) yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR (Tap MPR), Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini berarti di luar dari keenam jenis tersebut sepertinya bukan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undangan bahwa: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa: Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) tersebut, jika ditafsirkan secara gramatikal, berdasarkan interpretasi dan logika hukum, serta memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 tidak bersifat limitatif hanya yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) saja. Bahkan jika dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan, bahwa: “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

Lembaga/pejabat negara yang berwenang dalam hal ini adalah lembaga/pejabat negara baik di Pusat dan Daerah. Setiap lembaga/pejabat negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh Undang_undang Dasar maupun Undang-Undang. Pejabat atau lembaga yang berwenang adalah yang secara atribusi atau delegasi mempunyai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

Secara umum Pemberian kewenangan dapat dibedakan mejadi dua macam, yaitu:⁷⁷

1. Pemberian kewenangan yang sifatnya atribusi.
2. Pemberian kewenangan yang sifatnya delegasi.

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara tersebut di atas yaitu atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, sedangkan delegasi merupakan dalam pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yangh ada. Apabila kewenangan tersebut kurang sempurna, maka keputusan yang berdasarkan kewenangan tersebut, tidak sah menurut hukum. Oleh karena itu, maka atribusi dan delegasi adalah alat-alat yang membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak.⁷⁸

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditafsirkan bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak bersifat limitatif. Artinya, di samping 6 (enam) jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat (1), terdapat jenis peraturan perundang-undangan

⁷⁷Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Pers, 1994, hlm..130.

⁷⁸*Ibid*, hlm.130.

lain yang selama ini secara faktual ada dan itu tersirat dalam rumusan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya mengakui 6 (enam) jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) adanya pengakuan terhadap jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan ini dapat diperoleh bahwa Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah hanya diakui keberadaan berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sepanjang diperintahkan (delegasi), dan untuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah ini juga diatur dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.

Dari pasal tersebut bisa kita lihat bahwa Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah ini baru ada bila ada delegasi dari peraturan daerah, sehingga Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang didelegasikan oleh Peraturan daerah kedudukannya adalah sebagai peraturan perundang-undangan. Tetapi selain tentang peraturan perundang-undangan yang menggunakan asas legalitas, didalam konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*) asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara

maksimal dalam melayani masyarakat. akhirnya muncullah apa yang sering disebut dengan *Freies ermessen (diskresionare)*. Pengertian *Freies ermessen (diskresionare)* sendiri, yaitu salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya kepada undang-undang. Tercakup dalam arti *freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau ,mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*.

Atas dasar itulah, maka Kepala Daerah selain delegasi dari peraturan daerah juga mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang berasal *Freies ermessen* dalam hal belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkrito* terhadap masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Tetapi kedudukan Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang berdasar dari *Freies ermessen* ini kedudukannya bukan sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi sebagai peraturan kebijaksanaan.

Berdasarkan uraian tersebut menurut penulis bahwa keberadaan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tanpa adanya suatu Peraturan Daerah adalah sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten (Bupati Sleman) dan pemerintah daerah provinsi diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Sleman tersebut merupakan wewenang yang bersifat atributif. Kewenangan atribusi, adalah bentuk kewenangan yang didasarkan atau diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh: kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, dengan demikian suatu delegasi

selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Mengenai atribusi, delegasi dan mandat dapat dijabarkan sebagai berikut:⁷⁹

1. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata Negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (Undang Undang Dasar) atau peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh : kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.
2. Delegasi adalah pelimpahan tanggung-jawab dan wewenang kepada anak buah atau rekan kerja. Delegasi memiliki dua unsur penting yaitu **Tanggung-jawab** adalah kewajiban yang harus dilaksanakan dan **Wewenang** sebagai kekuasaan untuk menunaikan kewajibannya. seseorang yang menyerahkan tugas dan kewenangannya kepada seseorang lain dalam batas kepemimpinannya, yang dipercayainya mampu merampungkan atau menjaga tugas dan kewenangannya itu, secara hukum dan moral harus ikut bertanggung-jawab atas segala kejadian yang dilakukan oleh orang (dan pembantu-pembantunya) yang menerima delegasi itu, betapa kecil pun akibat kejadian tersebut terhadap organisasi. Karena itu setiap unsur

⁷⁹Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm.102.

pimpinan berkewajiban melakukan pengawasan pada bawahan langsungnya, dan bertanggung-jawab atas semua yang terjadi dalam kepemimpinannya. Misalnya pimpinan terendah dalam organisasi adalah bawahan dari pimpinan di atasnya, berurutan sampai ke pimpinan tertinggi, dan diberikan kepercayaan oleh atasan langsungnya. Dengan demikian, walaupun kesalahan atau kekeliruan atau pelanggaran terjadi dan dilakukan dalam batas tugas dan tanggung-jawab pimpinan yang terendah dalam organisasi, setiap pimpinan yang terlibat dalam pendelegasian tugas itu, secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab. Harus dicamkan, bahwa pendelegasian berlaku dari atas sampai ke bawah, dan karena itu semua yang terlibat dalam pendelegasian itu secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab.

3. Mandat adalah perintah atau arahan yang diberikan oleh orang banyak (rakyat, perkumpulan, dan sebagainya) kepada seseorang (beberapa orang) untuk dilaksanakan sesuai dengan kehendak orang banyak itu. Sehingga contohnya ketika kepala daerah memerintahkan bawahannya mengeluarkan uang daerah untuk suatu kepentingan, maka konsekuensi tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat (kepala daerah).⁸⁰

Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu

⁸⁰*Ibid*, hlm.102.

benar ada berdasarkan konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan. Demikian pula wewenang dalam pembentukan Peraturan Perundangundangan dapat dibedakan antara atribusi dan delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya wewenang yang diberikan oleh Undang Undang Dasar atau Undang Undang kepada suatu badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (sebagai bentuk wewenang atribusi) menyerahkan kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas bahwa Peraturan Bupati juga dapat diterbitkan tanpa adanya Peraturan Daerah Kabupaten, asalkan hal yang diatur oleh Peraturan Bupati merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten. Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 merupakan salah satu contoh konkrit bahwa Peraturan Bupati Sleman dapat diterbitkan bukan berdasarkan amanat Perda Kabupaten/Kota, tetapi berdasarkan kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Daerah di tingkat Kabupaten Sleman.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan banyak peluang bagi pemerintah daerah untuk menarik investor ke daerah. Adapun langkah-langkah yang dapat dilakukan adalah dengan menciptakan kondisi yang tertib dan aman, menjamin kepastian hukum, menyederhanakan birokrasi prosedur

perijinan, memberikan insentif bagi industri yang mampu menyerap tenaga kerja, ramah lingkungan, yang mampu bermitra dengan industri kecil, yang mampu mengembangkan ekspor komoditi unggulan dan lain sebagainya.⁸¹ Hal lainnya yang tidak kalah penting adalah melakukan segala persiapan berkaitan dengan penggalian dan pengidentifikasian potensi daerah, menyusun rencana strategis yang jelas sehingga tujuan dan sasaran pemerintah daerah untuk meningkatkan penanaman modal di daerah secara maksimal dapat tercapai.

Daerah yang sadar akan pentingnya peranan pasar investasi dalam ekonomi dan kesejahteraan rakyat maka pemerintah daerahnya akan selalu membuat iklim investasi yang kondusif. Kebijakan yang ramah investasi akan dibuat dengan dukungan usaha promosi yang aktif, jika investasi berkembang maka ekonomi daerah akan tumbuh dengan cepat, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁸²

Pasca terbitnya Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015, bahwa ke depan Pemerintah Daerah harus lebih arif dan bijak dan penataan hotel, kondotel dan apartemen tersebut. Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tersebut hadir sebagai respon positif dan sekaligus sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah Kabupaten Sleman sebagai regulator atas masalah yang berkembang di masyarakat menyangkut keberadaan hotel-hotel yang semakin menjamur, sehingga Perbup tersebut hadir untuk mengatur dan mengatasi permasalahan tersebut sesuai dengan kondisi di Kabupaten Sleman.

⁸¹Rosyidah Rakhmawati, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Malang. Bayu Media Publishing, 2004, hlm.118

⁸²Didik J. Rahbini, *Arsitektur Hukum Investasi Indonesia*, Jakarta, PT. Indeks, 2008, hlm.101.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang penulis lakukan dalam penulisan hukum ini, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 telah sesuai peraturan kebijakan atau perundang-undangan karena kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam moratorium pembangunan hotel merupakan sebuah kebijakan yang dibuat didasarkan kepentingan masyarakat Sleman sekaligus pelaku usaha di bidang jasa akomodasi. Kewenangan pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang bersifat pelimpahan (*delegated authority*) karena kewenangan asli (*original authority*) pembentukan peraturan perundang-undangan ada pada badan legislatif.
2. Bupati mempunyai wewenang untuk menerbitkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 karena merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten. Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 merupakan salah satu contoh konkrit bahwa Peraturan Bupati Sleman dapat diterbitkan bukan berdasarkan amanat Perda Kabupaten/Kota, tetapi berdasarkan kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Daerah di tingkat Kabupaten Sleman.

A. Saran

Berdasarkan pada kesimpulan, penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya regulasi yang baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pembangunan hotel. Supaya tercipta manajemen dan regulasi yang baik, maka perlu adanya pengelolaan secara terstruktur dimana Kepala Daerah menjadi nahkoda dalam pembangunan.
2. Selama masa moratorium, Pemkab Sleman hendaknya memperbaiki regulasi dan perizinan terkait tata ruang di wilayah Sleman. Perbup Nomor 63 Tahun 2015 menyebutkan, moratorium bertujuan menyiapkan daya dukung dan daya tampung lingkungan untuk pembangunan hotel, apartemen, dan kondotel.
3. Mengawasi pelaksanaan dari pada Perbup Nomor 63 Tahun 2015 tersebut agar maksud serta tujuan yang tertuang dalam peraturan tersebut dapat terealisasi. Perbup tersebut dibuat dan disahkan untuk mendukung upaya Pemerintah Kabupaten Sleman mewujudkan Kabupaten Sleman yang baik daya dukung dan tampung lingkungannya, mengingat pentingnya arti lingkungan bagi kehidupan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002.
- Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan 12, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Subarsono, *Mata Kuliah Analisis Kebijakan Publik. Program Magister Administrasi Publik*, Fakultas Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2003.
- Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Publisher, Chicago, 1985.
- Gabriel Lele, *Post Modernisme dalam Pengembangan Wacana Formulasi Kebijakan*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta, 1999.
- Putra Fadhilah, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi dalam Proses Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2003.
- Fauzi Ismail, *Libatkan Rakyat dalam Pengambilan Kebijakan*, Forum LSM DIY, Yogyakarta, 2005.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004
tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara
Pembangunan Hotel, Apartemen, dan Kondotel di Wilayah Kabupaten
Sleman.