

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. Pemerintahan Daerah

##### 1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, Hlm.1.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>19</sup> Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

---

<sup>19</sup>*Ibid.* Hlm.5.

“hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:<sup>20</sup>

a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin

---

<sup>20</sup> Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, Hlm.77.

pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

## **2. Asas Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Contohnya adalah penugasan dari Gubernur kepada Bupati atau Walikota kepada perangkat camat atau desa.<sup>21</sup>

Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:<sup>22</sup>

- a. Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.
- b. Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

---

<sup>21</sup>*Ibid.* Hlm.12.

<sup>22</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm.30-34.

### **3. Tujuan Pemerintahan Daerah**

Tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.<sup>23</sup>

### **4. Tugas Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada

---

<sup>23</sup> Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, Hlm.23.

pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan absolut adalah: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta Agama.”

Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal;

Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.”

Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Fungsi pemerintahan yang dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah.

Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan pilihan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber daya mineral; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.”

Fungsi Pemerintahan Umum adalah fungsi pemerintahan umum yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaiannya dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah:

- a. Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
- b. Koodinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah



ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.

- c. Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
- d. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
- e. Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
- f. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
- g. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

Urusan-urusan yang tertera di atas dilaksanakan oleh kepala daerah beserta perangkat DPRD. Urusan yang telah dilaksanakan atau direncanakan selanjutnya dapat dibuat dalam suatu peraturan daerah. Peraturan daerah ini wajib untuk disebarluaskan sehingga masyarakat umum mendapatkan informasi yang tepat. Dalam pembiayaan urusan tersebut, pemerintah daerah berhak untuk menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ataupun melalui pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, ataupun pemerintah negara lain secara *government to government*. Selain itu, pembiayaan dapat berasal dari

lembaga keuangan dan masyarakat karena pemerintah daerah dapat menerbitkan obligasi.<sup>24</sup>

## 5. Organisasi Perangkat Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, yaitu dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah di Indonesia. Prinsip tersebut juga sejalan dengan prinsip penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Pengelompokan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middleline*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Berdasarkan Undang-Undang

---

<sup>24</sup> Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*, Hlm.8-11.

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf ditempatkan dalam sekretariat daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah ditempatkan dalam dinas daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah ditempatkan dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditempatkan dalam inspektorat.

Kemudian pada daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi. Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada kepala Daerah. Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang

berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal.

Pembentukan perangkat daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan perangkat daerah, Pemerintah pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata perangkat daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.<sup>25</sup>

## 6. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan “*macht*”. Kekuasaan hanya

---

<sup>25</sup> Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Bagian 1.Umum.

menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Menurut hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Wewenang memiliki keterkaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yaitu horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Kemudian wewenang dalam pengertian vertikal memiliki arti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota terkait otonomi daerah telah dipaparkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.”

Pemerintah daerah juga turut berperan dalam menegakkan peraturan yang mengatur beroperasinya taman rekreasi yang berada di wilayah kekuasaan suatu daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menerapkan peraturan yang telah dibentuk seperti peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah (perda) dalam pembentukannya harus tunduk

pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Salah satu hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundangan-undangan tersebut harus dibuat. Menurut Bagir Manan terdapat tiga landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.<sup>26</sup>

a. Landasan yuridis

Ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan. Landasan ini dibagi menjadi tiga bagian:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan.
- 2) Dari segi materiil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.
- 3) Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal:

---

<sup>26</sup> Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009.

- a) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan.
- b) Kesesuaian bentuk dan jenis perauran perundang-undangan dengan materi yang diatur.
- c) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundang-undangan.

Landasan yuridis Dalam suatu perundang-undangan ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”.

b. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Menurut Rosyidi Ranggawidjaja Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Sehingga dalam kondisi demikian maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi di masyarakat dalam rangka penyusunan suatu perundang-undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahan institusi kekuasaan dalam melaksanakannya.

c. Landasan Filosofis

Dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau *draft* peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*recthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan

pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*).<sup>27</sup> Dengan demikian perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondslag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota terkait otonomi daerah telah dipaparkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan dan penegakan ketentuan hukum positif diperlukan wewenang, tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret (harus ada wewenang atau asas legalitas), oleh karena itu izin harus berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Beragam organ pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah, mulai dari administrasi Negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah), berwenang memberikan izin. Oleh karena itu izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan.

Pasal 1 Angka 35 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa:

“Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL

---

<sup>27</sup> Budiman NPD, *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm.33.



dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.”

Berkaitan dengan hal tersebut maka izin lingkungan harus dimiliki tidak hanya untuk kegiatan usaha yang berdampak pada lingkungan hidup sehingga harus memiliki dokumen amdal (analisis dampak lingkungan) tetapi juga pada kegiatan usaha yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup harus memiliki dokumen UKL-UPL (upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup) yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan /atau kegiatan.

Berbicara tentang kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam menerbitkan izin yang salah satunya adalah tentang izin mendirikan tempat pariwisata, maka tidak dapat dipisahkan dari peraturan mengenai Pemerintahan daerah. Terkait dengan tugas dan wewenang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam UUPPLH.

Pasal 63 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang  
Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa:

“pemerintah memiliki tugas dan wewenang untuk menerbitkan izin lingkungan, pemerintah provinsi juga menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi dan pemerintah kabupaten/kota menerbitkan izin pada tingkat kabupaten/kota.”

Kegiatan pariwisata di Indonesia sesungguhnya telah dimulai sejak awal peradaban manusia, yang ditandai dengan adanya pergerakan manusia

yang melakukan ziarah atau perjalanan agama. Sedangkan kegiatan ekonomi industri pariwisata baru berkembang pada awal abad ke-19.<sup>28</sup>

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata menyebutkan bahwa:

“kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.”

Desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan pada akhirnya juga akan mempengaruhi langsung hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terlebih khusus yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis atau bertingkat bertujuan antara lain untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi. Kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh negara kesatuan adalah Pemerintah Pusat yang kemudian didistribusikan kepada satuan-satuan pemerintahan di bawahnya. Pada hakikatnya pemerintah pusat dapat mencampuri segala urusan asal dapat dikatakan sebagai kepentingan umum. Pemerintah pusat berhak mengatur segala masalah di dalam negara, sedangkan daerahnya memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sepanjang tidak atau

---

<sup>28</sup> I Gede Pitana & Putu G, Gayatri, *Sosiologi Pariwisata*, CV Andi Offset, Yogyakarta, 2005, Hlm.76.

belum diatur oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.”

Berkaitan dengan hal ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan perda dan peraturan daerah lainnya. Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan yang sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan dalam susunan dan bahasa, dan terdapat hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki kepentingan dalam kaitannya dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-pUndang-Undang/422-harmonisasi-peraturan-daerah->

## B. Otonomi Daerah

### 1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti “sendiri” dan *nomos* yang mempunyai arti “undang-undang”. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>30</sup>

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* (jo) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Definisi mengenai otonomi daerah bukanlah definisi yang tunggal, karena banyak sarjana yang memberikan definisi tersendiri, berbagai macam definisi tersebut antara lain:<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, Hlm.83.

<sup>31</sup> Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*, Hlm.13-14.

- a. Benyamin Hosein mengartikan bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada di luar pemerintahan pusat.
- b. Ateng Syaifudin mengartikan otonomi daerah mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan melainkan kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud atas pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.
- c. Mariun mengartikan otonomi daerah adalah kebebasan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah yang memungkinkan mereka membuat inisiatif sendiri dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan kebebasan untuk dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah saling berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas dan otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategori dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-

hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip, semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.<sup>32</sup>

## 2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi daerah setidak-tidaknya meliputi empat aspek, antara lain adalah aspek politik, aspek manajemen pemerintahan, aspek kemasyarakatan dan aspek ekonomi pembangunan. Aspek politik mempunyai maksud untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat di lapisan bawah baik untuk kepentingan daerah maupun kepentingan nasional dalam rangka proses pembangunan demokratisasi. Aspek manajemen pemerintah mempunyai maksud untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah, terlebih pada pemberian pelayanan terhadap masyarakat yang salah satu upayanya dengan memperluas jenis-jenis pelayanan di berbagai bidang kebutuhan masyarakat. Aspek kemasyarakatan mempunyai maksud untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat di daerah sehingga tidak terlalu bergantung pada pemberian pemerintahan pusat. Salah satu cara yang bisa ditempuh adalah dengan cara melakukan pemberdayaan (*empowerment*) pada masyarakat. Aspek ekonomi pembangunan mempunyai maksud untuk melancarkan pelaksanaan program

---

<sup>32</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2005 Hlm.37.

pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>33</sup>

### 3. Manfaat Otonomi Daerah

Manfaat otonomi daerah antara lain adalah sebagai berikut:<sup>34</sup>

- a. Pelaksanaan dari otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat.
- b. Memotong birokrasi yang memiliki prosedur rumit sehingga menjadi terstruktur dari pemerintah pusat.
- c. Meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat tidak lagi melaksanakan tugas-tugas yang dilakukan secara rutin ke daerah-daerah karena dapat diserahkan kepada pejabat daerah otonom yang memiliki wewenang.
- d. Meningkatkan pengawasan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh kaum elit lokal, yang biasanya tidak memiliki rasa simpati terhadap program pembangunan nasional dan peka terhadap kebutuhan masyarakat miskin di daerah pedesaan.
- e. Meningkatkan pasokan barang dan jasa di daerah dengan biaya yang lebih terjangkau dan lebih rendah dari harga di pasaran, sehingga tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena telah diserahkan langsung kepada pemerintah daerah.

---

<sup>33</sup> Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, Hlm. 36.

<sup>34</sup>Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*, Hlm.23-24.

Otonomi bukan merupakan suatu proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), otonomi juga tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah (*absolute onafhankelijksheid*) karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk dapat berkembang sesuai dengan potensi daerah mereka masing-masing. Otonomi harus memiliki makna sebagai jalan untuk mengoptimalkan segala bentuk potensi lokal, baik dari alam, lingkungan maupun kebudayaan. Optimalisasi tidak dapat disamakan artinya dengan eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.<sup>35</sup> Pada hakikatnya otonomi daerah sangat penting untuk menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien untuk mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu dalam batas tertentu pemerintah provinsi, kabupaten/kota menginginkan sesuatu dalam mengelola sumberdaya yang dimiliki untuk memenuhi kebutuhan, menyelenggarakan kepentingan dan mengatasi permasalahan publik masyarakat, dengan intervensi yang kecil dari pemerintah pusat.<sup>36</sup>

#### **d. Peraturan Daerah**

Peraturan daerah atau yang disebut dengan Perda merupakan produk perundang-undangan dalam yurisdiksi daerah yang dibuat oleh Kepala

---

<sup>35</sup> Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, Hlm.154-155.

<sup>36</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, Cet.Ke-3, Hlm.45.



Daerah bersamaan dengan DPRD.<sup>37</sup> Perda dibagi menjadi 2, yaitu Perda provinsi dan Perda Kabupaten/kota. Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan Gubernur.<sup>38</sup> Sedangkan Perda Kabupaten/kota adalah peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.<sup>39</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 14 dijelaskan 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 Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah, muatan materi dari Perda tercantum dalam Pasal 236 Ayat (3) dan Ayat (4) yang menjelaskan bahwa materi muatan perda antara lain :

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan Perundang-Undangan yang lebih tinggi;

---

<sup>37</sup> Pasal 207 Ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>38</sup> Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>39</sup> Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- c. Selain materi muatan sebagaimana dimaksud diatas, Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Perda mencakup beberapa tahapan antara lain adalah dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara efektif dan efisien.<sup>40</sup> Perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan dalam prolegda kabupaten/kota.<sup>41</sup> Prolegda adalah kependekan dari Program Legislasi Daerah yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>42</sup>

Prosedur atau tahapan yang harus dilalui dalam pembuatan Perda antara lain :

a. Perencanaan

Dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menjelaskan mengenai tahapan perencanaan penyusunan Perda ini. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan perda yang disusun oleh DPRD Kabupaten/Kota

---

<sup>40</sup> Pasal 237 Ayat (2) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>41</sup> Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>42</sup> Pasal 1 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dan Kepala Daerah dalam hal ini adalah Bupati/Walikota untuk jangka waktu 1 tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda dan ditetapkan oleh keputusan DPRD. Diluar program pembentukan perda, DPRD Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah berhak mengajukan rancangan Perda dengan beberapa alasan antara lain karena mengatasi keadaan luar biasa; menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain; mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi; akibat pembatalan dari pejabat yang lebih tinggi menurut hierarki; atau karena perintah dari ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

b. Penyusunan

Tahapan penyusunan ini tercantum dalam paragraf 3 pasal 240 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dalam tahapan penyusunan ini sama seperti tahapan perencanaan, yaitu berdasarkan program pembentukan Perda yang dapat berasal dari DPRD maupun Kepala Daerah. Sedangkan pedoman dalam penyusunan Perda ini mengacu pada Peraturan Perundang-Undangan. Dalam penyusunan Perda Kabupaten/kota, prosedurnya sama dengan penyusunan Perda Provinsi dimana ketentuan ini berlaku secara mutatis mutandis.<sup>43</sup> Adapun tahapan penyusunan Perda adalah:

---

<sup>43</sup> Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- 1) Berawal dari rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD Kabupaten/kota dan Kepala Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan atau yang sering disebut dengan naskah akademik.<sup>44</sup>
- 2) Pemantapan dan pengharmonisan rancangan peraturan perundangan yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD melalui bidang legislasi, sedangkan yang berasal dari Kepala Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dalam kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.<sup>45</sup>
- 3) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada pimpinan DPRD.<sup>46</sup>

c. Pembahasan

Pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama yang dilakukan melalui pembahasan tingkat pembicaraan. Untuk teknis pelaksanaan pembahasan ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>44</sup> Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>45</sup> Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>46</sup> Pasal 61 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

d. Penetapan

Mengenai penetapan ini tercantum dalam Paragraf 5 Pasal 242 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Rancangan Perda yang telah disetujui antara DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh ketua DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda yang dilakukan dalam jangka waktu 3 hari sejak persetujuan bersama. Selanjutnya Kepala Daerah wajib menyampaikan rancangan Perda kepada pejabat yang lebih tinggi dalam kurun waktu 3 hari. Kemudian mendapatkan register perda paling lambat 7 hari sejak rancangan perda diterima dan kepala daerah menetapkan rancangan perda yang sudah mendapatkan nomer register tersebut dengan membubuhkan tanda tangan. Apabila Kepala Daerah tidak membubuhkan tanda tangan, maka rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan Wajib diundangkan dalam lembaran negara.

e. Pengundangan

Mengenai tahapan pengundangan ini terdapat dalam paragraf 6 pasal 244 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Perda diundangan dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah. Perda mulai berlaku dan memiliki kekuatan mengikat pada tanggal diundangan kecuali ditentukan lain dalam perda yang bersangkutan.

## 5. Tinjauan Umum Penegakan Hukum

Penegakan hukum memiliki pengertian yaitu suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya penegakan atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal di kehidupan bermasyarakat.<sup>47</sup>

Menurut Soerjono Soekanto penegakan hukum adalah kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988, Hlm.32.

<sup>48</sup> *Ibid* Hlm.33.

Kemudian Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya adalah merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Jadi menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan. Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah di kenal secara konvensional, tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik pemerintahlah yang bertanggung jawab. Penegakan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>49</sup>

a. Ditinjau dari sudut subyeknya

Proses penegakkan hukum dalam arti luas yaitu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, penegakkan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.

---

<sup>49</sup>*Ibid* Hlm.34.

b. Ditinjau dari sudut obyeknya

Penegakan hukum dalam arti luas yaitu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam bermasyarakat. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

“Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”

Dengan demikian pembangunan nasional dibidang hukum memiliki tujuan agar masyarakat memperoleh kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang memiliki inti sebagai kebenaran dan keadilan serta memberikan rasa aman dan tentram. Penegakan hukum dapat menjamin tujuan untuk mencapai kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi pada saat ini agar dapat terlaksana dengan baik. Apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai aktual di dalam masyarakat beradab.<sup>50</sup> Pada dasarnya, penegakan hukum bukan semata-mata hanya tugas dari aparat penegak hukum, tetapi menjadi kewajiban seluruh komponen bangsa.

---

<sup>50</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, Hlm.109.



Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 menyatakan bahwa:

“Segala warga bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Pada realitasnya, kehendak-kehendak hukum dilakukan/dilaksanakan melalui manusia. Manusia yang menjalankan tugas untuk melakukan penegakan hukum menempati kedudukan yang sangat penting. Segala hal yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum, akan menjadi kenyataan melalui keputusan orang yang memiliki kewenangan tersebut. Sehingga penegakan hukum akan selalu melibatkan manusia di dalamnya. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum (substansi hukum) tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam hukum (peraturan-peraturan). Janji dan kehendak tersebut, misalnya untuk memberikan hak kepada seseorang, memberikan perlindungan kepada seseorang, mengenakan pidana terhadap seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu, dan lain sebagainya.<sup>51</sup>

Hubungan antara manusia dan penegakan hukum sangat erat. Baik pelaku penegakan hukum maupun masyarakat yang merupakan salah satu komponen tolak ukur dan mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum harus saling bekerjasama. Pelaku penegakan hukum dapat dijumpai dalam proses peradilan dan proses nonperadilan. Pelaku penegakan hukum dalam

---

<sup>51</sup> Viswandro, Maria Matilda dan Bayu Saputra, *Mengenal Profesi Penegak Hukum, Buku Rujukan Berkarier Di Bidang Hukum, Hakim-Jaksa-Polisi-Advokat*, Cetakan Pertama, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015, Hlm.3.

perkara pidana adalah penyidik, penuntut dan hakim. Dalam perkara perdata (termasuk peradilan agama) pelaku penegakan hukum adalah hakim dan pihak-pihak yang berperkara. Sedangkan, dalam perkara administrasi negara, pelaku adalah hakim, penggugat, dan pejabat administrasi negara. Dari berbagai macam perkara tersebut, dapat pula dimasukkan sebagai pelaku adalah para penasehat hukum (advokat). Hakim sebagai tempat para pencari keadilan untuk mengadu dan menyelesaikan permasalahannya. Hakim menegakkan hukum melalui putusannya, maka hakim sebagai salah satu komponen penegak hukum harus memberikan putusan yang seadil-adilnya berdasarkan rasa keadilan masyarakat. Hakim harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan, dengan demikian antara keadilan dan kepastian hukum dapat saling bersinggungan.

### **C. Pemerintahan Yang Baik Dalam Perspektif Hukum Islam**

Kaidah fiqhiyah menegaskan, *Tasharruf al-imâm 'ala al-ra'iyah manûth bi al-mashlahah* (kebijakan pemerintah terhadap rakyatnya harus berorientasi kepada kemaslahatan atau kebaikan). Penyelenggara negara khususnya pemerintah dalam menjalankan tugas kepemimpinan di publik, pemerintah harus memenuhi syarat, yang antara lain adalah: Memiliki kemampuan nalar (kecerdasan) untuk menetapkan kebijakan yang menyangkut rakyat dan kemaslahatan masyarakat (*siyâsah al-ra'iyah wa tadbîr mashâlihihim*). Memiliki pengetahuan, ketahanan fisik dan mental dengan landasan iman dan taqwa yang membuatnya mampu untuk menyelesaikan berbagai persoalan dan permasalahan dalam berjalannya pemerintahan di suatu

negara dan menetapkan hukum serta kebijakan secara benar (*al-ijtihâd fî al-nawâzil wa al-ahkâm*). Setiap kebijakan yang diambil oleh pemegang kekuasaan negara, baik eksekutif maupun legislatif dan yudikatif harus didasarkan pada tujuan untuk mewujudkan *kemaslahatan* (kebaikan) rakyat yang bersifat umum serta menghilangkan *kemafsadatan* (kerusakan) dari mereka (*iqâmah al-mashâlih wa izâlah al-mafâsid*). Untuk mencegah terjadinya *kemafsadatan* harus didahulukan dari pada upaya mewujudkan *kemaslahatan* (*dar'u al-mafâsid muqaddam 'ala jalbi al-mashâlih*). Apabila terjadi benturan kepentingan *kemaslahatan* antara berbagai pihak, maka kepentingan *kemaslahatan* umum harus didahulukan dari pada *kemaslahatan* golongan dan perorangan. Demikian juga ketika terjadi suatu benturan kepentingan *kemafsadatan* antara berbagai pihak, maka *kemafsadatan* yang dialami oleh sekelompok orang bisa diabaikan demi mencegah terjadinya *kemafsadatan* yang bersifat umum.<sup>52</sup>

Pelaksanaan kebijakan penyelenggara negara (*tasharruf al-imâm*) harus mengedepankan prinsip prioritas (*awlawayyah*) sebagai berikut: *Taqdîm al-ahwaj*, yaitu mendahulukan atau memprioritaskan rakyat yang lebih membutuhkan dibandingkan dengan pihak yang kurang membutuhkan (*Al-'adlu fî i'thâi huqûq mutasâwî al-hâjât*), yaitu membagi secara adil di antara mereka yang memiliki kebutuhan yang sama. Mengedepankan sikap amanah dalam mengelola harta kekayaan negara dengan menjauhkan diri dari berbagai

---

<sup>52</sup> Keputusan Komisi A Ijtima Ulama Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia Se-Indonesia IV Tahun 2012 mengenai prinsip pemerintahan yang baik menurut Islam, <http://www.fikihkontemporer.com/2014/07/prinsip-prinsip-pemerintahan-yang-baik.html> diakses pada hari Rabu, 19 Juni 2019 pukul 19.34 WIB

praktek pengkhianatan dan korupsi (*ghulul*). *Kemaslahatan* yang menjadi dasar kebijakan dan tindakan penyelenggara negara harus memenuhi kriteria (*dlawâbith*) sebagai berikut: *Kemaslahatan* yang dimaksud adalah tercapainya tujuan hukum (*maqâshid al-syarî'ah*) yang diwujudkan dalam bentuk terlindunginya lima hak dasar kemanusiaan (*al-dharûriyyât al-khams*), yaitu agama, jiwa, akal, kehormatan/keturunan, dan harta. *Kemaslahatan* yang dibenarkan oleh syari'ah adalah *maslahat* yang tidak bertentangan dengan *nash*. *Kemaslahatan* yang dapat dijadikan landasan hukum adalah *kemaslahatan* yang hakiki (benar-benar mendatangkan manfaat dan menolak mudarat). *Kemaslahatan* yang dijadikan landasan hukum harus bersifat pasti (*qâthi'ah*), terbukti dalam kenyataan (*muhaqqaqah*), umum, berkelanjutan dan jangka panjang, bukan bersifat spekulatif (*mawhûmah*), individual, dan sesaat.<sup>53</sup>

*Kemaslahatan* yang bersifat umum harus diprioritaskan untuk direalisasikan, meskipun harus mengenyampingkan *kemaslahatan* yang bersifat individual ataupun kelompok (*al-mashlahah al-'âmmah muqaddamah 'alâ al-mashlahah al-khâshshah*). Untuk merealisasikan *kemaslahatan*, penyelenggara negara dapat menetapkan kebijakan yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi perorangan atau sekelompok orang, hanya apabila hal itu benar-benar demi *kemaslahatan* umum atau untuk mencegah kerugian yang lebih besar. Penyelenggara negara sebagai pengemban amanah untuk mengelola urusan publik harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga

---

<sup>53</sup> *Ibid*

kemaslahatan masyarakat banyak, di atas kepentingan perorangan dan golongan. Penyelenggara negara yang tidak mematuhi prinsip-prinsip kemaslahatan sebagaimana disebutkan di atas, berarti telah mengkhianati amanah, dan harus mempertanggungjawabkan secara etik, moral, dan hukum. Dengan demikian, penyelenggara negara semacam itu tidak termasuk dalam kategori pemerintahan yang baik (*goodgovernance/siyâsah al-hukûmahal-fâdhilah*).<sup>54</sup>

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ﴿٧٢﴾

"Sesungguhnya kami telah mengemukakan amanat kepada langit, bumi dan gunung-gunung, Maka semuanya enggan untuk memikul amanat itu dan mereka khawatir akan mengkhianatinya, dan dipikullah amanat itu oleh manusia. Sesungguhnya manusia itu amat zalim dan amat bodoh," (QS. Al-ahzab: 72).

الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَاللَّهُ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ ﴿٤١﴾

"(yaitu) orang-orang yang jika kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat ma'ruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan." (QS. Al-Hajj : 41)

---

<sup>54</sup> *Ibid*