

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH, RUANG TERBUKA HIJAU

A. Teori Negara Hukum

Ide negara hukum (*rechtsstaat*) di introdusir melalui RR 1854 dan ternyata dilanjutkan dalam UUD 1945. Dengan demikian ide dasar Negara Hukum Pancasila tidaklah lepas dari ide dasar tentang “*rechtsstaat*”. Syarat syarat dasar *rechtsstaat* :²⁸

1. Asas legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas perundang- undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar untuk pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
2. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
4. Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) tindakan pemerintah.

²⁸ Wignjosoebroto, Soetandijo, *Sejarah Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 188, Hadjhon Phillipus M., *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 4-5

Seperti telah dikemukakan terdahulu bahwa terdapat beberapa konsep Negara Hukum yang disebut dengan istilah *rechtsstaat*, *rule of law*, dan Negara Hukum Pancasila. Walaupun ketiga konsep itu mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil dari segi riwayat kelahirannya, unsur-unsur pokok tertentu namun hakikatnya mempunyai tujuan yang sama, ialah memberikan arahan fundamental tentang prinsip-prinsip menjalankan organisasi negara bagi terlaksananya perlindungan Hak Asasi Manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan negara pemerintahan berdasarkan atas hukum dan peradilan yang tidak memihak. Keempat elemen dasar konsep negara hukum di maksud secara formal menjadi tolak ukur penentu bagi suatu negara hukum dapat disebut sebagai negara hukum, sedangkan secara material di tentukan oleh seberapa jauh suatu negara melalui perangkat perangkatnya mampu mewujudkan secara nyata keempat elemen tersebut dalam praktik ketatanegaraan atau penyelenggaraan pemerintahan negara menurut arti yang seluas-luasnya.²⁹

Aristoteles merumuskan negara hukum sebagai negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat agar tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negara dan setiap manusia perlu diajarkan rasa susila agar dapat menjadi warga negara yang baik.³⁰ Peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi antar warga negaranya dan yang

²⁹ Ajis Supangat, Tesis: “Peran DPRD Kabupaten Wonosobo Dalam Pembentukan Perda Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana RTRW Kabupaten Wonosobo”, Yogyakarta: UII, 2013, hlm 34-35.

³⁰ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 166

memerintah suatu negara bukanlah manusia melainkan “pikiran yang adil”. Penguasa hanya sebagai pemegang hukum dan keseimbangan saja. Keadilan yang diterapkan Aristoteles adalah keadilan yang legal atau positif dan lebih diutamakan daripada prinsip kebaikan abadi manapun.

Negara hukum adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan pada setiap warga negara. Dengan mengintroduksi konsep Nomoi, gagasan negara hukum yang dikemukakan Plato menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan hukum yang baik pula³¹ dan gagasan tersebut dipertegas oleh Aristoteles (murid Plato), penulis buku berjudul *Politica*. Aristoteles menyatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum untuk mencapai kesejahteraan.³²

Gagasan Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang *rasional* dan *impersonal* dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling

³¹ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama, Bulan Bintang, Jakarta. 1992 hlm 66

³² Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, *Butir-butir pemikiran dalam hukum*, Cetakan Pertama, Refika Aditama, Bandung .2008. hlm. 120.

tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi sebagai hukum dasar dan mempunyai kedudukan tertinggi (*the supreme law*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai *the guardian* dan sekaligus *the ultimate interpreter of the constitution*³³.

Menurut Arief Sidharta, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:³⁴

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 - a. Asas legalitas, *konstitusionalitas*, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;

³³ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta. 2013, hlm12.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*

- d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang- undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*)
- Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;

- c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Dalam rangka merumuskan kembali ide-ide pokok konsepsi Negara Hukum itu dan pula penerapannya dalam situasi Indonesia dewasa ini, menurut pendapat Jimly Assihidiqie, merumuskan kembali adanya tiga-belas

prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ketiga-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law, ataupun Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:³⁵

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*):

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normative mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian besar masyarakatnya bahwa hukum itu memang “supreme”. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai “kepala negara”. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidential, tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*):

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.* hlm 8

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*):

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau "*rules and procedures*" (*regels*). Prinsip normative demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip "*frijs ermessen*" yang memungkinkan para pejabat tata

usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri “*beleid-regels*” (*policy rules*) ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.³⁶

4. Pembatasan Kekuasaan:

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat “*checks and balances*” dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen:

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 10

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturann kelembagaan pemerintahan yang bersifat '*independent*', seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak:

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa.³⁷

³⁷ Jimly Asshiddiqie, Ibid, hlm. 11.

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak dizalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga Negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha Negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip "*independent and impartial judiciary*" tersebut.³⁸

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*):

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 13.

yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya. Pentingnya peradilan ataupun mahkamah konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem “*checks and balances*” antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia:

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya Negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu Negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu.

10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*):

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan

yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*', melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap Negara Hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.³⁹

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*):

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 14.

melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar “*rule-driven*”, melainkan “*mission driven*”, yang didasarkan atas aturan hukum.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial:

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip “*representation in ideas*” dibedakan dari “*representation in presence*”, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi.

13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa:

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri

yang ketigabelas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila. Karena itu, pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi di satu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha-Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa itu.⁴⁰

B. Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mecangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁴¹

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 15.

⁴¹ Inu Kencana Syafii, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta. 2010 hlm. 11.

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh⁴²

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴³

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya⁴⁴ , yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan

⁴² G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya, hlm.145.

⁴³ Pasal 1 Angka 2 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴ Setya Retnami. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta. 2001. hlm.8

mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

1) Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangan, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). *C.W. van der Pot* memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁴⁵

Urusan wajib menjadi kewenangan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berkala Kota/Kabupaten meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketemtraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penyelenggaraan pendidikan;
6. Penanggulangan masalah sosial;
7. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;

⁴⁵ Ni' Matul Huda,, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung , 2009, hlm 83.

8. Penyelegaraan pelayanan dasar lainnya;
9. Urusan amanat lainnya yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-Undangan⁴⁶

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (2) menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.⁴⁷

Untuk mewujudkan keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintah daerah, yaitu dewan perwakilan rakyat daerah, kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakat untuk bekerja keras, trampil, disiplin, dan berperilaku baik dan atau sesuai dengan nilai, Norma, serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan professional.⁴⁸

Di dalam otonom, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah, cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonom terbatas atau otonom luas. Dapat digolongkan sebagai otonom terbatas apabila: pertama urusan-urusan rumah

⁴⁶ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁷ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁸ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Daerah*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.

tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua apabila system supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonom daerah.⁴⁹

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah, antara lain:

- a. Faktor manusia Manusia adalah subjek dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.
- b. Faktor keuangan. Faktor ini adalah tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting* nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm 44-45

- c. Faktor Peralatan Faktor ini merupakan pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya serta praktis dalam penggunaannya.
- d. Faktor organisasi dan manajemen Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif.⁵⁰

Sistem otonomi daerah dikenal adanya istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sementara itu, tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

- a. Desentralisasi

Pengertian desentralisasi adalah Penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Maka pemerintah daerah mempunyai wewenang sekaligus tanggung jawab terhadap urusan-urusan yang berdasarkan undang-undang telah diserahkan baik mengenai politik

⁵⁰ Yusnani Hasyimzoem, M. Iwan Satriawan, Ade Arif Firmansyah, Siti Khoiriah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo: Jakarta, 2017, hlm. 118.

kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaan serta pembiayaan.⁵¹ Desentralisasi berarti pembagian Negara kedalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan penciptaan lembaga-lembaga baik bersifat politis maupun administrative di wilayah-wilayah tersebut.⁵² Mengenai desentralisasi banyak para sarjana ahli hukum yang memberikan definisi tentang desentralisasi. Sistem desentralisasi mengamanatkan sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.

b. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁵³ Menurut Kansil C.S.T latar belakang diadakannya system dekonsentrasi karena tidak semua urusan Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.⁵⁴

Aparat-aparat dekonsentrasi juga sering dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah. Melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah persetujuan-persetujuan terhadap peraturan daerah, aparat

⁵¹ Piran Wroatmojo, *Otonomi Dan Pembangunan Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta .2001, hlm. 2.

⁵² Saripudin Bebyl, *Tata Negara*, Grafindo Media Pratama, Bandung 2004, hlm. 83.

⁵³ Pasal 1 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁴ C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm.

dekonsentrasi dapat mengendalikan pemerintah daerah, terutama manakala terjadi konflik antara pemerintah pusat dan daerah.⁵⁵

c. Tugas Pembantu

Menurut Koesoemahatmadja, tugas pembantuan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih tinggi untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga.⁵⁶

Adapun tugas pembantuan menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁵⁷

2) Pembentukan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan dimana materi yang dimuat harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, ada berbagai tingkatan yaitu

⁵⁵ Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia: Yogyakarta, 2014, hlm. 17-18.

⁵⁶ Koesoemahatmadja dalam ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media: Bandung, 2014, hlm 39-40.

⁵⁷ Yusnani Hasyimzoem, *Op.Cit*, hlm. 26.

semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat pula keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat pula kekonkritannya. Kesimpulan sementara adalah apabila peraturan yang paling rendah, penormaannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung ini di karenakan masih perlu 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-undang disesuaikan lagi dengan macam undang-undang itu sendiri.⁵⁸

Pasal 10 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, harus memuat materi sebagai berikut:

- a) Peraturan lebih lanjut mengenai ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b) Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- c) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan/atau;
- e) Pemenuhan kebutuhan hidup dan masyarakat;⁵⁹

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht* atau *the hierarchy*

⁵⁸ Progo Nurdjuman, *Penyusunan Perda, Proses dan Permasalahannya*, Makalah, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 12.

⁵⁹ Pasal 10 ayat 1 Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undang.

of law yang berintikan bahwa kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbau des recht* harus dihubungkan dengan ajaran kelsen yang lain yaitu *reine rechtslehre* atau *the pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of sovereign*” kehendak yang kuasa⁶⁰

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: ⁶¹

- 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 fleksibel.

Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi kekuatan yuridis, sosiologis dan filosofis sebagai syarat untuk berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku.⁶²

⁶⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 201-202.

⁶¹ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 166.

- 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.

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.

Proses pembuatan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:⁶³

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

⁶² Bastian Tafal, *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm.139-139.

⁶³ Soenobo Wirjosoegito, *Op.Cit.*, hlm. 37-41.

yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 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/petunjuk/penugasan dari pembuatan Peraturan Daerah atau Kepala Daerah yang ditujukan kepada suatu Dinas/Sekretariat Daerah.

Seperti diketahui bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah itu ditempuh melalui beberapa tahap, yaitu.⁶⁴

- 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

⁶⁴ Soenobo Wirjosoegito, *Loc.Cit*, hlm. 37-41.

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.
- 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. 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:⁶⁵

- 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 tinggi tingkatannya.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 83.

- 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 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-ketentuan Peraturan Daerah.

3) Pelaksanaan Peraturan Daerah

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan

pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.⁶⁶

Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.⁶⁷

Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu:

- 1) Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan;
- 2) Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan;

⁶⁶ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 70.

⁶⁷ Abdullah Syukur. Kumpulan Makalah “*Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan*”, Persadi, Ujung Pandang. 1987, hlm 40.

- 3) Unsur pelaksanaan baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dari pendapat di atas dapatlah dikatakan bahwa pelaksana suatu program senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut.⁶⁸

C. Ruang Terbuka Hijau

1) Pengertian Ruang Terbuka Hijau

Secara umum ruang terbuka public (*open space*) diperkotaan terdiri dari ruang terbuka hijau dan ruang terbuka non-hijau.⁶⁹ Ruang terbuka merupakan komponen berwawasan lingkungan, yang mempunyai arti sebagai suatu landscap, hardscape, taman atau ruang rekreasi dalam lingkup urban. Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan bagian dari ruang-ruang terbuka (*open spaces*) dalam penataan ruang suatu perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi (endemik, introduksi) guna mendukung manfaat langsung dan/atau tidak langsung yang dihasilkan oleh RTH dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan.⁷⁰

Pengertian Ruang Terbuka Hijau (RTH) ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5/PRT/M/2008, yang menyatakan “ area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara

⁶⁸ Abdullah Syukur, Ibid. Hal 398.

⁶⁹ Direktorat Jendral Departemen PU Tahun 2006, Ruang Terbuka Hijau, Hlm. 2

⁷⁰ Wida Octavia Suciyani, “Analisis Potensi Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kampus Di Politeknik Negeri Bandung”. Jurnal Planologi, No. 1 Vol. 15 Administrasi Niaga Politeknik Negeri Bandung, 2018, hlm 18.

alamiah maupun yang sengaja ditanam”.⁷¹ Sedangkan untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah total area atau kawasan yang tertutupi hijau tanaman dalam satu satuan luas tertentu baik yang tumbuh secara alami maupun yang dibudidayakan.⁷²

Adapun beberapa pengertian RTH menurut beberapa ahli seperti salah satunya adalah oleh Menurut Arifin dan Nurhayati (2000), RTH merupakan sebidang lahan yang ditata sedemikian rupa sehingga mempunyai keindahan, kenyamanan dan keamanan bagi pemiliknya atau penggunaanya yang bernilai estetika dan berfungsi sebagai ruang terbuka dengan fungsinya yang beragam.⁷³

Sedangkan menurut Dewiyanti (2009) Ruang terbuka hijau (RTH) merupakan ruang terbuka bervegetasi yang berada di kawasan perkotaan yang mempunyai fungsi antara lain sebagai area rekreasi, sosial budaya, estetika, fisik kota, ekologis dan memiliki nilai ekonomis yang cukup tinggi bagi manusia maupun bagi pengembangan kota. RTH dapat berbentuk hutan kota, taman kota, taman pemakaman umum, lapangan olahraga, jalur hijau, jalan raya, bantaran rel kereta api, dan bantaran sungai. Namun keberadaannya sebagai sebuah ruang dengan fungsi ekologis menjadikan RTH sebagai salah satu fungsi lahan yang seringkali dikorbankan dalam membangun dan mengembangkan sebuah kota (Putri 2010). Ruang terbuka hijau memiliki peran yang cukup penting dalam

⁷¹ Pasal 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan.

⁷² Standar Nasional Indonesia Tata Cara Perencanaan Lingkungan Perumahan Di Perkotaan, 2004. Hlm. 10

⁷³ Wida Octavia Suciyani, *Op. Cit.* hlm 19.

memberikan keleluasaan gerak penggunanya, karena aktivitas dan perkembangan kota yang semakin lama semakin berkembang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan manusia yang hidup di dalamnya (Krisnawati 2009).⁷⁴

2) Tujuan dan Fungsi Ruang Terbuka Hijau

Terkait dengan pengadaan ruang terbuka hijau disuatu kota, ruang terbuka hijau mempunyai fungsi dan tujuan yang berbeda-beda. Tujuan RTH kota umumnya adalah untuk menjaga iklim mikro kotanya, sedangkan fungsi RTH adalah sebagai sarana rekreasi dan ada juga yang berfungsi ekologis.

Tujuan penyelenggaraan RTH adalah sebagai berikut :

- a. Menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air.
- b. Menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat.
- c. Meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah, dan bersih.⁷⁵

⁷⁴ Wuri Setyani, Santun Risma, dan Dyah Retno Panuju, “Analisis Ruang Terbuka Hijau dan Kecukupannya Di Kota Depok” Jurnal Buletin Tanah Dan Lahan, No 1 Vol. 1, Fakultas Pertanian IPB , 2017, hlm 121.

⁷⁵ Peraturan Menteri PU Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyediaan Dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, *Op. Cit.* hlm 5.

Sedangkan menurut Permendagri No 1 Tahun 2007, secara rinci menyebutkan bahwa tujuan pembentukan ruang terbuka hijau di wilayah perkotaan adalah untuk:

- a. menjaga keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan perkotaan;
- b. mewujudkan kesimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan di perkotaan; dan
- c. meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan yang sehat, indah, bersih dan nyaman.⁷⁶

Secara umum fungsi ruang terbuka hijau menurut Permendagri No 1 Tahun 2007 menyatakan bahwa fungsi ruang terbuka hijau adalah:

- a. pengamanan keberadaan kawasan lindung perkotaan;
- b. pengendali pencemaran dan kerusakan tanah, air dan udara;
- c. tempat perlindungan plasma nuftah dan keanekaragaman hayati;
- d. pengendali tata air; dan
- e. sarana estetika kota.⁷⁷

Sementara menurut Permen PU No. 5 Tahun 2008, RTH di kawasan perkotaan memiliki dua fungsi, yaitu fungsi utama (intrinsik) yaitu fungsi

⁷⁶ Pasal 2 Permendagri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataa Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.

⁷⁷ Pasal 3 Permendagri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataa Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.

ekologis dan fungsi tambahan (ekstrinsik) yaitu berfungsi secara sosial dan budaya, ekonomi, serta estetika:

1. Fungsi ekologis: Memberi jaminan pengadaan RTH menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara (paruparu kota), dengan berperan sebagai:

- a. pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi udara dan air secara alamidapat berlangsung lancar
- b. sebagai peneduh;
- c. produsen oksigen;
- d. penyerap air hujan;
- e. penyedia habitat satwa;
- f. penyerap polutan media udara, air dan tanah, serta; dan
- g. penahan angin.

2. Fungsi sosial dan budaya: RTH sebagai ruang interaksi sosial, sarana rekreasi dan ekspresi budaya lokal, menjadi media komunikasi warga kota, wadah dan objek pendidikan, penelitian, dan pelatihan dalam mempelajari alam, dan sebagai tetenger kota yang berbudaya. Bentuk

RTH perkotaan secara sosial budaya antara lain:

- a) Taman-taman kota;
- b) Lapangan olah raga;
- c) Kebun raya; dan
- d) Taman Pemakaman Umum (TPU).

3. Fungsi ekonomi:

- a) RTH dapat berfungsi secara langsung seperti mengolah lahan yang kosong sebagai sumber produksi untuk produk yang bisa dijual, seperti tanaman bunga, buah, daun, sayur mayur;
- b) Bisa menjadi bagian dari usaha pertanian, perkebunan, kehutanan dan lain-lain;
- c) Mengembangkan sarana wisata hijau perkotaan yang dapat mendatangkan wisatawan.

4. Fungsi estetika:

- a. RTH dapat meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota baik dari skala mikro: halaman rumah, lingkungan permukiman, maupun makro: menjadi lansekap kota secara keseluruhan;
- b. Menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota;
- c. Pembentuk faktor keindahan arsitektural;
- d. Menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun.⁷⁸

3) Manfaat Ruang Terbuka Hijau

Dalam suatu wilayah perkotaan, empat fungsi utama ini dapat dikombinasikan sesuai dengan kebutuhan, kepentingan, dan keberlanjutan kota seperti perlindungan tata air, keseimbangan ekologi dan konservasi.

⁷⁸ Susilowati, "Kajian Evaluatif RTH Taman Sampanga dan Taman Tirtoagung Di Kota Semarang, Pasca Sarjana Unika Soegijapranata, 2017, hlm. 22.

Khusus untuk RTH dengan fungsi sosial seperti tempat istirahat, sarana olahraga dan atau area bermain, maka RTH ini harus memiliki aksesibilitas yang baik untuk semua orang, termasuk aksesibilitas bagi penyandang cacat.

Di dalam Peraturan Menteri No.1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan juga dijelaskan manfaat RTHKP, antara lain sebagai:

- a. sarana untuk mencerminkan identitas daerah;
- b. sarana penelitian, pendidikan dan penyuluhan;
- c. sarana rekreasi aktif dan pasif serta interaksi sosial;
- d. meningkatkan nilai ekonomi lahan perkotaan;
- e. menumbuhkan rasa bangga dan meningkatkan prestise daerah;
- f. sarana aktivitas sosial bagi anak-anak, remaja, dewasa dan manula;
- g. sarana ruang evakuasi untuk keadaan darurat;
- h. memperbaiki iklim mikro; dan
- i. meningkatkan cadangan oksigen di perkotaan⁷⁹

Selain itu, Manfaat RTH berdasarkan fungsinya berdasarkan Permen PU Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan RTH di Kawasan Perkotaan. dibagi atas:⁸⁰

⁷⁹ Pasal 4 Permdagri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.

- a. Manfaat langsung (dalam pengertian cepat dan bersifat tangible), yaitu membentuk keindahan dan kenyamanan (teduh, segar, sejuk) dan mendapatkan bahan-bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga, buah);
- b. Manfaat tidak langsung (berjangka panjang dan bersifat intangible), yaitu pembersih udara yang sangat efektif, pemeliharaan akan kelangsungan persediaan air tanah, pelestarian fungsi lingkungan beserta segala isi flora dan fauna yang ada (konservasi hayati atau keanekaragaman hayati).
- 4) Jenis – Jenis Ruang Terbuka Hijau

Pembagian jenis-jenis RTH yang ada sesuai dengan tipologi RTH sebagaimana tabel berikut berikut:

Tabel. 2.1
Jenis – Jenis RTH

FISIK	FUNGSI	STRUKTUR	KEPEMILIKAN
RTH Alami	Ekologi	Pola Ekologis	RTH Publik
RTH Non Alami	Sosial Budaya	Pola Planologis	RTH Privat
	Estetika		
	Ekonomi		

Permen PU Nomor 5 Tahun 2008.

Secara fisik RTH dapat dibedakan menjadi RTH alami berupa habitat liar alami, kawasan lindung dan taman-taman nasional serta RTH non alami atau binaan seperti taman, lapangan olahraga, pemakaman atau jalur-jalur hijau jalan.

Dilihat dari fungsi RTH dapat berfungsi ekologis, sosial budaya, estetika, dan ekonomi. Secara struktur ruang, RTH dapat mengikuti pola ekologis (mengelompok, memanjang, tersebar), maupun pola planologis yang mengikuti hirarki dan struktur ruang perkotaan. Dari segi kepemilikan, RTH dibedakan ke dalam RTH publik dan RTH privat.⁸¹

Sedangkan menurut Permendagri No 1 Tahun 2007, berdasarkan letak lokasi ruang terbuka hijau dapat dibagi menjadi:

- a. Ruang terbuka hijau dikembangkan sesuai dengan kawasan-kawasan peruntukan ruang kota, yaitu:
 - 1) Kawasan permukiman kepadatan tinggi.
 - 2) Kawasan permukiman kepadatan sedang.
 - 3) Kawasan permukiman kepadatan rendah.
 - 4) Kawasan industri.
 - 5) Kawasan perkantoran.
 - 6) Kawasan sekolah/kampus perguruan tinggi.
 - 7) Kawasan perdagangan.
 - 8) Kawasan jalur jalan.

⁸¹ Permen PU Nomor 5 Tahun 2008, *Op. Cit*, hlm 7.

9) Kawasan jalur sungai.

10) Kawasan jalur pesisir pantai dan kawasan pengamanan utilitas.

b. Pada tanah yang bentang alamnya bervariasi menurut keadaan lereng dan ketinggian di atas permukaan laut serta kedudukannya terhadap jalur sungai, alur jalan dan jalur pengamanan utilitas.

c. Pada tanah yang di wilayah perkotaan dan dikuasai Badan Hukum atau perorangan yang tidak dimanfaatkan atau ditelantarkan.

Lebih lanjut menurut (Grey, 1996:11-20) secara spesifik, bentuk ruang terbuka hijau terdiri dari beberapa bentuk, antara lain:⁸²

1. Taman Kota

Taman kota adalah ruang di dalam kota yang strukturnya bersifat alami dengan sedikit bagian yang terbangun. Taman ini berisi beraneka pepohonan dan sering juga terdapat lahan terbuka yang luas sebagai tempat aktivitas olah raga, dan aktivitas lainnya. Taman ini berfungsi sebagai tempat berteduh, perlindungan terhadap angin, penyerapan cahaya matahari dan sebagai penunjang kepuasan dan kesenangan melalui fasilitas yang ada di dalamnya.

2. Taman Rekreasi

Ruang terbuka hijau sebagai taman rekreasi dapat dibangun secara unik dan dipakai untuk kegiatan yang cukup aktif seperti piknik, olah

⁸² Grey, 1996 dalam Reza Fauzi Ardian, “*Kajian Kebutuhan dan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Publik Di Kota Bandung*”, Fakultas Teknik Unpas, Bandung, 2016, hlm 25.

raga, dan permainan melalui penyediaan sarana-sarana pendukung di dalamnya.

3. Lapangan Terbuka Umum

Lapangan terbuka dapat berfungsi sebagai wadah kegiatan olah raga, tempat pertemuan terbuka dan menjadi penunjang kualitas lingkungan. Lapangan terbuka ini dapat dikaitkan dengan pengembangan ruang terbuka hijau kota agar di dalam penyediaan lahannya tidak tumpang tindih.

4. Pemakaman dan Monumen

Lahan terbangun pemakaman dan monumen biasanya tidak terlalu luas dan lahan sisanya ditanami oleh berbagai jenis pohon baik untuk alasan sejarah, pendidikan maupun keindahan.

5. Jalur Hijau dan Median Jalan

Jalur hijau biasanya diartikan sebagai pepohonan yang ditanam di samping kiri kanan sepanjang jalan atau jalur pergerakan. Selain di kiri kanan jalan, pepohonan juga biasa ditanam pada median jalan. Jalur hijau berfungsi sebagai penyegar udara kota.

6. Halaman Gedung atau Pekarangan

Halaman gedung merupakan lahan dari persil yang tidak terbangun, biasanya terdapat pada bangunan-bangunan seperti sekolah, kantor polisi, mall, dan lain-lain. Kadang-kadang halaman gedung dapat digunakan sebagai taman pasif.

7. Sempadan

Sempadan berfungsi ganda, yaitu selain melindungi manusia dan habitat sekitarnya tetapi juga melindungi keberadaan sungai dan danau, jalur rel kereta api atau kawasan limitasi. Sempadan sebagai ruang terbuka hijau berfungsi sebagai batas dari sungai, danau dan jalur rel kereta api atau bahkan kawasan limitasi terhadap penggunaan lahan disekitarnya.

8. Kawasan Khusus

Kawasan khusus adalah kawasan lainnya yang berupa ruang terbuka hijau tetapi tidak diklasifikasikan sebagai taman ataupun jenis ruang terbuka lainnya.⁸³



⁸³ Grey, 1996 dalam Reza Fauzi Ardian, *Ibid*, hlm. 25.