

**KEDUDUKAN PERATURAN WALIKOTA YOGYAKARTA NO. 3
TAHUN 2008 TENTANG PENGATURAN TENAGA BANTUAN
DALAM ILMU PERUNDANG-UNDANGAN**

TESIS



Oleh :

HYANWISNHU JATI YUDO PRAWIRO

Nomor Mhs : 09912455
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2011**

**KEDUDUKAN PERATURAN WALIKOTA YOGYAKARTA NO. 3 TAHUN 2008
TENTANG PENGATURAN TENAGA BANTUAN DALAM ILMU PERUNDANG-
UNDANGAN**

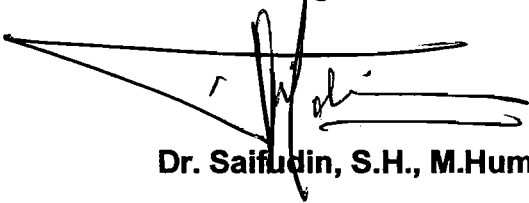
Oleh :

HYANWISNHU JATI YUDO PRAWIRO

Nomor Mhs : 09912455
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam Ujian Tesis

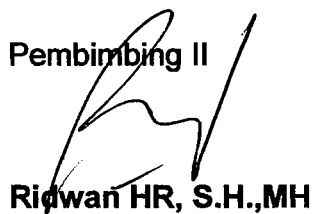
Pembimbing I



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Tanggal 7 Mei 2011

Pembimbing II



Ridwan HR, S.H.,MH

Tanggal 7 Mei 2011

Mengetahui
Ketua Program



Dr. H. M. Matul Huda, S.H.,M.Hum.

Tanggal 7 Mei 2011

**KEDUDUKAN PERATURAN WALIKOTA YOGYAKARTA NO. 3 TAHUN 2008
TENTANG PENGATURAN TENAGA BANTUAN DALAM ILMU PERUNDANG-
UNDANGAN**

Oleh :

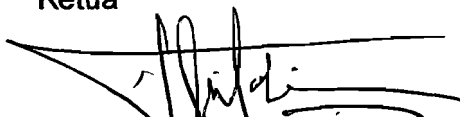
HYANWISNHU JATI YUDO PRAWIRO

Nomor Mahasiswa : 09912455
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 28 Mei 2011 dan dinyatakan LULUS


Tim Penguji

Ketua


Dr. Saifudin, SH., M.HUM


Tanggal 28 Mei 2011

Anggota


Ridwan HR, SH., MH

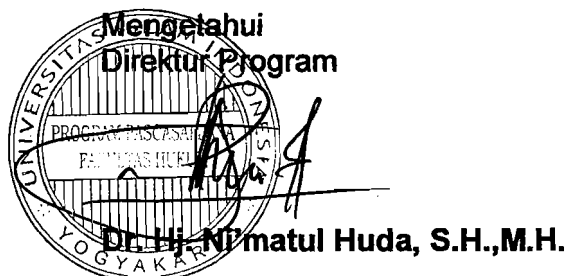
Tanggal 28 Mei 2011

Anggota


Zairin Harahap, SH., M.Si

Tanggal 28 Mei 2011

**Mengetahui
Direktur Program**


Dr. H. N. Matul Huda, S.H., M.H.

Tanggal 28 Mei 2011

PERSEMBAHAN

**Karya penulis ini dipersembahkan untuk
Yang tercinta kedua orang tua
Bapak Dr. Ir. H. Soebadlan, MS dan
Ibu Hj. Umi Hayati**

**Kakakku,
Permonojati Yudo Prawiro, SE, M.Ec, Akt
beserta istri dr. Mirna Maulidina**

**Adikku,
Umi Laksmi Jati Yudo Prawiro, SE**

yang selalu menemani dan mendampingi penulis,
sehingga dapat menyelesaikan studi dengan lancar tanpa
ada satu halangan berarti

terima kasih atas semua do'a, saran, masukan, dan kritik
membangun yang diberikan kepada penulis

MOTTO

Illal-lazina amanu wa'amilussalihati wa tawasau bil haqqi wa tawasau bis-sabr

(Kecuali, orang-orang yang beriman dan mengerjakan kebajikan serta saling menasehati untuk kebenaran dan saling menasehati untuk kesabaran Q.S AL-ASR ayat 3)

Sesungguhnya Allah tidak memandang kepada rupa kalian, juga tidak kepada harta kalian, akan tetapi Dia melihat kepada hati dan amal kalian (HR. Muslim:2564)

Cinta adalah kekuatan yang membangun, rasa sakit dalam penyesuaian dua jiwa yang tadinya sendiri dan mandiri adalah rasa yang menjanjikan kebersamaan yang lebih indah, sehingga untuk menjadikan kebersamaan anda lebih bernilai, pasti bukan cinta. Cinta tidak pernah menyiksa. Tapi cara-cara yang salah dalam mencintai adalah sumber dari penyiksaan terbesar dalam keluarga (Mario Teguh)

Kata Pengantar

Assalamualaikum Wr,Wb

Alhamdulillah puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan Hidayah, Rahmat. Serta segala Nikmat kepada kita semua, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan baik. Juga Shalawat serta salam selalu kita haturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, sebagai Nabi akhir jaman, teladan bagi umat manusia.

Tesis ini mengambil judul “KEDUDUKAN PERATURAN WALIKOTA YOGYAKARTA NO. 3 TAHUN 2008 TENTANG PENGATURAN TENAGA BANTUAN DALAM ILMU PERUNDANG-UNDANGAN”.Meskipun tesis ini ditulis masih dalam bentuk yang sangat sederhana, namun penulis berharap justru dengan kesederhanaan itulah yang merupakan kelebihan dalam tesis ini. Judul tesis ini diambil berdasarkan pengalaman yang penulis alami di kantor, lalu dituangkan dalam sebuah tulisan ilmiah dalam bentuk tesis. Tulisan ini mencoba melihat permasalahan yang dialami oleh tenaga honorer di Pemerintah Kota Yogyakarta, dalam hal ini Tenaga Bantuan, di mana di satu sisi keberadaannya dibutuhkan, namun di sisi lain mempunyai kedudukan hukum yang lemah, karena tidak ada dasar pengaturan yang tegas dalam Undang-undang formal.

Pada kesempatan yang baik ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Kedua orang tua tercinta, Dr. Ir. H. Soebadlan, MS dan Hj. Umi Hayati, atas dukungan penuh kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dalam waktu yang tidak terlalu lama dan mendapatkan gelar S-2 Magister Ilmu Hukum.
2. Kakak ku Permonojati Yudo Prawiro, SE.,Akt.,M.Ec beserta istri dr. Mirna Maulidina dan adikku Umi Laksmi Jati Yudo Prawiro, SE, terima kasih atas perhatian, sumbang saran, masukan kritik membangun dan tentunya do'a kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan ini dengan baik.
3. Yang tersayang, kekasih terkasih, Inneke Indraini, S.Pd, yang telah ikut membantu dalam proses pengetikan tesis ini. Terima kasih atas dukungan semangat dan pengertian yang diberikan kepada penulis.

4. Bapak-Ibu dosen Magister Hukum UII yang banyak memberikan transfer ilmu kepada penulis, dan Ibu Ni'matul Huda atas dukungan dan motivasinya, serta rekan-rekan staf Sekretariat Magister Hukum yang telah banyak memberikan kemudahan dalam urusan administrasi, terima kasih kepada pak sutik, mbak desi, mbak elmi, dll.
5. Rekan-rekanku satu angkatan 2009, khususnya kelas HTN/HAN, yang banyak memberikan tambahan ilmu dan motivasi, semoga kesuksesan selalu menyertai kita semua. Amin.
6. Para pembimbing dan penguji tesis, Pak Saifudin, Pak Ridwan HR, dan Pak Zairin, yang dengan tangan terbuka dan hati yang tulus ikhlas mengarahkan dan membimbing penulisan ini menjadi menarik, sederhana, tetapi bermakna.
7. Rekan-rekan kerja di Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta khususnya Bidang Bangtas, yang telah memberikan support, dan kepada Mbak lin yang telah memberikan penulis keleluasaan waktu, sehingga dapat berulang kali ijin meninggalkan pekerjaan kantor untuk mengikuti kegiatan perkuliahan.
8. Rekan-rekan di Badan Kepegawaian Kota Yogyakarta, terima kasih khususnya kepada Pak Zinul atas bantuan data dan informasi yang diberikan untuk mendukung penulisan tesis ini.

Serta seluruh keluarga, saudara, sahabat, teman dan semua orang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu namun selalu tersimpah dalam hati yang telah membantu penulis selama menyelesaikan studi S-2.

Akhirnya penulis menaruh harapan besar untuk kritik dan saran yang konstruktif dari pembaca budiman yang cerdas, sebab tesis ini masih jauh dari sempurna. Mohon maaf atas segala kekurangan

Wassalamu'alaikum Wr, Wb

Yogyakarta, Mei 2011
Hyanwisnhu Jati Yudo Prawiro

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Halaman Persembahan.....	iii
Motto.....	iv
Kata Pengantar.....	v
Daftar isi.....	vii
Abstrak.....	ix
Bab I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	12
D. Landasan Teori dan Konsep.....	13
1. Teori Otonomi Daerah.....	13
2. Teori Perundang-undangan.....	19
3. Teori Kewenangan.....	25
E. Metode Penelitian dan Pendekatan.....	32
F. Sistematika Penelitian.....	37
 Bab II KEDUDUKAN PERATURAN PERUNDANG -UNDANGAN	
DALAM NEGARA HUKUM.....	42
A. Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	42
1. Hierarki Menurut TAP MPR No.XX/MPRS/1966.....	42
2. Hierarki Menurut TAP MPR No.III/MPR/2000.....	47
3. Hierarkis Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.....	53
B. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Sebagai Suatu Sistem.....	60
C. Arti Pentingnya Peraturan Perundang-undangan Dalam Negara Hukum.....	69
D. Kedudukan Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Negara Hukum.....	74
 BAB III PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OTONOM.....	82
A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan.....	82
B. Unsur-unsur Pemerintahan Daerah.....	90
1. Pemerintah Daerah.....	90
2. Perangkat Daerah.....	91
3. Kepegawaian Daerah.....	93
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).....	95
5. Keuangan Daerah.....	96
C. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	99
1. Kewenangan Legislasi Pemerintah Daerah.....	99
2. Produk Hukum di Daerah.....	106
3. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Kebijaksanaan.....	110
4. Sumber Kewenangan.....	113

BAB IV	PERATURAN WALIKOTA YOGYAKARTA NO. 3 TAHUN 2008	118
A.	Pembentukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan.....	118
1.	Landasan Sosiologis.....	118
2.	Landasan Yuridis.....	118
3.	Landasan Filosofis.....	121
B.	Substansi Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan.....	122
C.	Kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan.....	128
1.	Peraturan Walikota Yogyakarta Sebagai Produk Hukum Daerah.....	128
2.	Perbedaan dan Persamaan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan.....	134
D.	Konsekuensi Yuridis Keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan.....	143
BAB V	PENUTUP	150
A.	Kesimpulan.....	150
B.	Saran.....	152
	DAFTAR PUSTAKA	153

ABSTRAK

Kebutuhan Sumber Daya Manusia (SDM) di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta tidak dapat dipungkiri lagi. Hal ini disebabkan, tuntutan bahwa pemerintah sebagai eksekutif harus dapat memberikan pelayanan dalam semua sektor dengan baik dan maksimal. Untuk menunjang hal tersebut, maka diperlukan SDM yang tidak sedikit jumlahnya. Jumlah formasi kebutuhan PNS di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta yang diusulkan kepada Badan Kepegawaian Negara tidak seluruhnya dapat dipenuhi. Ini menyebabkan banyaknya formasi jabatan yang tidak dapat terisi, sehingga dalam melaksanakan kegiatan tata pemerintahan tidak dapat berjalan secara maksimal, karena keterbatasan jumlah personil. Sebagai jalan keluar, untuk memenuhi formasi yang tidak dapat diisi oleh PNS, maka salah satu kebijakan yang diambil adalah dengan mengangkat Tenaga Bantuan (Naban).

Undang-Undang mengenai Otonomi Daerah memberikan pembagian urusan kepada Daerah untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan, termasuk dalam hal pemberdayaan SDM, melalui perekrutan pegawai di luar jalur CPNS. Namun kewenangan dalam pemberian NIP (Nomor Induk Pegawai) tetap berada pada Pemerintah Pusat melalui Badan Kepegawaian Negara (BKN). Karena seseorang bisa dikatakan telah menjadi PNS jika sudah memiliki NIP. Antara pegawai yang berstatus Tenaga Bantuan dan PNS semuanya bekerja dalam ikatan satu instansi Pemerintah Kota Yogyakarta yang mempunyai Tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dan tanggung jawab yang sama. Pada dasarnya, Tenaga Bantuan sama artinya dengan Tenaga Honorer, Pegawai Tidak Tetap, atau nama lain yang ditentukan, yang membedakan hanya dari segi penamaan saja.

Peraturan Walikota Yogyakarta tentang Pengaturan Tenaga Bantuan. Kedudukan Peraturan Walikota No.3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan di satu sisi tidak sesuai dengan aturan hukum di atasnya, yaitu Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, dimana sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

"Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah"

(Pasal 8, Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007)

Namun pengangkatan tenaga honorer atau sejenis, menurut aturan yang lebih tinggi yaitu, dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, hal tersebut di perbolehkan.

"Disamping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap"
(Pasal 2 ayat (3))

Namun, terlepas dari pendapat tersebut, penulis melihat bahwa secara yuridis normatif, Peraturan Walikota Yogyakarta tersebut tidak termasuk dalam hierarki sesuai dengan Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga tergolong sebagai Peraturan Kebijakan, bukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan tidak dapat ditemukan dasar pembentukannya dalam Undang-undang, atau dengan kata lain tidak ada perintah dari Undang-undang.

Terlepas dari semua problematika yang ada, pengangkatan Tenaga Bantuan harus tetap dilakukan mengingat kebutuhan SDM yang sangat mendesak, yang itu semua harus dipenuhi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai daerah yang otonom dalam rangka memberikan pelayanan publik (*public service*) yang optimal kepada masyarakat. Oleh sebab itu, keluarlah Peraturan Walikota Yogyakarta sebagai dasar hukum pengaturan/pengangkatan Tenaga Bantuan.

Berdasarkan atas uraian pendahuluan tersebut di atas, maka perumusan/pokok permasalahan yang penulis angkat dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan dalam ilmu perundang-undangan ?
2. Apa konsekuensi yuridis dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan ?

Dalam penulisan ini hanya terdapat satu rumusan masalah, namun jawaban atas rumusan masalah tersebut akan dijelaskan menggunakan 3 sudut pandang yaitu, Teori Hukum Otonomi Daerah, Teori Perundang-undangan, dan Teori Kewenangan.

Tulisan ini disusun dengan metode studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan sumber penulisan dari bahan-bahan pustaka, dan menggunakan metode yang berpijak pada analisis hukum. Artinya, obyek masalah yang diselidiki dan dikaji menurut ilmu hukum dan lebih khusus lagi menurut Teori Perundang-undangan, Teori Kewenangan, dan Teori Otonomi Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau *legal research*. Karena itu, metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif.

Kata kunci : Tenaga Bantuan, Honorer, PNS, Kedudukan, Konsekuensi Yuridis

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut Siagian, menyatakan bahwa filsafat manajemen modern sekarang ini didasarkan atas dan berorientasi pada manusia sebagai unsur terpenting.¹ Pendapat di atas bermakna bahwa manusia merupakan faktor esensial pada organisasi. Tanpa ada manusia organisasi hanya seperti benda mati, organisasi tidak akan pernah ada jika tidak ada manusia. Prinsipnya organisasi adalah wadah untuk pencapaian tujuan-tujuan manusia yang menggabungkan diri ke dalamnya. Sedangkan yang menggerakkan organisasi adalah manusia-manusia itu sendiri.² Sumber daya manusia merupakan aset utama dalam suatu instansi, lembaga, kantor atau perusahaan. Apalagi jika sumber daya manusia tersebut memenuhi kuantitas yang mencukupi dan didukung dengan kemampuan yang mumpuni.³ Memasuki era yang serba digital dan didukung oleh wacana otonomi daerah masyarakat semakin kritis ketika menerima pelayanan dari instansi pemerintah. Harus kita akui dengan jujur bahwa aroma ketidakpuasan itu masih sangat terasa di mana-mana.⁴ Aroma ketidakpuasan tersebut dapat disebabkan oleh faktor kualitas dan kuantitas aparatur pemerintah.

¹ Siagian, S.P, *Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa*, Citra Bakti Aditya Media, Yogyakarta, 1989, hlm. 91.

² Sufian Hamim, dan Indra Muchlis Adnan, *Perilaku Organisasi Dan Kepemimpinan*, Ctk. Pertama, Agustus, Perpustakaan Nasional, katalog dalam terbitan, Jakarta, 2005, hlm. 27.

³ *Mumpuni* = menguasai

⁴ Soejitno Irmin dan Abdul Rochim, *Sikap Positif Seorang PNS*, Ctk. Pertama, Agustus, Cemerlang Publishing, 2007, hlm. v.

Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian/departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah, termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah⁵, di mana di dalamnya diperlukan aparatur/sumber daya manusia yang professional, memiliki etos kerja tinggi, keunggulan kompetitif dan kemampuan memegang tegus etika birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya dan memenuhi aspirasi masyarakat serta terbebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.⁶

Otonomi daerah telah berimplikasi terhadap luasnya kewenangan (*discretionary power*) yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota. Luasnya kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota salah satu implikasinya mendorong beberapa Kabupaten/Kota untuk membuat berbagai regulasi/peraturan hukum dan berbagai keputusan di tingkat daerah. Walaupun Kabupaten/Kota mempunyai kebebasan (*vrijheid*) dalam membuat peraturan hukum di tingkat daerah, namun tetap harus terikat (*gebondend*) pada sistem perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Jadi asas bebas (*vrij*) dan terikat (*gebondend*) berlaku pada pembuatan peraturan hukum di tingkat daerah. Fenomena pembentukan peraturan hukum di tingkat daerah ini merupakan hal yang wajar karena sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam UU Pemerintah Daerah, bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mengemban tugas yang sangat banyak antara lain seperti yang tertuang dalam Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan tugas

⁵ Diakses dari http://id.wikipedia.org/wiki/Instansi_pemerintah (tanggal 3/8/2010 pukul 19:10)

⁶ Diakses dari <http://www.skripsi-tesis.com/06/15/profesionalisme-aparatur-pemerintah-studi-di-kantor-camat-kecamatan-kisaran-barat-kabupaten-asahan-propinsi-sumatera-utara-pdf-doc.htm> (tanggal 3/8/2010 pukul 19:10)

dan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota tentu saja harus didukung oleh aspek-aspek antara lain, aparatur yang memadai, baik dari segi kuantitas dan kualitas, regulasi, sarana prasarana, kondisi keuangan daerah yang memadai, kelembagaan perangkat daerah, dan lain-lain.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa di Indonesia jumlah tenaga honorer belum diketahui secara pasti. Permasalahan tenaga honorer, jika tidak segera di atasi maka dikhawatirkan akan menimbulkan permasalahan. Di beberapa instansi baik pusat maupun daerah, dengan terbatasnya jumlah PNS yang ada, maka keberadaan tenaga honorer sangat di perlukan, mengingat beban tuntutan pekerjaan yang harus diemban oleh pemerintah sebagai eksekutif sangatlah banyak. Problematika mengenai pengaturan tenaga honorer di Indonesia menjadi menarik untuk diperbincangkan, karena di satu sisi eksistensinya di butuhkan dalam rangka memberikan pelayanan publik, namun di sisi lain pengadaan tenaga honorer tidak dapat dibenarkan karena tidak ada landasan hukumnya.

Pemerintah Kota Yogyakarta sendiri, termasuk salah satu di antara Kabupaten/Kota di Indonesia yang harus mengemban tugas sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu faktor pendukung agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan baik dan agar dapat memberikan pelayanan publik (*public service*) yang maksimal kepada masyarakat harus didukung dengan SDM yang memadai.

Jumlah formasi kebutuhan PNS di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta yang diusulkan kepada Badan Kepegawaian Negara tidak seluruhnya dapat dipenuhi.

Ini menyebabkan banyaknya formasi jabatan yang tidak dapat terisi, sehingga dalam melaksanakan kegiatan tata pemerintahan tidak dapat berjalan secara maksimal, karena keterbatasan jumlah personil. Idealnya di lingkungan Pemerintah Kota dibutuhkan 10.684 personil, namun sekarang hanya terisi 8.899 personil atau baru terpenuhi sekitar $\pm 80\%$ nya saja.⁷ Sebagai jalan keluar, untuk memenuhi formasi yang tidak dapat diisi oleh PNS, maka salah satu kebijakan yang diambil adalah dengan mengangkat Tenaga Bantuan (Naban). Tenaga Bantuan yang direkrut oleh Pemerintah Kota Yogyakarta tersebut diatur dengan dasar hukum berupa Peraturan Walikota Yogyakarta No.3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan. Pada tahun-tahun sebelumnya Pemerintah Kota juga telah mengeluarkan kebijakan yang sama untuk merekrut pegawai dari jalur non CPNS guna memenuhi kebutuhan formasi pegawai yang dibutuhkan. Pada dasarnya, istilah Tenaga Bantuan sama artinya dengan Tenaga Honorer, Pegawai Honorer, Pegawai Tidak Tetap (PTT), atau nama lain yang ditentukan oleh masing-masing instansi pemerintah daerah, yang membedakan hanya dari segi penamaan saja.

Undang-Undang mengenai Otonomi Daerah memberikan pembagian urusan kepada Daerah untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan, termasuk dalam hal pemberdayaan SDM, melalui perekrutan pegawai di luar jalur CPNS. Namun kewenangan dalam pemberian NIP (Nomor Induk Pegawai) tetap berada pada Pemerintah Pusat melalui Badan Kepegawaian Negara (BKN). Karena seseorang bisa dikatakan telah menjadi PNS jika sudah memiliki NIP. Antara pegawai yang berstatus Tenaga Bantuan dan PNS semuanya bekerja dalam ikatan satu instansi Pemerintah

⁷ Sumber Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta (31 Oktober 2010)

Kota Yogyakarta yang mempunyai Tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dan tanggung jawab yang sama. Pada dasarnya, Tenaga Bantuan sama artinya dengan Tenaga Honorer, Pegawai Tidak Tetap, atau nama lain yang ditentukan, yang membedakan hanya dari segi penamaan saja.

Terkait mekanisme, tata cara, dan teknis pengadaan Tenaga Bantuan sama halnya dengan proses pengadaan CPNS pada umumnya, yaitu melalui pengumuman di media massa/cetak, pemeriksaan berkas kelengkapan, tahapan seleksi, dan pengumuman hasil seleksi.

Untuk saat ini jumlah formasi Tenaga Bantuan (Naban) formasi tahun 2008 berjumlah 162 yang terdiri dari tenaga teknis, tenaga kesehatan, dan tenaga guru. Kesemuanya ditempatkan sesuai dengan kemampuan dan kualifikasi yang dibutuhkan, dan berada di seluruh instansi di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Beberapa di antaranya sudah mengundurkan diri karena diterima bekerja ditempat lain. Seperti halnya PNS pada umumnya, Tenaga Bantuan juga terdiri dari semua latar belakang pendidikan, mulai dari SMA/SMK, D3, S1, dan S2, serta semua disiplin ilmu. Singkat kata, Tenaga Bantuan adalah seperti layaknya PNS namun, tidak memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) dan khusus untuk Tenaga Bantuan diberikan NITB (Nomor Induk Tenaga Bantuan). Tenaga Bantuan bekerja dengan masa kontrak 1 (satu) tahun dan setelah itu dapat mengajukan untuk memperpanjang masa kontraknya, dengan catatan masih terdapat formasi yang dibutuhkan dan mendapatkan penilaian yang baik dari Kepala SKPD dimana para Tenaga Bantuan bekerja.

Terkait dengan Tenaga Honorer, Pemerintah Pusat sendiri juga telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 43 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Dan, terkait dengan pengaturan PNS sendiri, di dalam Undang-undang, diatur dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999.

Dalam penulisan ini akan membahas mengenai kondisi dimana Pemerintah Kota Yogyakarta harus mengambil suatu tindakan untuk mengatasi kekurangan sumber daya manusia yang terbatas jumlahnya, namun di sisi lain Pemerintah Kota Yogyakarta terganjal dengan tidak adanya landasan hukum dari Pemerintah Pusat untuk melakukan perekrutan/pengadaan di luar jalur CPNS. Dengan terbatasnya jumlah sumber daya manusia ini secara tidak langsung akan mengurangi efektifitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan disisi lain Pemerintah Kota Yogyakarta harus tetap dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat luas dalam rangka mewujudkan *good government* (kepemerintahan yang baik). Karena, terselenggaranya *good government* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.⁸

⁸ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Ctk. Pertama, Maret, Modul 1 dari 5, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), 2000, hlm. 1.

Berdasarkan uraian di atas, dapat penulis sampaikan bahwa terjadi kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* atau idealita dan realita, yaitu adanya *conflict of law*, antara beberapa peraturan perundang-undangan atau antar beberapa asas hukum atau adanya aturan hukum yang tidak jelas, kabur, sehingga menimbulkan multi tafsir atau multi interpretatif. Celah inilah yang kemudian memunculkan produk aturan hukum berupa Peraturan Walikota Yogyakarta tentang Pengaturan Tenaga Bantuan. Kedudukan Peraturan Walikota No.3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan di satu sisi tidak sesuai dengan aturan hukum di atasnya, yaitu Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, dimana sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

”Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”

(Pasal 8, Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007)

Namun pengangkatan tenaga honorer atau sejenis, menurut aturan yang lebih tinggi yaitu, dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, hal tersebut di perbolehkan.

”Disamping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”
(Pasal 2 ayat (3))

Sehingga dapat digaris bawahi, bahwa menurut Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005 dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenis, namun menurut UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian pengangkatan tenaga honorer tidak dilarang atau diperbolehkan.

Beberapa pihak memang berpendapat bahwa Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan berbenturan dengan asas *lex superior derogate legi inferiori*, yaitu bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, di mana prinsip peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Namun, terlepas dari pendapat tersebut, penulis melihat bahwa secara yuridis normatif, Peraturan Walikota Yogyakarta tersebut tidak termasuk dalam hierarki sesuai dengan Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga tergolong sebagai Peraturan Kebijakan, bukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan tidak dapat ditemukan dasar pembentukannya dalam Undang-undang, atau dengan kata lain tidak ada perintah dari Undang-undang.

Oleh karena hal tersebut diatas dan karena tidak dikenal dalam sistem hierarki, maka tidak dapat diterapkan asas preferensi ; *lex superior derogate legi inferiori*. Alat uji Peraturan Kebijakan bukan dengan peraturan perundang-undangan (yang lebih

tinggi) tetapi dengan norma hukum Administrasi tidak tertulis yang dikenal dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

Apabila kita mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis Dan Bentuk Produk Hukum Daerah pada pasal (2), maka Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan dapat dikategorikan sebagai produk hukum daerah. Di mana, dalam kaitan dengan otonomi daerah, Walikota Yogyakarta selaku Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai wewenang untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), termasuk di dalamnya membuat peraturan yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya, yang dalam hal ini kewenangan Walikota Yogyakarta dalam membuat peraturan mengenai Tenaga Bantuan.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, selain terdapat Keputusan Kepala Daerah sebagai keputusan yang bersifat peraturan perundang-undangan dan sebagai ketetapan, terdapat pula keputusan yang dikategorikan sebagai peraturan kebijaksanaan. Peraturan kebijaksanaan senantiasa muncul dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang tidak terikat dalam arti tidak diatur secara tegas oleh peraturan-perundang undangan (Peraturan Daerah).

Penyelenggaraan pemerintahan seperti itu memberikan kebebasan pertimbangan kepada Kepala Daerah untuk melakukan atau memberi kesempatan melakukan kebijaksanaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya, yaitu tugas pemerintahan berdasarkan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas dekonsentrasi.

Terlepas dari semua problematika yang ada, pengangkatan Tenaga Bantuan harus tetap dilakukan mengingat kebutuhan SDM yang sangat mendesak, yang itu semua harus dipenuhi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai daerah yang otonom dalam rangka memberikan pelayanan publik (*public service*) yang optimal kepada masyarakat. Oleh sebab itu, keluarlah Peraturan Walikota Yogyakarta sebagai dasar hukum pengaturan/pengangkatan Tenaga Bantuan.

B. Rumusan Masalah

Tulisan ini akan membahas mengenai kondisi di mana Pemerintah Kota Yogyakarta harus mengambil suatu tindakan untuk mengatasi kekurangan sumber daya manusia yang terbatas jumlahnya, namun di sisi lain Pemerintah Kota Yogyakarta terganjal dengan tidak adanya regulasi dari Pemerintah Pusat untuk melakukan perekrutan/pengadaan CPNS baru. Dengan terbatasnya jumlah sumber daya manusia ini secara tidak langsung akan mengurangi efektifitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan di sisi lain Pemerintah Kota Yogyakarta harus tetap dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat luas dalam rangka mewujudkan *good government* (kepemerintahan yang baik).

Berdasarkan atas uraian pendahuluan tersebut di atas, maka perumusan/pokok permasalahan yang penulis angkat dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan dalam ilmu perundang- undangan ?
2. Apa konsekuensi yuridis dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan konsep yang tepat serta menjelaskan kedudukan/posisi Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan dalam hubungannya dengan landasan teori/konsep yang penulis gunakan dalam tulisan ini.
- b. Untuk dapat mengetahui apakah keberadaan Peraturan Walikota Yogyakarta No.3 Tentang Pengaturan Tenaga bantuan sudah tepat ataukah bertentangan dengan konsep/teori hukum yang ada.

2. Kegunaan penelitian

- a. Secara teoritis, dapat lebih memahami secara mendalam teori-teori dan konsep hukum, khususnya Teori Kewenangan, Teori Otonomi Daerah dan Teori Perundang-Undangan.
- b. Secara praktek, dengan memahami teori dan konsep secara baik, maka penulis dapat menjelaskan dan memecahkan persoalan yang penulis hadapi sehari-hari baik di lingkungan pekerjaan maupun di lingkungan sehari-hari.
- c. Memberikan pengalaman dan manfaat ilmiah yang sangat berarti bagi penulis

D. Landasan Teori dan Konsep

Untuk mencapai keberhasilan penelitian ini, maka terdapat beberapa konsep dan teori sebagai pisau analisis dalam menjelaskan hubungan atau fakta-fakta lapangan yang relevan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam penulisan ini terdapat dua (2) rumusan masalah, dan jawaban atas rumusan masalah tersebut akan dijelaskan menggunakan 3 sudut pandang yaitu, Teori Hukum Otonomi Daerah, Teori Perundang-undangan, dan Teori Kewenangan.

1. Teori Otonomi Daerah

Hubungan Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistis. Hal itu berbeda secara diametrik dengan negara yang berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistis dan lebih demokratis.⁹

⁹ Harun Alrasyid, *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran)*, dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000, hlm. 7. lihat juga di Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk. Pertama, Juni, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 19.

Menurut Fred Iswara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).¹⁰ Dilihat dari segi susunan negara kesatuan maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh mengutarakan :

”..negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut”.¹¹

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk : (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹²

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian

¹⁰ Fred Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, Ctk. Kelima, Binacipta, Bandung, 1974, hlm. 188.

¹¹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Ctk. Pertama, 1990, hlm. 64-65. lihat juga di Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...*, *Op.Cit.*, hlm. 20.

¹² Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, 1987, hlm. 56. lihat juga di Ni'matul Huda, *Modul Kuliah Otonomi Daerah*, 2008, hlm. 26.

teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut "wilayah" (*gebied*). Dengan kata lain, istilah "daerah" bermakna "bagian" atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.¹³

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.¹⁴

Dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni :¹⁵ *Pertama, The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah

¹³ J. Wajong, *Asas dan tujuan Pemerintahan Daerah*, 1975, hlm. 24. lihat juga di Ni'matul Huda, *Modul Kuliah Otonomi...*, *Ibid.*, hlm. 27.

¹⁴ Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1981, hlm. 52.

¹⁵ Richard Batley dan Gery Stoker, *Local Government in Europe*, 1991, hlm 5-6, lihat di Ni'matul Huda, *Modul Kuliah Otonomi...*, *Op.Cit.*, 2008, hlm. 10.

dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. *Kedua, The Agency Model.* Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, The Interaction Model.* Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah.

Otonomi daerah telah berimplikasi terhadap luasnya kewenangan (*discretionary power*) yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota. Luasnya kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota tersebut telah mendorong beberapa Kabupaten/Kota untuk membuat peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Ini merupakan hal yang wajar karena sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam UU Pemerintah Daerah, bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mengemban tugas yang sangat banyak antara lain seperti yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 14.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi 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* (menjalakan rumah tangganya sendiri).¹⁶

Di dalam otonomi, 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 otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila :¹⁷ *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris 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. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli 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. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.¹⁸

Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecenderungannya yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Prinsip

¹⁶ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi, Ctk. Kedua, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 161. lihat juga di Ni'matul Huda, *Modul Kuliah Otonomi...*, *Op.Cit.*, 2008, hlm. 71.

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 37.

¹⁸ *Ibid.*,

residual power pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. *Pertama*, ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan yang selebihnya atau residu menjadi urusan federal. *Kedua*, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal di atas, menjadi suatu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan antara negara kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.¹⁹

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang diberikan di dalam Garis-garis Besar

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 38.

Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.²⁰

2. Teori Perundang-Undangan

Ilmu Pengetahuan perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan suatu ilmu relatif baru yang berkembang di Eropa Kontinental, terutama di negara-negara berbahasa Jerman, pada tahun tujuh puluhan. Sementara itu, di negara-negara *common law* ilmu ini kurang bahkan tidak berkembang. Di Belanda istilah yang digunakan untuk ilmu ini ialah *Wetgevingswetenschap*, *wetgevingsleer*, atau *Wetgevingskunde*, sedangkan di Inggris *Science of Legislation*. Adapun pemuka ilmu ini antara lain Peter Noll, Jurgan Rodig, Burkhardt Krems, Werner Maihofer, S.O van Poelje, dan W.G van der Velden.

Menurut Burkhardt Krems,²¹ Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Secara garis besar ilmu ini dapat dibagi dua, yaitu : Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungs-theorie*) dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*). Selanjutnya, Ilmu Perundang-undangan dapat dibagi lagi menjadi tiga, yakni : Proses Perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*), Metode

²⁰ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Ctk. Keempat, April, Rajawali Pers, Jakarta, 1997, hlm. 18.

²¹ Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan. Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 2.

Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*), dan Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungs-technik*)

Menurut S.J. Fockema Andreae, istilah "perundang-undangan" (*Legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik pemerintah di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

Dengan demikian, bahasan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan tidak hanya tentang proses pembentukan/perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara melainkan juga seluruh peraturan negara yang dihasilkan dari pembentukan peraturan-peraturan negara itu, baik di tingkat Pusat maupun Daerah.²²

Dalam peraturan perundang-undangan ada beberapa asas yang disampaikan oleh Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, yaitu memperkenalkan enam asas, sebagai berikut :²³

1. Undang-undang tidak berlaku surut
2. Undang-undang yang dibuat penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

²² *Ibid.*, hlm. 3.

²³ Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Ctk. Pertama, April, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 26.

3. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*)
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*)
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat*).

Selain hal tersebut juga ada asas lain yaitu, *lex superior derogate lex inferiori*, dimana prinsip peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Pada 24 Mei 2004, DPR dan pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2004). Undang-undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Di samping itu, diatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7). Sebelumnya, hierarki peraturan perundang-undangan dituangkan dalam produk hukum Ketetapan

MPR/MPRS. Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 UU tersebut adalah sebagai berikut.²⁴

HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT UU NO. 10 TAHUN 2004	
a.	UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
b.	Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU
c.	Peraturan Pemerintah
d.	Peraturan Presiden
e.	Peraturan Daerah
	1. Perda Provinsi
	2. Perda Kabupaten/Kota
	3. Perdes/Peraturan yang setingkat

Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.²⁵

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung prinsip berikut:²⁶

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 60-61.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 46.

²⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 133.

2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas adalah harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangkan atau dilanggar. Mekanismenya, yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah

dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Menurut Jimly Asshidiqqie, institusi negara yang biasa terlibat dalam pembuatan hukum ada tiga, yaitu pemerintah, parlemen, dan pengadilan. Pemerintah pada pokoknya merupakan produsen hukum terbesar di sepanjang sejarah. Alasannya sederhana : Pertama, Pemerintah menguasai informasi yang paling banyak dan memiliki akses paling luas dan paling besar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Kedua, Pemerintah jugalah yang paling tahu mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, di mana, dan bagaimana hukum itu akan dibuat. Ketiga, dalam organisasi Pemerintah pulalah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu dapat dengan mudah dikerjakan.²⁷

Sondang P. Siagian mengemukakan adanya tiga bentuk negara yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda bagi pemerintah,²⁸ yaitu bentuk *political state* (semua kekuasaan dipegang oleh Raja sebagai pemerintah), bentuk *Legal State* (pemerintah hanya sebagai pelaksana peraturan) dan bentuk *Welfare State* (tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum) dengan *discretionary power* dan *freies Ermessen*.

Dengan kenyataan bahwa secara konstitusional negara Indonesia menganut prinsip “negara hukum yang dinamis“ atau *Welfare State*, maka dengan sendirinya

²⁷ Jimly Asshidiqqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, cetakan kedua Juli, Konstitusi Press, 2005, hlm. 5-6.

²⁸ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, PT. Gunung Agung, 1985, hlm. 101-104 lihat juga di SF. Mabun dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kedua, November, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 41-42.

tugas pemerintah Indonesia begitu luas. Pemerintah wajib berusaha memberikan perlindungan kepada masyarakat baik dalam bidang politik maupun sosial-ekonominya. Dan untuk itu Pemerintah mendapat kewenangan atau *freies Ermessen*, untuk turut campur dalam berbagai kegiatan sosial guna membangun kesejahteraan sosial dengan memberi izin, lisensi, dispensasi dan lain-lain atau melakukan pencabutan atas hak-hak warga negara tertentu karena diperlukan oleh umum.²⁹

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijaksanaan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijaksanaan), *het beleid* (kebijaksanaan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijaksanaan), *reglemen (ministriele)* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).³⁰

3. Teori Kewenangan

Hukum administrasi negara sebagai fenomena kenegaraan dan pemerintahan keberdaannya setua dengan keberadaan negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu. Meskipun demikian, hukum administrasi negara sebagai suatu cabang ilmu, khususnya di negeri Belanda, baru muncul belakangan dan menjadi satu kesatuan

²⁹SF. Mabun dan Mahfud MD, *Ibid.*, hlm. 52.

³⁰Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Ctk. Keenam, Februari, Rajawali Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 174.

dengan hukum tata negara dengan nama *staat en administratief recht*. Agak berbeda dengan yang berkembang di Perancis sebagai bidang tersendiri disamping hukum tata negara³¹, disamping itu "*het bestuursrecht vormt in vergelijking tot het privaatrecht en het strafrecht een relatief jong rechtsgebied*". (dibandingkan dengan hukum perdata dan hukum pidana, hukum administrasi negara merupakan bidang hukum yang relatif muda).³² Sejak adanya *Algemene Wet Bestuursrecht* (Awb), pendapat yang mengatakan bahwa HAN itu masih muda sudah ditinggalkan.

Di negeri Belanda terdapat dua istilah mengenai hukum ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar 'administratie' dan 'bestuur'. Terhadap dua istilah ini para sarjana Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya. Kata *administratie* ini diterjemahkan dengan tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata pemerintahan, tata usaha negara, dan administrasi, sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan dengan pemerintahan. Perbedaan penerjemahan ini mengakibatkan perbedaan penamaan terhadap cabang hukum ini, yakni seperti Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Pemerintahan, Hukum Tata Usaha, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Hukum Administrasi. Adanya keragaman istilah ini dalam perkembangannya terdapat kecenderungan untuk menggunakan istilah Hukum

³¹ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975, hlm. 12.

³² Ridwan, HR, *Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 25.

Administrasi Negara, sebagaimana terlihat pada hasil pertemuan pengasuh mata kuliah ini di Cibulan tanggal 26-28 Maret 1973 sebagai berikut :³³

”Pertemuan berpendapat, bahwa sebaiknya istilah yang dipakau adalah Hukum Administrasi Negara, dengan catatan dan alasan sebagai berikut ; *Catatan* : Pemilihan istilah Hukum Administrasi Negara tidak menutup kemungkinan bagi Fakultas-fakultas yang bersangkutan untuk tetap mempergunakan istilah lain misalnya ; Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Negara, asalkan syllabus minimal tetap menjadi pegangan bersama. *Alasan pemilihan istilah Hukum Administrasi Negara* : Pertemuan berpendapat bahwa, istilah Hukum Administrasi Negara merupakan istilah yang luas pengertiannya, sehingga membuka kemungkinan ke arah pengembangan daripada Cabang Ilmu Hukum ini yang lebih sesuai dengan perkembangan pembangunan dan kemajuan Negara Republik Indonesia di masa-masa yang akan datang.”

Prajudi Atmosudirjo mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti, yaitu ; *pertama*, sebagai salah satu fungsi pemerintah ; *kedua*, sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) daripada pemerintah ; *ketiga*, sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerjasama secara tertentu.³⁴ Sedangkan Bahsan Mustafa mengartikan administrasi negara sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat (*trapgewijs*) yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas (*overhead*), yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman.³⁵ Sehingga dapatlah diketahui bahwa administrasi negara adalah keseluruhan aparatur pemerintah yang melakukan berbagai aktifitas atau tugas-tugas negara selain tugas pembuatan undang-undang dan pengadilan.

³³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 1993, hlm. 1 lihat juga di Ridwan, HR, *Hukum Administrasi...*, *Op.Cit.*, hlm. 21.

³⁴ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 11.

³⁵ Bahsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 8.

Terdapat dua perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.³⁶ Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diberi pengertian yang luas (*in the broad sense*) atau dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari dua cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif. Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif.³⁷

Dalam hukum administrasi negara terkandung dua aspek yaitu; *pertama*, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; *kedua*, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya. Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam hukum administrasi negara di samping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang

³⁶ M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, hlm. 4.

³⁷ SF. Marbun dan Moh Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kedua, November, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 8.

dibuat secara mandiri oleh administrasi negara. Dengan demikian, bahwa hukum administrasi negara adalah hukum dan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintah dalam arti sempit atau administrasi negara, peraturan-peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif untuk mengatur tindakan pemerintahan dalam hubungannya dengan warga negara, dan sebagian peraturan-peraturan itu dibentuk pula oleh administrasi negara.

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif kepada kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.³⁸

Wewenang menurut Prajudi Atmosudiro,³⁹ adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi.⁴⁰ Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M Stroik dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai

³⁸ www.google.com, "teori wewenang", diakses minggu 18 oktober 2009

³⁹ Prajudi Atmosudiro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 79-80.

⁴⁰ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi....Op.Cit.*, hlm. 71.

konsep inti dalam buku tata negara dan hukum administrasi, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*"⁴¹

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁴²

Telah muncul begitu banyak definisi lain sehingga beberapa ahli seperti W. Connolly (1983) dan S. Lukes (1974) menganggap kekuasaan sebagai suatu konsep yang dipertentangkan (*a contested concept*) yang artinya merupakan hal yang tidak dicapai suatu consensus. Perumusan yang umumnya dikenal ialah bahwa kekuasaan adalah kemampuan seorang pelaku untuk mempengaruhi perilaku seorang perilaku lain, sehingga perilakunya menjadi sesuai dengan keinginan dari perilaku yang mempunyai kekuasaan.⁴³

Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 71.

⁴² Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, hlm. 1-2.

⁴³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 60.

tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu.⁴⁴

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu, atribusi, delegasi dan mandat. Mengenai hal ini H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

- a. atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁴⁵

Kekuasaan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dapat disebut sebagai kewenangan atau wewenang, sedangkan kekuasaan yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan maka kekuasaan itu dapat di sewenang-wenangkan atau disalahgunakan. Pada intinya setiap penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang, karena sumber dari kewenangan itu sendiri adalah peraturan perundang-undangan.

⁴⁴ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi..., Op.Cit.*, hlm. 74-75.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm.75.

E. Metode Penelitian dan Pendekatan

1. Obyek Penelitian

Kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 Tentang Pengaturan Tenaga Bantuan Dalam Sistem Perundang-Undangan.

2. Subyek Penelitian

Dalam penulisan ini, penulis akan berhubungan dengan pihak-pihak yang memiliki relevansi dengan fokus penelitian, dapat memberikan pendapat, informasi atau keterangan terhadap masalah yang diteliti dan dipilih karena kompetensi/kepakarannya, jabatannya, maupun pengalamannya. Pihak-pihak tersebut antara lain :

- a. Kepala atau staf yang ditunjuk/yang mewakili Badan Kepegawaian Kota Yogyakarta ;
- b. Kepala atau staf yang ditunjuk/yang mewakili Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta ;
- c. Tenaga Bantuan di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta ;
- d. Dan pihak-pihak terkait lainnya, yang tidak dapat penulis sampaikan satu per satu.

3. Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum dapat berupa :

- a) Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini antara lain :

1. Undang-Undang Dasar 1945 ;
 2. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ;
 3. Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian ;
 4. Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil ;
 5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis Dan Bentuk Produk Hukum Daerah ;
 6. Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan ;
 7. Dan bahan hukum primer lain yang akan digunakan mengikuti sesuai dengan perkembangan dalam penulisan ini.
- b) Bahan hukum sekunder, yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, antara lain meliputi :
1. Wawancara dengan nara sumber ;
 2. Rancangan peraturan perundang-undangan ;
 3. Literatur ;
 4. Jurnal hukum ;
 5. Dan bahan hukum sekunder lain yang tidak dapat penulis sampaikan satu per satu.

4. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

Cara pengumpulan bahan-bahan hukum dapat dilakukan dengan :

- a. Studi Pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur, buku-buku yang berhubungan dengan permasalahan penelitian
- b. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- c. Wawancara, yakni dengan mengajukan pertanyaan yang relevan terkait permasalahan penelitian kepada nara sumber baik secara bebas maupun terpimpin.

5. Pendekatan yang digunakan

Sesuai dengan permasalahan yang diteliti, penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.⁴⁶ Sejalan dengan pendapat F. Sugeng Istanto, Morris L. Cohen, mengatakan bahwa *legal research is the process of finding the law that governs activities in humanity society. It involves locating both the rules which are enforced by the states and commentaries which explain or*

⁴⁶ F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29.

*analyze the rule.*⁴⁷ Tulisan ini disusun dengan metode studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan sumber penulisan dari bahan-bahan pustaka, dan menggunakan metode yang berpijak pada analisis hukum. Artinya, obyek masalah yang diselidiki dan dikaji menurut ilmu hukum dan lebih khusus lagi menurut Teori Perundang-undangan, Teori Kewenangan, dan Teori Otonomi Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau *legal research*. Karena itu, metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif.

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder belaka. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup :⁴⁸

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistematik hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal
4. Perbandingan hukum
5. Sejarah hukum

Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berlaku yang berkaitan erat dengan obyek masalah dalam penelitian ini. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik studi

⁴⁷ Lihat di Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 29.

⁴⁸ Soerjono Soekanto, Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 13-14.

dokumentasi, yakni penelaahan terhadap sejumlah perundang-undangan yang terkait, hasilnya merupakan sumber hukum primer dan menjadi sumber utama dalam penulisan tesis Penelaahan dokumentasi ini, antara lain melalui interpretasi sistematis (*systematic interpretation*), yaitu dengan mencoba mengaitkan ketentuan antar Pasal yang terkait dalam suatu undang-undang, bahkan antar Pasal dari sejumlah perundang-undangan yang berbeda⁴⁹, yaitu yang terkait dengan Teori Perundang-undangan, Teori Kewenangan, dan Teori Otonomi Daerah.

Dalam rangka mengumpulkan bahan/data penelitian dan karena penelitian ini bersifat yuridis normatif, maka pengumpulan bahan/sumber hukum penelitian ini lebih menitikberatkan atau mengutamakan penelitian kepustakaan (*library research*) daripada penelitian lapangan yang sifatnya hanya sebagai bahan hukum penunjang.

Dalam penelitian hukum (*legal research*) terdapat beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu *statute approach*, *conceptual approach*, *analytical approach*, *comparative approach*, *historical approach*, *philosophical approach*, dan *case approach*.⁵⁰ Sesuai dengan pendekatan-pendekatan tersebut diatas, pendekatan yang di gunakan pada penulisan thesis ini ialah, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Press, Jakarta 1996, hlm. 75.

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian.., Op.Cit.*, hlm. 93.

F. Sistematika Penulisan

Thesis ini terdiri dari (5) lima bab yang diorganisasikan ke dalam bab demi bab sebagai berikut.

Bab 1 : Pendahuluan

Bab ini menguraikan latar belakang yang menggambarkan pertentangan antara *das sollen* dan *das sein* atau idealita dan realita. Fokus pertentangannya ialah kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan jika dilihat dari (2) dua sudut pandang, yaitu, UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian khususnya Pasal 2 ayat (3) dan/atau Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil khususnya Pasal 8.

Di mana pertentangan tersebut di rumuskan dalam sebuah rumusan masalah, yang nantinya rumusan masalah tersebut harus dijawab oleh penulis dengan menggunakan dasar-dasar teori atau konsep hukum yang penulis gunakan dalam thesis ini, yaitu Teori Hukum Otonomi Daerah, Teori Perundang-undangan, dan Teori Kewenangan. Terakhir, dijelaskan hal-hal yang berhubungan dengan aspek-aspek, metode, dan pendekatan yang digunakan atau yang harus ada dalam sebuah penelitian hukum normatif, antara lain Fokus Penelitian, Nara sumber, Sumber Bahan Hukum, Teknik Pengumpulan Bahan Hukum, dan lain-lain.

Bab 2 : Kedudukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Negara Hukum

Bab ini akan menguraikan tentang kedudukan peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum. Dimana secara skematis kedudukan peraturan perundang-undangan dalam sistematika hukum termasuk dalam lingkungan hukum tertulis. Sementara menurut E.Utrecht hukum undang-undang tergolong hukum berdasarkan sumbernya. Yang dimaksud dengan hukum tertulis adalah hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dengan bentuk tertentu. Masih dalam bab yang sama, dalam bab ini terdiri dari 3 sub bab yaitu, hierarki peraturan perundang-undangan, tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem dan arti pentingnya peraturan perundang-undangan dalam negara hukum. Kita ketahui bahwa hierarki perundang-undangan terdiri dari 3 (tiga) macam yakni, menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 ; menurut TAP MPR No.III/MPRS/2000 dan menurut Undang-undang No.10 Tahun 2004. Dari 3 (tiga) macam hierarki tersebut akan dijelaskan kelebihan serta kekurangan masing-masing. Masih dalam bab yang, akan pula dijelaskan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem dalam sebuah kerangka sistem, dan bukan yang sepotong-sepotong. Terakhir, pada bab ini akan diuraikan pentingnya peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum. Pada bab 2 ini terdiri dari beberapa sub bab antara lain :

A. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

B. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Sebagai Suatu Sistem

C. Arti Pentingnya Peraturan Perundang-undangan Dalam Negara Hukum

D. Kedudukan Peraturan Kebijaksanaan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Negara Hukum

Bab 3 : Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom

Bab ini akan menguraikan tentang pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masih di bagian ini, akan dijelaskan pula bahwa dalam otonomi daerah pemerintah daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah. Serta akan juga dipaparkan kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Daerah berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di mana salah satu aspek yang akan di bahas adalah kewenangan Kepala Daerah dalam membuat sebuah produk hukum di tingkat daerah sesuai dengan kebutuhan daerahnya, yang semuanya ditujukan untuk memberikan kesejahteraan dan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Selain itu, akan dibahas juga sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintahan. Pada sub bab terakhir akan mengulas juga tentang kewenangan kepala daerah selaku

Pejabat Tata Usaha Negara yang mempunyai wewenang untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*). Pada bab 3 ini terdiri dari beberapa sub bab antara lain :

- A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**
- B. Unsur-unsur Pemerintahan Daerah**
- C. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Bab 4 : Kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan

Karena fokus penulisan adalah pada sebuah produk hukum yang dikeluarkan oleh sebuah instansi dalam hal ini Pemerintah Kota Yogyakarta, maka penulis perlu menjelaskan terlebih dahulu tentang latar belakang pembentukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Peraturan Tenaga Bantuan, baik terkait substansinya maupun landasan pembentukannya. Pada bab 4 ini merupakan bab yang akan menjawab rumusan masalah, yang terdiri dari beberapa sub bab antara lain :

- A. Pembentukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan**
- B. Substansi Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan**

C. Kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan

D. Konsekuensi Yuridis Keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan

Bab 5 : Penutup

Bab ini merupakan bab penutup, yang akan menguraikan kesimpulan dan saran. Sehingga penulis dapat menjawab rumusan masalah berdasarkan teori-teori yang digunakan. Pada bab 5 sebagai bab terakhir ini terdiri dari 2 (dua) sub bab antara lain :

A. Kesimpulan

A. Saran

BAB II

KEDUDUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM NEGARA HUKUM

A. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

1. Hierarki menurut TAP MPR No.XX/MPRS/1966

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Hierarki maksudnya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966 yang telah dikukuhkan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, MPR dengan Ketetapan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 dan Lampiran II tentang "Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut UUD 1945, dalam huruf A, disebutkan tata urutan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia ialah sebagai berikut.⁵¹

⁵¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op.Cit.*, hlm. 37-39.

**Hierarki Peraturan Perundang-undangan
Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966**

- UUD 1945
- Ketetapan MPRS/MPR
- UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- Peraturan Pemerintah
- Keputusan Presiden
- Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti :
 Peraturan Menteri
 Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Tata urutan di atas menunjukkan tingkatan masing-masing bentuk yang bersangkutan, di mana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada bentuk-bentuk yang tersebut di belakangnya (di bawahnya). Di samping itu, tata urutan di atas mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila materi suatu peraturan itu dinilai bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi.

Walaupun Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 itu dirasakan sangat besar kegunaannya dalam rangka penertiban bagi peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu, tetapi terlihat juga adanya hal-hal yang kurang pada tempatnya bahkan masih terdapat kelemahan-kelemahan yang seharusnya tidak terjadi dalam ketetapan tersebut. Di samping itu, jenis-jenis peraturan perundang-undangan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut belum lengkap karena dalam kenyataan masih ditemukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan lain, seperti keputusan

menteri, keputusan lembaga pemerintah nondepartemen, Peraturan Daerah, keputusan kepala daerah. Bila konsekuen berpijak pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, keputusan menteri tidak mempunyai dasar yuridis karena tidak termuat dalam TAP tersebut. Selain itu, kata "dan lain-lain" membingungkan karena dapat menimbulkan berbagai penafsiran. Kalau dalam kata "dan lain-lain" termasuk pula keputusan menteri, kedudukan keputusan menteri berada di bawah instruksi menteri, hal ini sangat ganjil. Dengan memasukkan "instruksi" ke dalam golongan peraturan perundang-undangan, apakah layak/benar "instruksi" termasuk peraturan perundang-undangan?⁵²

Ditinjau dari segi sistem perundang-undangan, seyogyanya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tidak hanya mengatur mengenai sumber, jenis, dan tata urutan. Tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah prinsip mengenai materi muatan dan batas-batas kewenangan berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini, tidak jelas perbedaan peraturan pemerintah dan keputusan sebagai peraturan pemerintah dengan keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regelen*).⁵³

Menurut Maria Farida Indrati, hal-hal yang kurang pada tempatnya, antara lain : *pertama*, UUD 1945 tidak tepat kalau dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan karena UUD 1945 itu dapat terdiri atas dua kelompok norma hukum yaitu : (1) Pembukaan UUD 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental negara. Norma fundamental negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat *pre-supposed* dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar

⁵² Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 124.

⁵³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 63-64.

dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum sekunder. (2) Batang tubuh UUD 1945 merupakan *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok, dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma hukum sekunder.⁵⁴

Hakikat norma hukum sebuah konstitusi tidak sama dengan norma hukum sebuah undang-undang meskipun lembaga pembentuk konstitusi dan pembentuk undang-undang merupakan lembaga yang sama. Di samping itu, sifat norma hukum yang terkandung dalam konstitusi tidak dapat disamakan dengan sifat norma hukum dalam undang-undang. Pada konstitusi, norma hukum lebih ditujukan kepada struktur dan fungsi dasar dari negara ; seluruh sistem pemerintahan suatu negara, yakni keseluruhan aturan yang menegakkan dan mengatur atau menguasai negara ; sebagai aturan dasar hukum suatu *Gemeinwesen*, maka *Verfassung* tidak dibatasi oleh suatu lembaga negara. Sementara itu, pada undang-undang, norma hukum dibentuk oleh lembaga legislatif khusus untuk itu.⁵⁵

Kedua, ketetapan MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Seperti halnya Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, sifat

⁵⁴ Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan...., Op.Cit.*, hlm. 48-52.

⁵⁵ Padmi Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan...., Op.Cit.*, hlm. 128.

norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum sekunder.⁵⁶

Ketiga, keputusan Presiden termasuk dalam peraturan perundang-undangan adalah bersifat *einmahlig*. Penyebutan keputusan Presiden yang *einmahlig* ini sebenarnya tidak tepat karena suatu keputusan Presiden dapat juga *dauerhaftig* (berlaku terus-menerus). Suatu keputusan Presiden yang bersifat *einmahlig* adalah yang bersifat "penetapan" (*beschikking*), yang sifat normanya individual, konkret, dan sekali selesai (*einmahlig*), sedangkan norma dari suatu peraturan perundang-undangan selalu bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*). Dengan demikian, yang sebenarnya termasuk peraturan perundang-undangan adalah justru keputusan Presiden yang bersifat *dauerhaftig* (berlaku terus-menerus).

Keempat, peraturan menteri sebaiknya diganti menjadi keputusan menteri karena penyebutan keputusan menteri dapat berarti secara luas, yaitu baik yang berarti peraturan (*regeling*) maupun yang berisi penetapan (*beschikking*).

Kelima, penyebutan instruksi menteri sebagai peraturan perundang-undangan tidak tepat karena suatu instruksi itu bersifat individual, konkret, serta harus ada hubungan atasan dan bawahan secara organisatoris, sedangkan sifat dari suatu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah umum, abstrak, dan berlaku terus menerus.

Dalam Ketetapan MPRS ini, peraturan daerah tidak dimasukkan sebagai peraturan perundang-undangan, padahal peraturan daerah juga termasuk dalam jenis

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 130-132

peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksanaan saja.⁵⁷

2. Hierarki menurut TAP MPR No.III/MPR/2000

Melalui Sidang Tahunan MPR RI, 7-18 Agustus 2000, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI dan Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, Peraturan Daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa peraturan daerah merupakan

⁵⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op.Cit.*, hlm. 44.

peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Sebagai perbandingan tata urutan peraturan perundangan yang diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, dapat dilihat dalam tabel berikut ini.⁵⁸

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPRS/2000
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Undang-Undang Dasar 1945 ▪ Ketetapan MPRS/MPR ▪ Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU ▪ Peraturan Pemerintah ▪ Keputusan Presiden ▪ Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peraturan Menteri ▪ Instruksi Menteri, dan lain-lainnya 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Undang-Undang Dasar 1945 ▪ Ketetapan MPR ▪ Undang-Undang ▪ Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) ▪ Peraturan Pemerintah ▪ Keputusan Presiden ▪ Peraturan Daerah

Meskipun Ketetapan MPR tersebut dimaksudkan untuk menyempurnakan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, perumusan bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut masih kurang sempurna dan mengandung beberapa kelemahan. *Pertama*, Ketetapan MPR telah menggeser kedudukan Perpu yang tadinya berada setingkat dengan undang-undang (TAP. MPRS No. XX/MPRS/1966) menjadi setingkat lebih rendah dari undang-undang. Permasalahannya, tepatkah Perpu berada di bawah undang-undang ? Hakikat lahirnya Perpu adalah untukantisipasi keadaan yang "genting dan memaksa". Jadi, ada unsur paksaan keadaan terhadap yang harus segera

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 49.

diantisipasi, tetapi masih dalam koridor hukum, yakni melalui Perpu dan Perpu tersebut harus segera dibahas di persidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi undang-undang. Jika Perpu tidak disetujui dalam persidangan DPR, Perpu tersebut harus dicabut.

Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 menegaskan bahwa pasal ini mengenai "*noodverordeningsrecht*" Presiden. Aturan sebagai inti memang perlu diadakan agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting atau yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh DPR". Dari penegasan Penjelasan Pasal 22 UUD 1945, dapat diketahui bahwa kedudukan Perpu setingkat undang-undang dan berfungsi sebagai undang-undang darurat (*emergency law*). Dengan demikian, Ketetapan MPR telah mengubah kedudukan Perpu berada di bawah UU jelas bertentangan dengan UUD 1945.⁵⁹

Kedua, dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR disebutkan : "Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri, Bank Indonesia, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam perundang-undangan ini". Pengaturan yang demikian menurut Jimly Asshidiqie menimbulkan beberapa masalah, yaitu sebagai berikut :⁶⁰

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 211-212.

⁶⁰ Jimly Asshidiqie, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, makalah yang disampaikan dalam rangka "Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia", yang diselenggarakan oleh

- a. Apakah peraturan dan keputusan yang ditetapkan oleh lembaga tinggi negara seperti MA dan BPK dianggap sederajat dengan Peraturan dan Keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri, BI, bahkan badan, lembaga, atau komisi sederajat yang dibentuk oleh pemerintah ?
- b. Apakah peraturan MA dan peraturan BPK tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan keputusan Presiden, bahkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah provinsi, peraturan daerah Kabupaten/Kota, dan peraturan desa ?
- c. Apakah keputusan MA dalam menyelesaikan sesuatu perkara kasasi tidak boleh bertentangan dengan semua ketentuan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah undang-undang ?

Ketiga, karena tidak secara tegas dicantumkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, terjadi penafsiran yang sangat beragam di masyarakat berkaitan dengan kedudukan keputusan menteri, apakah termasuk peraturan perundang-undangan atau tidak ? Bagaimana kedudukannya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ? Ada sebagian masyarakat yang beranggapan bahwa keputusan menteri bukan termasuk peraturan perundang-undangan karena tidak dimuat secara tegas dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Sebagian yang lain beranggapan bahwa keputusan menteri termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan kepada penafsiran ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang berbunyi sebagai berikut :

LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000, hlm. 1. lihat juga di Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op.Cit.*, hlm. 51.

"Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri, Bank Indonesia, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam perundang-undangan ini".

Dalam praktek ketatanegaraan, keberadaan peraturan tersebut (keputusan menteri) sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini didukung oleh kenyataan bahwa peraturan pemerintah yang diamanatkan oleh Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah berupa Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 untuk segera dibentuk ternyata belum semuanya dibuat sehingga terjadi kekosongan pengaturan. Dalam kaitan ini, Bagir Manan memberikan catatan sebagai berikut.

*"Dalam sistem ketatanegaraan di mana pun, wewenang menteri membuat peraturan (administratif) diakui dan mempunyai sifat peraturan perundang-undangan. Menteri selain sebagai pejabat publik adalah pejabat administrasi negara, serta melaksanakan hak dan kewajiban atau wewenang departemennya berhak membuat aturan-aturan. Wewenang mengatur ini dapat bersumber dari atribusi, delegasi, mandat, atau dasar kebebasan bertindak (*freiesermessen, discretion, discretionary power*). Berdasarkan aneka ragam sumber wewenang mengatur tersebut, pengertian mengatur tidak hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga termasuk Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*)*

dan berbagai bentuk keputusan yang bersifat umum lainnya. Kumpulan dari aneka ragam ini di Belanda dinamakan "*besluiten van algemene strekking*".⁶¹

Hal senada dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, menteri seperti diuraikan dalam Penjelasan UUD 1945, dalam bidangnya masing-masing adalah pemimpin pemerintahan yang sesungguhnya dalam kenyataan sehari-hari. Oleh karena itu, sudah sewajarnya kepadanya diberikan kewenangan regulatif untuk mengatur dan menetapkan peraturan di bidangnya. Akan tetapi, tidak semua menteri diberi kewenangan mengatur. Kewenangan itu harus dibatasi hanya digunakan oleh menteri yang memimpin departemen (dengan portofolio).⁶²

Keempat, Pasal 3 ayat (7) Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 menyebutkan, "Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, terdiri dari peraturan daerah provinsi, peraturan daerah Kabupaten/Kota, dan peraturan desa". Bagaimana kedudukan peraturan daerah provinsi, peraturan daerah Kabupaten/Kota, dan peraturan desa. Apakah masing-masing memiliki kedudukan yang sederajat, atukah berbeda? Kedudukan masing-masing tersebut penting dalam kaitannya dengan Pasal 4 ayat (1) Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, di mana kedudukan terkait erat dengan derajat kekuatan masing-masing peraturan.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 4 ayat (2) menegaskan : "*Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.*" Maksudnya adalah daerah provinsi

⁶¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op.Cit.*, hlm. 55.

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi & Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 277

tidak membawahkan daerah Kabupaten dan daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan/atau kemitraan dengan daerah Kabupaten dan daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai wilayah administratif, gubernur selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten dan daerah Kota.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprato, perda provinsi dan perda Kabupaten/Kota tetap memiliki hierarkis. Kalau ada tugas pembantuan dari pusat, perda Kabupaten/Kota harus tunduk kepada perda provinsi.⁶³

3. Hierarkis menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004

Setelah selesainya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang *Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004.

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op.Cit.*, hlm. 60.

Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2), yang dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 7 ayat (1) dan (2)

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ;
- c. Peraturan Pemerintah ;
- d. Peraturan Presiden ;
- e. Peraturan Daerah.

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur ;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota ;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Maria Farida Indrati memberikan tanggapan terhadap UU No.10 Tahun 2004, antara lain :⁶⁴

1. Undang-Undang Dasar

⁶⁴ Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan..., Op.Cit.,* hlm. 99.

Seperti tanggapan terhadap Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan No.III/MPR/2000, maka Maria Farida Indrati berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak tepat kalau dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan oleh karena alasan sebagai berikut :

a. Undang-Undang Dasar 1945 di itu terdiri atas dua kelompok norma hukum yaitu :

Pembukaan UUD 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorn* atau Norma Fundamental Negara. Norma Fundamental Negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat '*pre-supposed*' dan merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.

b. Batang Tubuh UUD 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk Peraturan Perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma sanksi, oleh karena itu menempatkan Batang Tubuh 1945 ke dalam jenis Peraturan Perundang-undangan adalah tidak tepat, oleh karena menempatkannya terlalu rendah.

c. Selain itu, dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 2 ditetapkan bahwa Pancasila merupakan sumber hukum negara, dan dalam Pasal 3 ditetapkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 merupakan Hukum Dasar dalam Peraturan Perundang-undangan, sehingga tidak benar apabila Undang-Undang Dasar 1945 dimasukkan dalam jenis Peraturan Perundang-undangan.

2. Ketetapan MPR

a. Ketetapan MPR merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). Seperti juga dengan Batang Tubuh UUD 1945, maka Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma sanksi. Dengan demikian, Ketetapan MPR tidak termasuk dalam Peraturan Perundang-undangan, tetapi termasuk dalam Aliran Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*).

b. Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Sifat norma hukum dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945.

c. Apabila Undang-Undang Dasar 1945 dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, mengapa Ketetapan MPR tidak juga dimasukkan di dalamnya, oleh karena berdasarkan Ketetapan MPR

No.I/MPR/2003 Pasal 2 dan Pasal 4, saat ini masih terdapat 14 Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku.

3. Peraturan Presiden

Istilah Peraturan Presiden sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden adalah tidak tepat, dan saat ini telah menimbulkan berbagai permasalahan. Istilah "keputusan" dalam arti luas biasanya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Istilah "keputusan" merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral, yang secara kajian di bidang Perundang-undangan dapat dibedakan sebagai keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan semu (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*), keputusan tata usaha negara (*beschikking*), maupun keputusan yang berentang umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seringkali dibentuk suatu keputusan yang hanya bersifat mengatur sehingga dapat disebut peraturan, atau suatu keputusan yang hanya bersifat menetapkan, yang dapat disebut penetapan ; namun demikian seringkali pula terdapat suatu keputusan yang di dalamnya terdiri atas ketentuan yang mengatur dan sekaligus ketentuan yang bersifat menetapkan. Untuk contoh yang ketiga apabila Presiden akan membuat suatu keputusan yang terdiri atas 50% (lima puluh persen) ketentuan yang bersifat mengatur dan 50% (lima puluh persen) ketentuan yang bersifat menetapkan, akan disebut apakah ketentuan yang dibuat Presiden tersebut, PERPENPRES

(Peraturan dan Penetapan Presiden) atau PENPERPRES (Penetapan dan Peraturan Presiden) ? Apakah untuk hal tersebut tidak lebih tepat untuk disebut KEPPRES atau Keputusan Presiden, yang di dalamnya berisis peraturan dan sekaligus penetapan ? Apabila pemahaman tentang istilah "peraturan" adalah keputusan yang bersifat mengatur, dan istilah "penetapan" adalah keputusan yang bersifat penetapan, mengapa dalam pelaksanaannya tidak secara konsisten dipakai sebutan PERPRES (Peraturan Presiden) untuk keputusan Presiden yang bersifat mengatur, dan PENPRES (Penetapan Presiden) untuk keputusan Presiden yang bersifat menetapkan, seperti peristilahan yang dipakai pada masa Orde Lama (antara tahun 1959 s/d 1969)

4. Peraturan Desa

Ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf c menetapkan bahwa Peraturan Desa/peraturan yang setingkat yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa, ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Apabila hal ini dihubungkan dengan definisi Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 1 angka 2 yang menetapkan bahwa, "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh Lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*", maka siapakah yang dimaksud sebagai lembaga negara dan pejabat yang berwenang, apakah badan perwakilan desa atau kepala desa ? Maria Farida Indrati berpendapat bahwa, menetapkan Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang-undangan adalah tidak tepat, dan tidak sesuai dengan ketentuan dalam Undang-

Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. Dengan pendapat tersebut bukan berarti bahwa badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa tidak boleh atau tidak dapat membentuk suatu peraturan desa atau nama lainnya, badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa tetap dapat membentuk suatu Peraturan Desa, yang bersifat mengatur (dan mengikat umum), dalam arti peraturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi tidak sebagai Peraturan Perundang-undangan.

5. Peraturan-peraturan lainnya.

Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4) dirumuskan berbagai jenis peraturan yang dianggap sebagai Peraturan Perundang-undangan dari berbagai lembaga negara dan pejabat yang berwenang. Jika rumusan tersebut dikaji berdasarkan fungsi dan kewenangan dari lembaga negara atau pejabat yang dirumuskan di dalamnya, Penulis berpendapat bahwa, tidak semua lembaga negara dan pejabat tersebut mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan yang bersifat umum, dan berlaku ke luar sebagai Peraturan Perundang-undangan.⁶⁵

Berdasarkan tanggapan di atas, terlihat bahwa sejak berlakunya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang *Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, kemudian Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*, sampai dengan berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*,

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 100-103.

permasalahan tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia tersebut belum berakhir ; oleh karena itu diskusi panjang dan kajian terhadap permasalahan tersebut perlu dilakukan, agar kepastian hukum dapat dicapai dengan maksimal.⁶⁶

B. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Sebagai Suatu Sistem

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan suatu sistem, bukanlah merupakan hal yang bersifat sepotong-sepotong.

Sistem hukum berkembang sesuai perkembangan hukum. Pandangan tentang arti atau nilai bagian-bagian seperti peraturan, pengertian dan asas-asas hukum akan memengaruhi perkembangan sistem. Meskipun demikian, karena struktur memberi ciri khas sistem, maka sistem dapat bertahan sebagai satu kesatuan.

Sebagaimana sifat hukum, maka sistem hukum itu mempunyai kontinuitas, bersifat berkesinambungan.

Kiranya tidak perlu dijelaskan lebih lanjut, bahwa dalam suatu sistem harus ada materi yang merupakan pokok sistematis.

Sebagaimana sistem pada umumnya, sistem hukum pun mempunyai sifat konsisten atau ajeg. Telah dikemukakan bahwa di dalam sistem tidak dikehendaki adanya konflik dan kalau terjadi konflik tidak akan dibiarkan. Karena di dalam masyarakat manusia itu terdapat banyak kepentingan, maka tidak mustahil terjadi konflik antara kepentingan-kepentingan itu. Tidak mustahil terjadi konflik antara

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 108.

peraturan-peraturan perundang-undangan, antara undang-undang dengan kebiasaan, antara undang-undang dengan putusan pengadilan. Bagaimanakah cara mengatasinya? Untuk itu diperlukan adanya suatu ketentuan umum yang pelaksanaannya itu ajeg atau konsisten. Kalau terjadi konflik, misalnya antara dua undang-undang, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas *lex specialis derogat legi generali*, *lex posteriori derogat legi priori* atau *lex superior derogat legi inferiori*.

Sistem hukum sifatnya lengkap. Ketidaklengkapan atau kekurangan-kekurangan di dalam sistem itu akan dilengkapi oleh sistem itu sendiri dengan adanya penafsiran-penafsiran.

Di samping itu, sistem hukum mempunyai konsep-konsep fundamental, suatu konsep dasar yang digunakan sebagai dasar konsep-konsep selanjutnya tanpa penjelasan lebih lanjut seperti misalnya hak, kewajiban, orang, sanksi dan sebagainya.⁶⁷

Ilmu hukum tidak melihat hukum sebagai suatu *chaos* atau *mass of rules*, tetapi melihatnya sebagai suatu *structured whole* atau sistem. Hukum itu sendiri bukanlah sekadar kumpulan atau penjumlahan peraturan-peraturan yang masing-masing berdiri sendiri. Arti penting suatu peraturan hukum ialah hubungannya yang sistematis dengan peraturan-peraturan hukum lain.⁶⁸

Sebelum menjelaskan pengertian sistem hukum, perlu dipaparkan terlebih dahulu beberapa pengertian sistem. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, sistem umumnya sebagai suatu kesatuan yang terdiri atas unsur-unsur yang satu sama lain berhubungan dan saling mempengaruhi, sehingga merupakan suatu keseluruhan yang

⁶⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Ctk. Pertama, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2010, hlm. 122-123.

⁶⁸ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum ; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 115.

utuh dan berarti.⁶⁹ Dapat pula diartikan sebagai seperangkat komponen yang bekerja sama guna mencapai suatu tujuan tertentu. Atau dapat dikatakan sebagai susunan yang teratur dari berbagai unsur, masing-masing unsur saling bertautan, sehingga memberikan suatu kesatuan pengertian.

Menurut Visser T. Hoofst :⁷⁰

”sistem adalah sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur atau komponen yang selalu pengaruh mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas”.

Menurut R. Subekti :⁷¹

”sistem adalah suatu susunan/tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain menurut suatu rencana/pola, hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan”.

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, sampai berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masalah hierarki perundang-undangan tidak pernah diatur secara tegas.

Undang-Undang Dasar 1945 pada periode pertama berlaku (antara bulan Agustus 1945 sampai dengan 1949), kemudian pada periode kedua berlaku (5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999), dan periode ketiga berlaku, yaitu sejak Perubahan

⁶⁹ Mochtar Kusumaatmadja & Bernard Arif Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum ; Suatu Pengenalan Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 121.

⁷⁰ Lihat di C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 56.

⁷¹ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, Edisi Pertama, Ctk. Pertama, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 40.

Pertama UUD 1945 pada 19 Oktober 1999 sampai saat ini hanya menetapkan tiga jenis peraturan, yang disebut Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), dan Peraturan Pemerintah, yang masing-masing dirumuskan dalam pasal-pasal.⁷²

Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. Karenanya, proses pembentukan undang-undang akan sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu dibentuk. Sehingga, untuk mengkaji pembentukan undang-undang secara komprehensif, haruslah dimulai dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri.⁷³

Lawrence M. Friedman mengemukakan, untuk memahami sistem hukum dapat dilihat dari unsur yang melekat pada sistem hukum itu sendiri, yakni :

”Sistem hukum mempunyai unsur-unsur, yaitu : struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁷⁴

Sumber hukum tata negara (formal) tertulis, antara lain seperti : UUD 1945, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan lain-lain. Sedangkan sumber hukum tata negara yang tidak tertulis, dapat dikenali dengan adanya konvensi ketatanegaraan (*the convention of the constitution*). Perihal konvensi ketatanegaraan ini, Bagir Manan berkomentar bahwa :⁷⁵

konvensi tumbuh menurut atau sesuai dengan kebutuhan. Karena itu, konvensu tidak dapat di-*impor* dari sistem ketatanegaraan lain yang mungkin berbeda asas dan karakternya dengan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia

⁷² Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan...*, Op.Cit., hlm. 69.

⁷³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Ctk. Kedua, Maret, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 31.

⁷⁴ *Ibid.*,

⁷⁵ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987, hlm. 5-6.

Dalam sumber hukum tata negara formal (tertulis) di atas, terdapatlah apa yang dikenal dengan *peraturan perundang-undangan (wettelijk regeling)*. Menurut Ateng Syafrudin :⁷⁶

”Peraturan perundang-undangan mengandung 3 (tiga) unsur :

- (a) norma hukum (*rechtsnormen*) ;
- (b) berlaku ke luar (*naar buiten werken*) ; dan
- (c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruine zin*)”.

Pemikiran tentang unsur-unsur peraturan perundang-undangan ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh D.W.P. Ruiters,⁷⁷ mengenai proses pembentukan (norma) peraturan perundang-undangan, bahwa :

”.....pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku ke luar dan bersifat umum dalam arti luas”.

Norma-norma hukum (perundang-undangan) dimaksud kemudian terdeferensiasi dalam suatu susunan (petala) yang bertingkat, semacam piramida atau stupa. Norma-norma hukum yang berbentuk piramida ini yang kemudian disebut dengan *susunan norma*, yang dalam norma hukum tertulis disebut dengan *piramida perundang-undangan*⁷⁸. Untuk mengetahui teori umum tentang piramida perundang-

⁷⁶ Ateng Syafrudin, *Masalah Hukum dalam Pemerintahan di Daerah*, Makalah Ceramah pada Pendidikan Non Gelar Bagi Para Anggota DPRD Tingkat I dan Tingkat II, Jakarta, Badan Pendidikan dan Latihan Depdagri, 1993, hlm. 4. lihat di I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan...Op.Cit.*, hlm. 35.

⁷⁷ *Ibid.*,

⁷⁸ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 26.

undangan, terlebih dahulu diketahui adalah *Teori Stufenbau (Stufenbau de rechts theorie)* yang digagas oleh Hans Kelsen. Menurut Kelsen :⁷⁹

”setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah (*stufenbau des rechts*)...di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotetis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma nyata (*concrettenorm*).

Jelasnya bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dan suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁸⁰

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl (1836-1869) yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppolte Rechtsantlitz*). Menurut Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma hukum itu bergantung kepada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut

⁷⁹ *Ibid.*,

⁸⁰ Maria Farida Indrati Soeprapti, *Ilmu Perundang...Op.Cit.*, hlm. 25.

atau dihapus, norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.⁸¹

Norma dasar yang dimaksudkan oleh Merkl tidak sama dengan *Grundnorm* yang dikembangkan oleh Kelsen. Letak perbedaannya adalah, kalau norma dasar yang dimaksud Merkl sebagai tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya itu adalah kerangka berpikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti amandemen UUD sebagai norma hukum tertinggi). Sedangkan *Grundnorm* Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan, tidak tertulis, dan berlaku secara universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia *meta juristic* sifatnya.⁸²

Teori Hans Kelsen di atas kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky (muridnya) dalam teorinya yang disebut *die Lehre vom dem Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *die Stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut :

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamental norm*) ;
2. Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) ;
3. Undang-Undang (formal) (*formellgesetz*) ;
4. Peraturan Pelaksanaan serta Peraturan Otonom (*verordnung & autonomi satzung*)

Menurut Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara

⁸¹ *Ibid.*,

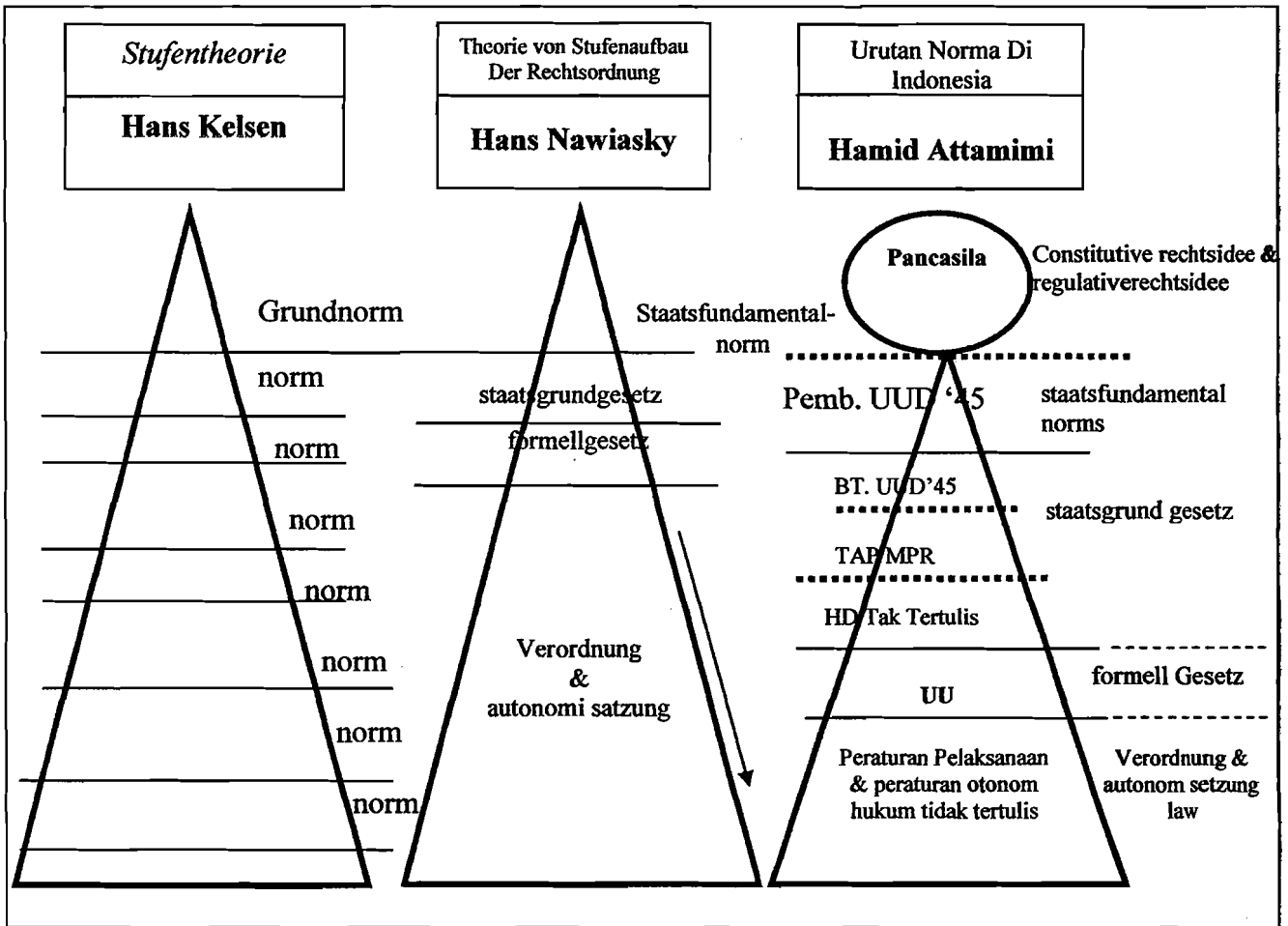
⁸² *Ibid.*,

(*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Di bawah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkret, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma yang berada di bawah *formellegesetz* adalah *verordnung & autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).⁸³

Merujuk pada desain teori hierarki perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, A. Hamid S. Attamimi membuat desain tata urutan (tata susunan) peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana tertera dalam bagan berikut :⁸⁴

⁸³ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan..., Op.Cit.*, hlm. 38.

⁸⁴ *Ibid.*,



C. Arti Pentingnya Peraturan Perundang-undangan Dalam Negara Hukum

Dalam Negara Hukum segala sesuatu dalam dinamika kehidupan kenegaraan haruslah didasarkan atas hukum sebagai pegangan tertinggi. Ketika UUD 1945 disusun, wawasan Negara Hukum (*Rechtsstaat*) mewarnai corak pemikiran kenegaraan yang diadopsikan ke dalam rumusan UUD 1945.⁸⁵

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.⁸⁶ Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study of Law of the Constitution*. Dari latar belakang perbedaan latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri.⁸⁷

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*,

⁸⁵ Diakses dari <http://www.jimly.com/pemikiran/view/19> (tanggal 7 Februari 2011 pukul 21:00 WIB)

⁸⁶ Azhary, *Pancasila dan UUD 1945*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 20-21

⁸⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*.⁸⁸ Adapun cirri-ciri *rechtsstaat* adalah :

- a. adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat ;
- b. adanya pembagian kekuasaan negara ;
- c. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.

A.V. Dicey mengetengahkan tiga arti dari *the rule of law* sebagai berikut :⁸⁹

- a. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, preogratif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- b. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 72.

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 80.

berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum ; tidak ada peradilan administrasi negara.

- c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary of law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Di negara-negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun, pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar, yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.

Guna menghindari penggunaan kewenangan bebas (*vrij bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang disalahgunakan dan agar tetap berada dalam batas-batas hukum maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi

negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau memengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.⁹⁰

Menurut Burkens, dkk mengemukakan pengertian *Rechtsstaat* secara sederhana, yaitu negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam *Rechtsstaat*, katanya selanjutnya, ikatan antara negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam kaitan yang lepas ataupun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki.⁹¹ Karena itu tepat apa yang dikatakan Hirsch Ballin bahwa tidak setiap negara dapat disebut *Rechtsstaat* meskipun hal itu tidak berarti bahwa negara yang bukan *Rechtsstaat* tidak berhubungan dengan hukum. Suatu negara senantiasa berkewajiban menegakkan hukum, tetapi tidak semua negara senantiasa tunduk pada hukum.⁹²

Dalam suatu *Rechtsstaat* (sebagaimana secara tepat diterjemahkan oleh UUD 1945 dengan “negara berdasar atas hukum”) yang modern, fungsi perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op.Cit.*, hlm. 78.

⁹¹ M.C. Burkens, dkk., *Beginselen van de democratische rechtsstaat* (Zwollen Tjeenk Willink, 1990, hlm. 23. lihat di A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman*, Disampaikan pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada Tanggal 25 April 1992, hlm. 8.

⁹² E.M.H Hirsch Ballin, *De mens in de sociale rechtsstaat*, dalam kumpulan karangan *Rechtsstaat & Beleid* (Zwolle Tjeenk Willink, 1990, hlm. 71 lihat di A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan... Ibid.*,

kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.⁹³ Sedangkan menurut Ridwan HR, gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.⁹⁴

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal I ayat (3), berbunyi sebagai berikut : “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan ketentuan alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.⁹⁵

⁹³ A. Hamid S. Attamimi., *Ibid*

⁹⁴ Ridwan HR., *Hukum Administrasi...*, *Op.Cit.*, hlm. 69.

⁹⁵ *Ibid*,

D. Kedudukan Peraturan Kebijaksanaan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Negara Hukum

Menurut E. Utrecht, sejak negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, maka lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Administrasi negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).⁹⁶ Diberinya tugas "*bestuurszorg*" itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi yang khusus. Agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi semua warga negara, dan sebagainya secara baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelenggaraannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif.⁹⁷

Pemberian kewenangan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan istilah *freies Ermessen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang di dalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan adanya kebebasan memilih; melakukan atau tidak melakukan tindakan. Dalam praktik antara kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat. Nata Saputra mengartikan *freies Ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi

⁹⁶ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988, hlm. 28.

⁹⁷ *Ibid.*,

negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (=doelmatigheid) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum,⁹⁸ atau kewenangan untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas untuk mewujudkan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial atau warga negara.

Keberadaan peraturan kebijaksanaan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrij bevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies Ermessen*. Karena itu sebelum menjelaskan peraturan kebijaksanaan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies Ermessen* ini. Secara bahas *freies Ermessen* ini berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan menilai, menduga, dan memperkirakan.⁹⁹

Menurut Sjachran Basah, yang dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan unsur-unsur *freies Ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu sebagai berikut :¹⁰⁰

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

⁹⁸ M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi..,Op.Cit.*, hlm. 15.

⁹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi..,Op.Cit.*, hlm. 169.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 170-171.

Menurut Muhsan, di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, *freies Ermessen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut :¹⁰¹

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Peraturan kebijaksanaan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini adalah semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spigelsrecht* (hukum bayangan/cermin).¹⁰²

Secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan, mengandung dua aspek pokok ; *Pertama*, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat objektif. *Kedua*, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara

¹⁰¹ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 27.

¹⁰² Ridwan HR, *Hukum Administrasi.., Op.Cit.*, hlm. 175.

bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan. Aspek kedua ini dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat subjektif.¹⁰³ Kewenangan bebas untuk menafsirkan secara mandiri dari pemerintah inilah yang melahirkan peraturan kebijaksanaan. P.J.P Tak menjelaskan peraturan kebijakan sebagai berikut :¹⁰⁴

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum-tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya.

Selain itu, pengertian peraturan kebijaksanaan menurut J.B.J.M. ten Berge juga sebagai berikut :¹⁰⁵

Peraturan kebijaksanaan diartikan suatu keputusan, dengan isi aturan tertulis yang mengikat umum, yang memberikan aturan umum berkenaan dengan pertimbangan kepentingan, penetapan fakta-fakta atau penjelasan peraturan tertulis dalam penggunaan suatu wewenang organ pemerintahan. Peraturan

¹⁰³ Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 44.

¹⁰⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi.., Op.Cit.*, hlm. 176.

¹⁰⁵ *Ibid.*,

kebijaksanaan juga mengenal ketentuan umum sebagai elemen penentuan konsep. Perbedaan utama peraturan kebijaksanaan dengan peraturan perundang-undangan adalah bahwa pembuatan aturan umum-peraturan kebijaksanaan-ini tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sebenarnya penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam suatu negara hukum itu bersendikan pada peraturan perundang-undangan sesuai dengan prinsip yang dianut dalam suatu negara hukum yaitu asas legalitas, akan tetapi karena peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis itu mengandung kekurangan dan kelemahan, sebagaimana telah disebutkan di atas, karena itu keberadaan peraturan kebijakan menempati posisi penting terutama dalam negara hukum modern.¹⁰⁶ Menurut Marcus Lucman, peraturan kebijaksanaan dapat difungsikan secara tepatguna dan berdayaguna sebagai berikut :¹⁰⁷

1. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
2. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan *vacum* peraturan perundang-undangan;
3. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan;

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 182.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 183.

4. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman;
5. Tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

Peraturan kebijaksanaan sesuai dengan kemunculannya yakni bukan berasal dari kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan (*wetgevende bevoegdheid*), karena itu tidak dapat diuji dengan mendasarkan pada aspek *rechtmatigheid*. Berdasarkan Hukum Administrasi Negara, pengujian peraturan kebijaksanaan adalah dari aspek *doelmatigheid* dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijaksanaan yang menyimpang jika di dalamnya ada unsur penyalahgunaan wewenang dan unsur sewenang-wenang.

Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsgebinsel*). Asas spesialisitas ini mengandung arti bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang akan dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Adapun unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redlijk*). Suatu

peraturan kebijaksanaan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika peraturan kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).¹⁰⁸

Terkait dengan kedudukan AAUPB dalam sistem hukum, bahwa AAUPB ini berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, ia akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu di mana konsep ini berada, Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya atau antara sarjana yang satu dengan lainnya. Menurut Philipus M. Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.¹⁰⁹ Sebenarnya menyamakan AAUPB dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham, sebab dalam konteks ilmu hukum telah dikenal bahwa antara "asas" dengan "norma" itu terdapat perbedaan. Asas atau prinsip merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, ide atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang konkret, penjabaran dari ide, dan mempunyai sanksi.¹¹⁰ Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran umum dan

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 185.

¹⁰⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 270.

¹¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi.., Op.Cit.*, hlm. 237.

abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang, serta mempunyai sanksi tertentu. Menurut Jazim Hamidi, bahwa AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.¹¹¹

¹¹¹ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 24.

BAB III PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OTONOM

A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan

Dalam proses politik sepanjang masa, akan selalu dijumpai lima masalah besar (*great issues*). Kelima masalah besar tersebut oleh Lipson diikhtisarkan sebagai berikut:¹¹²

1. *The coverage of citizenship: Should it be exclusive or all inclusive?*
2. *The functions of the state: Should its sphere of activity be limited or unlimited?*
3. *The source of authority: Should it originate in the people or the government?*
4. *The structure of authority? Should power be concentrated or dispersed?*
5. *The magnitude of the state and its external relations? What unit of government is preferable? What interstate order is desirable?*

Masing-masing masalah yang dihadapi tersebut merupakan pilihan diantara dua alternatif yang tersedia; masing-masing saling bertolak belakang dan melahirkan konsekuensi yang berbeda-beda.

Dalam kaitan dengan ini Lipson lebih lanjut menegaskan:¹¹³

The first issue is the choice between equality and inequality.

The second issue is the choice between a pluralist and monistic state.

The third issue is the choice between freedom and dictatorship.

The fourth issue is the choice between a dispersion of power and their unification.

¹¹² Lislip Lipson, *The Great Issues of Politics : An Introduction to Political Science*, edisi ke-6, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1981, hlm. 15. lihat di Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi...*, *Op.Cit.*, hlm. 1.

¹¹³ *Ibid.*,

The fifth issue is the choice between a multitude of state and a universal state.

Dari kelima masalah besar tersebut di atas, masalah keempat berkaitan langsung dengan masalah pemilihan antara *centralization* dan *local autonomy*. Bila masalah jatuh pada *local autonomy*, berarti Pemerintah Pusat harus menyelenggarakan desentralisasi atau dengan perkataan lain, penyelenggaraan desentralisasi merupakan konsekuensi dari pemilihan yang dijatuhkan pada *local autonomy*.

Sehubungan dengan masalah tersebut di atas, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjatuhkan pilihannya pada desentralisasi. Hal ini nampak pertamanya dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan perumusan yang bersifat umum dan samar-samar:” Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...”¹¹⁴

Perumusan gagasan Negara Kesatuan sebagian suatu ketentuan hukum yang berlaku dapat diketemukan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “ Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Di dalam otonomi, 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 otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila : *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila

¹¹⁴ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975, hlm. 14.

sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menenukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹¹⁵

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan maupun atas pengakuan ataupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah

Sedangkan negara federal, dilihat dari asal-usulnya, kata “federal” berasal dari bahasa Latin, *feoudus*, yang artinya liga. Liga negara-negara kota yang otonom pada jaman Yunani kuno dapat dipandang sebagai negara federal yang mula-mula. Model negara federal berangkat dari suatu asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing negara atau wilayah-wilayah itu kemudian bersepakat membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah pendiri federal itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal.

Hal ini sangat berbeda dengan negara kesatuan di mana dalam negara kesatuan hanya terdiri dari satu negara saja yang berdaulat.

¹¹⁵ Ni'matul Huda, *Modul Kuliah...*, *Op.Cit.*, hlm. 71-72.

Antara negara kesatuan dan federal bukan merupakan sesuatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung. Hal ini lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional. Perbedaan ditemukan dalam konsep pembagian kekuasaan, atau dalam istilah C.F.Strong, "pembagian kedaulatan". Menurut C.F.Strong, *"The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one"*. (Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat). Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat.

Lebih lanjut Strong mengatakan ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu : (1) *"the supremacy of the central parliament and"* (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan) (2) *"the absence of subsidiary sovereign bodies"* (tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).¹¹⁶

Pemberlakuan otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Amandemen

¹¹⁶ Ni'matul Huda, *Modul Kuliah..., Op.Cit.*, hlm. 29-30.

Kedua Tahun 2000 untuk mengatur pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca amandemen itu mencantumkan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat." Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Secara khusus, pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka aturan baru pun dibentuk untuk menggantikannya. Pada 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarnoputri mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam sistem otonomi daerah, dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sebagai konsekuensi pemberlakuan sistem otonomi daerah, dibentuk pula perangkat hukum peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Dasar hukum otonomi daerah yang ditetapkan dalam UUD 1945 pasal 18 yang mengatur otonomi daerah sekarang ini disusun sebagai bangunan berjenjang (*hierarchical autonomy*) yaitu tingkat provinsi dan Kabupaten/Kota. Sehingga beberapa kewenangan yang telah disentralisasikan masih terbagi antara pemerintah provinsi dan Kabupaten/Kota belum ada kejelasan yang pasti. Administrasi pemerintahan yang terlalu bersifat sentralistik terbukti kurang efektif melayani kepentingan-kepentingan daerah, untuk itu harus diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistik, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintah daerah.¹¹⁷

Desentralisasi adalah salah satu alternatif dari berbagai metode bagaimana kekuasaan didistribusikan (*distribution of power*) dari pemerintahan yang lebih atas ke pemerintahan yang lebih rendah. Konsep desentralisasi dalam tataran definisi adalah untuk mengurangi kadar kekuasaan yang bersifat sentralistik, artinya desentralisasi adalah sesuatu yang tidak sentralistik, dimana peran dan kekuasaan diberikan secara sistematis kepada organisasi pemerintah di bawahnya. Senada dengan itu, bahwa makna filosofis atau prinsip yang harus diterapkan dalam desentralisasi adalah *sharing of power, distribution of income* dan *empowering of regional administration*.¹¹⁸

Konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi adalah dibentuknya daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berhak, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan

¹¹⁷Ni'matul Huda, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme dan Negara Kesatuan lihat di Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi, Dan Saran , penyunting Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 20.

¹¹⁸ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia (Perubahan Paradikma Dari Admisitrasi Negara Ke Administrasi Publik)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 46-47.

Republik Indonesia. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (5), sebagaimana telah dirubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bahwa kehadiran pemerintah di tingkat daerah tidak dapat dipisahkan dari semangat kebangsaan (*a nation may establish a system of free government but without a spirit municipal institution it can not have the spirit of liberty*), hal yang dimaksud bahwa pemerintahan yang merdeka namun tidak disertai dengan semangat untuk membangun pemerintahan-pemerintahan otonomi dipandang sebagai tidak menunjukkan semangat demokrasi.¹¹⁹

Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah Pusat.

Di dalam negara kesatuan tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga

¹¹⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, Op. Cit., hlm. 176.

menuimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik-menarik antara kedua kecenderungan tersebut.¹²⁰

¹²⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993, hlm. 3.

B. Unsur-unsur Pemerintahan Daerah

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

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.

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah.

Pemerintah Daerah dapat berupa:

- Pemerintah Daerah Provinsi (Pemprov), yang terdiri atas Gubernur dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah

- Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pemkab/Pemkot) yang terdiri atas Bupati/Walikota dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.¹²¹

2. Perangkat Daerah

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Daerah Provinsi

¹²¹ Diakses dari http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia (2 Februari 2011 pukul 21:00)

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur dengan persetujuan DPRD Provinsi. Sekretaris DPRD Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota.

Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.

Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah sebagaimana dimaksud dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.

Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan Perda Kabupaten/Kota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat diangkat oleh

Bupati/Walikota atas usul sekretaris daerah Kabupaten/Kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda Kabupaten/Kota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Kepegawaian Daerah

Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Manajemen pegawai negeri sipil daerah tersebut meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah. Kegiatan manajemen ini adalah sebagai berikut:

- a. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan gubernur.
- b. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan gubernur.

- c. Perpindahan pegawai negeri sipil antar Kabupaten/Kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.
- d. Perpindahan pegawai negeri sipil antar Kabupaten/Kota dan antar provinsi ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.
- e. Perpindahan pegawai negeri sipil Provinsi/Kabupaten/Kota ke departemen/lembaga pemerintah nondepartemen atau sebaliknya, ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.
- f. Penetapan formasi pegawai negeri sipil daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, setiap tahun anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul gubernur.
- g. Pengembangan karier pegawai negeri sipil daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antardaerah, serta kompetensi.
- h. Di bidang gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam dana alokasi umum, penghitungan dan penyesuaian besaran lokasi dasar sebagai akibat pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan pegawai negeri sipil daerah dilaksanakan setiap tahun. Pemerintah melakukan pemutakhiran data pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan pegawai negeri sipil daerah

untuk penghitungan dan penyesuaian alokasi dasar dalam dana alokasi umum setiap tahun.

- i. Pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh gubernur. Standar, norma, dan prosedur pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.¹²²

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak: (a). interpelasi; (b). angket; dan (c). menyatakan pendapat.

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas: (a). pimpinan; (b). komisi; (c). panitia musyawarah; (d). panitia anggaran; (e). Badan Kehormatan; dan (f). alat kelengkapan lain yang diperlukan. Anggota DPRD mempunyai hak dan kewajiban. Anggota DPRD mempunyai larangan dan dapat diganti antar waktu. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna

¹²² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Januari, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 76.

bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

5. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara. Di bidang penyelenggaraan keuangan daerah, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan ini, didasarkan atas prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang. Sumber pendapatan daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yakni
 1. hasil pajak daerah ;

2. hasil retribusi daerah ;
 3. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ;
 4. lain-lain PAD yang sah.
- b. dana perimbangan ;
 - c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya untuk di daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang.

Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Dana bagi hasil tersebut bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak, meliputi sebagai berikut :

- a. Pajak bumi dan bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan.
- b. Bea perolehan atas hak tanah dan bangunan (BPHTB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan, serta kehutanan.
- c. Pajak penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

Dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam, meliputi :

- a. penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak pengusaha hutan (IHPH), provinsi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan ;

- b. penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan ;
- c. penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan ;
- d. penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan ;
- e. penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan ;
- f. penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari menteri teknis terkait, dan dasar penghitungan bagian daerah dari daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh menteri teknis terkait, setelah memperoleh pertimbangan menteri dalam negeri.¹²³

¹²³ *Ibid.*, hlm. 77-78.

C. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Kewenangan Legislasi Pemerintah Daerah

Tak pelak lagi bahwa dalam konsepsi negara kesejahteraan pemberian wewenang legislasi kepada pemerintah merupakan suatu kemestian. Pemberian kewajiban kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kepentingan umum (*bestuurszorg*), seiring dengan tuntutan negara kesejahteraan, tidak akan berjalan secara efektif dan efisien jika pemerintah hanya menunggu peraturan dari lembaga legislatif. Ditemukan banyak alasan baik secara teoritik maupun praktik mengapa kewenangan pembuatan peraturan itu bukan lagi monopoli lembaga legislatif. Hampir semua undang-undang memberikan wewenang kepada organ pemerintahan untuk membuat peraturan pelaksanaan atau peraturan hukum yang bersifat administrasi dalam rangka hubungan hukum dengan warga negara (*delegated legislation*). Pemberian kewenangan legislasi kepada administrasi ini disebut dengan istilah “*terugfred van de wetgever*” yang kemudian melahirkan penetapan norma secara bertingkat atau berangklai (*gelede normstelling*). Indroharto menyebutkan tiga sebab adanya *terugfred van de wetgever* ini, yaitu:

1. Karena keseluruhan hukum tata usaha negara (TUN) itu demikian luasnya, sehingga tidak mungkin bagi pembuat undang-undang untuk mengatur seluruhnya dalam undang-undang formal;
2. Norma-norma hukum TUN itu harus selalu disesuaikan dengan tiap perubahan-perubahan keadaan yang terjadi sehubungan dengan kemajuan

dan perkembangan teknologi yang tidak mungkin selalu diikuti oleh pembuat undang-undang dengan mengaturnya dalam suatu UU formal.

3. Di samping itu tiap kali diperlukan pengaturan lebih lanjut hal itu selalu berkaitan dengan penilaian-penilaian dari segi teknis yang sangat mendetail, sehingga tidak sewajarnya harus diminta pembuat undang-undang yang harus mengaturnya. Akan lebih cepat dilakukan dengan mengeluarkan peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan TUN yang lebih rendah tingkatannya, seperti Keppres, Peraturan Menteri, dan sebagainya.

Pemberian kewenangan kepada administrasi ini tidak dapat dihindarkan, dan akan memberikan keuntungan yang lebih besar untuk waktu yang tidak terbatas yang dapat dijangkau oleh pembuat undang-undang. Keterbatasan waktu dan sumber daya badan legislatif, prosedur formal yang berat dan lamban, perkembangan dinamis kehidupan sosial yang menuntut kesegeraan pelayanan pemerintah, semakin memperkuat alasan pemberian kewenangan legislasi kepada pemerintah. Dengan kata lain, delegasi pembuatan peraturan perundang-undangan terjadi bukan karena pembuat undang-undang formal tidak mampu menetapkan sendiri peraturan terperinci yang diperlukan, tetapi karena alasan sifat pragmatis memerlukan agar hal ini diserahkan kepada organ administrasi. Pendeknya, bersamaan dengan pemberian kewajiban mengatur dan mengurus kepentingan umum kepada pemerintah, *inheren* kewenangan legislasi bagi administrasi (*regelend daad van de administratie*).

Implementasi kewenangan legislasi bagi pemerintah atau administrasi tersebut untuk selanjutnya ada yang bersifat mandiri (*de autonomic van het*

bestuursbevoegheid), dalam arti peraturan perundang-undangan itu dibuat oleh administrasi sendiri tanpa keterlibatan lembaga lain, dan ada yang tidak mandiri, yakni dibuat bersama-sama lembaga legislatif (*kolegial*). Dalam sistem hukum di Indonesia, peraturan perundang-undangan yang bersifat kolegial ini adalah undang-undang atau peraturan daerah, yakni produk hukum tingkat Pusat yang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR, dan produk hukum tingkat Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Karakteristik peraturan perundang-undangan dicirikan dengan sifat umum yang ditandai dengan empat hal yaitu ruang lingkup, waktu, kenyataan hukum, dan subjek hukum. Keempat hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- A. Ruang lingkup berlakunya; jika wilayah luas peraturan hukum, sifat umumnya berarti bahwa peraturan itu berlaku di mana-mana (seperti halnya hukum alam juga berlaku di mana-mana);
- B. Lingkup waktu; sifat umumnya berarti bahwa peraturan hukum itu selalu berlaku (seperti juga hukum tidak dapat berubah atau hilang);
- C. Kenyataan hukum; peraturan hukum mengikat akibat hukum tertentu. Kenyataan hukum ini harus senantiasa berulang dan dapat terjadi di mana-mana);
- D. Subjek hukum; berarti subjek terhadap siapa hukum itu ditujukan. Sifat umum ini berarti bahwa peraturan itu menetapkan sesuatu tentang perilaku dari manusia, seperti juga semua manusia tunduk kepada hukum alam.

Undang-undang (*wet*) dan peraturan daerah (*verordening*) sebagai suatu peraturan perundang-undangan memiliki sifat umum dengan norma yang abstrak sehingga untuk penerapannya diperlukan instrumen hukum lain berupa peraturan pelaksanaan. Atas dasar itu, terjadilah *delegates legislation* atau *delegatie van wetgeving* kepada pemerintah atau administrasi untuk membuat dan menetapkan instrumen-instrumen hukum.¹²⁴

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain

¹²⁴ Ridwan, HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, Ctk. Pertama, September, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 62-65.

untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.¹²⁵

Hukum administrasi negara menjadi salah satu dasar pijakan utama dan legitimasi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga format hukum sangat menentukan nuansa dan dialektika otonomi daerah yang ditetapkan pemerintah pusat. Hukum tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintahan daerah karena melalui hukum dapat diperoleh arah tujuan negara dalam membagi kewenangan antar-tingkatan pemerintahan.

Kewenangan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya diatur dalam pasal 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikatakan bahwa : "Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah". Masih dalam pasal yang sama pada ayat 3, dikatakan : "Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. politik luar negeri ;
- b. pertahanan ;
- c. keamanan ;
- d. yustisi ;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama

¹²⁵ Diakses dari <http://medizton.wordpress.com/2010/05/15/kewenangan-pemerintah-daerah/> (tanggal 11/2/2011 pukul 21:30)

Sedangkan dalam pasal 13 mengatur tentang kewenangan pemerintahan daerah provinsi, dikatakan bahwa : "Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas Kabupaten/Kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas Kabupaten/Kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam pasal 14 mengatur tentang kewenangan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, dikatakan bahwa : "Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk Kabupaten/Kota meliputi :

- b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- c. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- d. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- e. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- f. penanganan bidang kesehatan;
- g. penyelenggaraan pendidikan;
- h. penanggulangan masalah sosial;
- i. pelayanan ketenagakerjaan;
- j. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- k. pengendalian lingkungan hidup;
- l. pelayanan pertanahan;
- m. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- n. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- o. pelayanan administrasi penanaman modal;
- p. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- q. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan banyaknya tugas yang harus diemban oleh pemerintah provinsi Kabupaten/Kota maka diperlukan regulasi atau produk hukum untuk mengatur seluruh urusan pemerintahan tersebut.

2. Produk Hukum Di Daerah

Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi, Kabupaten/Kota melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain, yang terhimpun ke dalam *publiek domain* atau kepunyaan publik. Di samping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya. Yang kemudian menjadi masalah adalah, tidak semua peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu termasuk dalam susunan hirerarki perundang-undangan. Ada juga peraturan yang harus dibuat dalam keadaan tertentu sehingga tidak dapat masuk atau dikategorikan dalam susunan hierarki perundang-undangan. Produk hukum tersebut dapat berupa yang tergolong kedalam Peraturan Perundang-Undangn ataupun Peraturan Kebijaksanaan.

Salah satu kewenangan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah membuat membuat berbagai regulasi/peraturan hukum dan berbagai keputusan di tingkat daerah. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, Gubernur/Bupati/Walikota selaku Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai wewenang untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), termasuk di dalamnya membuat peraturan yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Adapun peraturan perundangan-undangan di tingkat daerah terdiri atas :¹²⁶

¹²⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan...Op.Cit.*, hlm. 202.

1. Peraturan Daerah Provinsi

Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan yang dibentuk oleh Gubernur/Kepala Daerah Provinsi bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi.

Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah.

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi ini merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusian) untuk mengatur daerahnya sesuai Pasal 136 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun demikian pembentukan suatu peraturan daerah ini dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Peraturan Gubernur

Peraturan Gubernur/Kepala Daerah Provinsi (Peraturan Gubernur KDH Provinsi) adalah peraturan perundang-undangan di Daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Provinsi, yang dibentuk berdasarkan Pasal 146 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota/Kepala Daerah Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yaitu Bupati atau Walikota/Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ini merupakan suatu pemberian wewenang (atribusian) untuk mengatur daerahnya sesuai Pasal 136 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. Pembentukan suatu peraturan daerah Kabupaten/Kota dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

4. Peraturan Bupati atau Walikota/Kepala Daerah Kabupaten/Kota.¹²⁷

Peraturan Bupati atau Walikota Kepala Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dibentuk berdasarkan Pasal 146 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, jadi kewenangannya merupakan pelimpahan (delegasi) dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, ataupun untuk mengatur urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*).

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 203.

Berdasarkan Pasal 146 tersebut, untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan (yang lebih tinggi) Kepala Daerah dapat juga membentuk Keputusan Kepala Daerah, namun pada saat ini Keputusan Kepala Daerah tersebut hanya yang bersifat penetapan.

Di samping jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan, dewasa ini masih dikenal peraturan-peraturan lainnya yang masih berlaku di negara Indonesia. Peraturan-peraturan lainnya tersebut adalah peraturan-peraturan dari sisa-sisa zaman Hindia Belanda, peraturan-peraturan dari masa Orde Lama, dan peraturan-peraturan peninggalan masa Orde Baru.

Menurut penulis, apabila melihat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis Dan Bentuk Produk Hukum Daerah, maka Peraturan Kepala Daerah, dalam hal ini Walikota Yogyakarta termasuk dalam produk hukum daerah. Pada pasal 2 Peraturan Menteri tersebut disebutkan bahwa jenis produk hukum daerah terdiri atas :

- a. Peraturan Daerah ;
- b. Peraturan Kepala Daerah ;
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah ;
- d. Keputusan Kepala Daerah ; dan
- e. Instruksi Kepala Daerah.

3. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Kebijaksanaan

Salah satu pilar negara hukum adalah asas legalitas, yang berarti bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan baik yang dilakukan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Keberadaan peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis itu sangat penting dalam suatu negara hukum. Hanya saja peraturan perundang-undangan itu mengandung kelemahan. Sering terjadi kesenjangan antara perubahan masyarakat yang cepat dengan kemunculan peraturan perundang-undangan. Kerap kali Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dituntut untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat, sementara peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan pemerintah untuk memberikan pelayanan tersebut tidak atau belum ada. Menurut Bagir Manan, sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*) peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas-sekedar *moment opname* dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat atau dipercepat.¹²⁸ Untuk mengantisipasi kesenjangan ini kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah diberikan *freies Ermessen*, yakni kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial,¹²⁹ sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pemerintah untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Ketika *freies Ermessen* ini dituangkan

¹²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah... Op.Cit.*, hlm. 98-99.

¹²⁹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi... Op.Cit.*, hlm. 30.

dalam bentuk tertulis, maka akan menjadi peraturan kebijaksanaan. Dengan kata lain, peraturan kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan pemerintah yang bertujuan "*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*" yaitu menampakkan keluar suatu kebijaksanaan tertulis.¹³⁰

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung.¹³¹ Dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah jarang ditemukan atau bahkan tidak pernah ditemukan ketentuan tersurat mengenai pemberian *freies Ermessen* dan peraturan kebijaksanaan ini kepada Pemerintah Daerah. Hal ini karena *freies Ermessen* dan peraturan kebijaksanaan ini inheren pada Pemerintah (*inherent aan het bestuur*). Dengan bersandar pada *freies Ermessen*, Pemerintah Daerah dapat mengeluarkan berbagai peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), baik dalam bentuk peraturan-peraturan (*voorschriften*), pengumuman-pengumuman (*bekennemingen*), pedoman-pedoman (*richtlijnen*), surat edaran (*circulaires*), instruksi-instruksi (*aanschrijvingen*), dan sebagainya. Pemerintah Daerah dapat mengeluarkan peraturan kebijaksanaan dalam hal ; *pertama*, belum ada Perda yang mengatur suatu urusan pemerintahan tertentu, sementara hal itu menuntut Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurusnya ; *kedua*, sudah ada Perda yang mengatur suatu urusan pemerintahan tertentu, namun redaksinya samar atau ambigu.

¹³⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 152.

¹³¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah...Op.Cit.*, hlm. 99.

Dalam hal ini, Pemerintah Daerah diberikan ruang kebebasan mempertimbangkan (*boedelingsruimte*) baik yang subyektif maupun obyektif (*subjectieve&objectieve boedelingsruimte*)¹³²

¹³² *Ibid.*, hlm. 100.

4. Sumber Kewenangan

Pada bab sebelumnya telah dibahas bahwa sumber kewenangan secara teoritik bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu, atribusi, delegasi dan mandat. Namun, pada bab ini akan dibahas secara lebih mendalam.

Mengenai atribusi dan delegasi, disebutkan bahwa, Atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang dari wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain ; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Dalam hal mandat dikemukakan sebagai berikut : Pada mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggungjawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, sedangkan Menteri secara yuridis).

Pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* (ABAR) adalah Atribusi wewenang dikemukakan bilamana undang-undang (dalam arti material menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu. Dalam hal delegasi disebutkan berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainnya, yang akan

melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Di dalam *Algemene Wet Bestuursrecht* (AwB), mandat berarti, yaitu pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya, sedangkan delegasi diartikan sebagai Pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri.

Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban yuridis dari penggunaan wewenang tersebut. Berdasarkan keterangan tersebut di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada

dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat. Perbedaan antara delegasi dan mandat dapat dilihat pada gambar di bawah ini :¹³³

Perbedaan antara Delegasi dan Mandat

No	Delegasi		Mandat
1	Pelimpahan wewenang	1	Perintah untuk melaksanakan
2	Kewenangan tidak dapat dijalankan secara insidental oleh organ yang memiliki kewenangan asli	2	Kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandans
3	Terjadi peralihan tanggungjawab	3	Tidak terjadi peralihan tanggungjawab
4	Harus berdasarkan UU	4	Tidak harus berdasarkan UU
5	Harus tertulis	5	Dapat tertulis, dapat pula secara lisan

Philipus M. Hadjon menyimpulkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi yaitu ; *pertama*, kewenangan untuk memutus secara mandiri ; *kedua*, kewenangan interprestasi terhadap norma-norma tersamar (*vege norm*).

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas, sebab dalam suatu negara hukum baik penyerahan wewenang, sifat dan isi wewenang, maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis. Mengenai penyerahan wewenang dan sebaliknya, terdapat aturan-aturan hukum tertulis dan tidak tertulis. Terlepas dari bagaimana wewenang itu diperoleh dan apa isi dan sifat wewenang tersebut, yang pasti bahwa wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan, dan

¹³³ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 75-78.

berdasarkan wewenang inilah pemerintah dalam melakukan berbagai tindakan hukum (*rechtshandelingen*).¹³⁴

Daerah Otonom sebagai satuan jabatan pemerintahan diberikan dan memiliki wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Sama halnya dengan Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah juga mendapatkan wewenang melalui tiga cara; *pertama*, secara atribusi yaitu; penyerahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Dengan kata lain, wewenang ini diperoleh langsung dari undang-undang atau Perda; *kedua*, secara delegasi yaitu; pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya. Wewenang delegasi ini terjadi ketika Daerah melaksanakan urusan yang berasal dari tugas pembantuan; *ketiga*, wewenang yang muncul dari prakarsa dan inisiatif sendiri dari masing-masing Daerah, seiring dengan kebebasan dan kemandirian yang dimilikinya dan sesuai dengan potensi serta kekhasan daerah. Urusan yang menjadi kewenangan Daerah jenis ini oleh UU No. 32 Tahun 2004 disebut urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.¹³⁵

¹³⁴ *Ibid.*, hlm. 80.

¹³⁵ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Ctk. Pertama, Februari, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 67.

Kewenangan Daerah Otonom

No	Dasar Wewenang Daerah Otonom	Urusan-Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Wewenang Daerah Otonom
1.	Kewenangan Atributif	<p>1. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama {Pasal 10 ayat (1) dan (3) UU. No 32 Tahun 2004}</p> <p>2. Kewenangan yang ditentukan dalam Pasal 13 ayat (1) dan 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.</p>
2.	Kewenangan Delegatif	<p>Urusan pemerintah pusat yang diselenggarakan di daerah dan oleh Daerah melalui tugas pembantuan; Pasal 10 ayat (5) bagian c</p>
3.	Kewenangan atas Inisiatif Sendiri atau Bersifat Pilihan	<p>Urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan berpotensi unggulan daerah yang bersangkutan; Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2).</p>

BAB IV
PERATURAN WALIKOTA YOGYAKARTA NO. 3 TAHUN 2008

**A. Pembentukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang
Pengaturan Tenaga Bantuan**

1. Landasan Sosiologis

Jumlah formasi kebutuhan PNS di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta yang diusulkan kepada Badan Kepegawaian Negara tidak seluruhnya dapat dipenuhi. Ini menyebabkan banyaknya formasi jabatan yang tidak dapat terisi/kosong, sehingga dalam melaksanakan seluruh kegiatan pelayanan kepada masyarakat tidak dapat berjalan secara maksimal, karena keterbatasan jumlah personil atau SDM yang ada. Secara keseluruhan jumlah ketersediaan SDM yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta terdapat 10.684 orang (yang terdiri dari Calon PNS/Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Bantuan). Khusus untuk Calon Pegawai Negeri Sipil berjumlah 8.899 dan khusus untuk Tenaga Bantuan berjumlah 1.785.¹³⁶ Idealnya seluruh SKPD/Unit Kerja diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, namun karena tidak semuanya dapat terpenuhi, maka sebagai jalan keluar untuk memenuhi formasi yang tidak dapat diisi oleh PNS, maka salah satu kebijakan yang diambil adalah dengan mengangkat Tenaga Bantuan (Naban). Jumlah tersebut di atas tidak sesuai dengan jumlah ideal, di mana idealnya di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta sesuai dengan beban kerja yang ada dibutuhkan pegawai sebanyak

¹³⁶ Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta (31 Oktober 2011)

11.992. Keterangan lengkap mengenai jumlah pegawai dapat dilihat pada tabel di bawah ini sebagai berikut :

Jumlah Pegawai Berdasarkan Jabatan dan Status Kepegawaian.¹³⁷

Status Kepegawaian	Jumlah	Jumlah Ideal
Calon PNS/Pegawai Negeri Sipil	8.899	11.992
Tenaga Bantuan	1.785	
Jumlah Total	10.684	

Jumlah tersebut di atas, setiap tahunnya berkurang sebanyak \pm 334 orang karena pensiun. Sehingga ini banyak menyebabkan posisi jabatan yang kosong. Sesuai dengan mekanisme yang berlaku, pengangkatan Naban berdasarkan kebutuhan yang dinamakan *zero growth* tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Apabila sebuah SKPD merasa kekurangan maka bisa mengajukan penambahan tenaga non-PNS.

Tenaga Bantuan yang direkrut oleh Pemerintah Kota Yogyakarta tersebut diatur dengan dasar hukum berupa Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan. Pada tahun-tahun sebelumnya Pemerintah Kota Yogyakarta juga telah mengeluarkan kebijakan yang sama untuk merekrut pegawai dari jalur non-CPNS guna memenuhi kebutuhan formasi pegawai yang dibutuhkan. Pada dasarnya, istilah Tenaga Bantuan sama artinya dengan Tenaga Honorer, Pegawai Honorer, Pegawai Tidak Tetap (PTT), atau nama lain yang ditentukan oleh masing-

¹³⁷ *Ibid.*,

masing instansi Pemerintah Pusat/Daerah, yang membedakan hanya dari segi penamaan saja.

2. Landasan Yuridis

Bahwa untuk mencukupi kekurangan kebutuhan pegawai maka perlu adanya pengaturan Tenaga Bantuan di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta yang ditetapkan dengan Peraturan Walikota Yogyakarta. Setiap tindakan tindakan pemerintah (dalam arti sempit) yaitu, dalam hal ini Walikota Yogyakarta harus didasarkan pada peraturan yang ada, atau dikenal dengan asas legalitas. Asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna, "*daat het bestuur aan de wet is onderworpen*".¹³⁸ (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang.

Penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan semua kebijakan dari Pemerintah Kota Yogyakarta didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan pada hukum tertulis atau undang-undang, yang dalam prakteknya tidak selalu memadai. Hal ini karena hukum tertulis mengandung kelemahan-kelemahan.¹³⁹

Di Indonesia aturan formal yang mengatur tentang Tenaga Honorer dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah ini lebih berbicara kepada pembatasan jumlah tenaga honorer yang bisa atau memungkinkan untuk diangkat menjadi CPNS. Sedangkan di sisi lain, kebutuhan

¹³⁸ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 67.

¹³⁹ *Ibid.*,

dan pengadaan Tenaga Honorer semakin tahun semakin banyak, seiring dengan banyaknya jumlah pelayanan dari Pemerintah yang harus diberikan kepada masyarakat. Sedangkan, di level Pusat aturan formal mengenai pengadaan tenaga honorer inilah yang belum ada di Indonesia.

Sehingga tentu saja pada level daerah pun, di Yogyakarta belum ada Peraturan Daerah baik di tingkat Propinsi ataupun Kota yang mengatur tentang Tenaga Honorer. Berdasar hal tersebut, maka sekiranya perlu dikeluarkan sebuah produk hukum berupa Peraturan Walikota Yogyakarta sebagai payung hukum pengaturan Tenaga Bantuan yang mengatur hak dan kewajiban Tenaga Bantuan itu sendiri, serta sebagai dasar bagi Walikota Yogyakarta sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

3. Landasan Filosofis

Bahwa filsafat manajemen modern sekarang ini didasarkan atas dan berorientasi pada manusia sebagai unsur terpenting. Hal ini bermakna bahwa manusia merupakan faktor esensial pada organisasi. Tanpa ada manusia organisasi hanya seperti benda mati, organisasi tidak akan pernah ada jika tidak ada manusia. Prinsipnya organisasi adalah wadah untuk pencapaian tujuan-tujuan manusia yang menggabungkan diri ke dalamnya. Sedangkan yang menggerakkan organisasi adalah manusia-manusia itu sendiri. Sumber daya manusia merupakan aset utama dalam suatu instansi, lembaga, kantor atau perusahaan. Apalagi jika sumber daya manusia tersebut memenuhi kuantitas yang mencukupi dan didukung dengan kemampuan yang mumpuni.

Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan sebuah organisasi besar yang tidak akan dapat memberikan pelayanan yang maksimal jika tidak didukung dengan jumlah

SDM yang memadai, dan tentunya juga dengan kualitas yang baik. Tenaga Bantuan hadir sebagai SDM yang dapat bekerja seperti layaknya PNS pada umumnya untuk mengabdikan diri dalam sebuah organisasi yaitu, Pemerintah Kota Yogyakarta. Kota Yogyakarta sendiri adalah Kota multipredikat dimana untuk mempertahankannya harus diimbangi dengan memberikan pelayanan yang maksimal setiap tahunnya dibutuhkan pegawai yang tidak sedikit jumlahnya.

Kebijakan pengadaan Tenaga Bantuan sangat perlu untuk dilakukan, guna memenuhi kebutuhan pegawai yang masih kosong serta mewujudkan Pemerintah Kota Yogyakarta yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal dalam segala bidang.

B. Substansi Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan

Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan. Yang ditetapkan di Yogyakarta pada tanggal 29 Januari 2008, yang mengatur tentang Pengaturan Tenaga Bantuan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan terdiri dari 13 Bab dan 26 Pasal.

Tenaga Bantuan (Naban) adalah pegawai yang direkrut untuk memenuhi kekurangan formasi PNS di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Dari segi istilah, Tenaga Bantuan (Naban) dapat disamakan dengan Tenaga Honorer, Pegawai Tidak Tetap (PTT) atau istilah lain yang memiliki arti yang sama. Bahwa tenaga bantu ini

tidak akan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Kecuali kalau ada pendaftaran Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memiliki formasi para Naban ini bisa mendaftarkan diri dengan mengikuti tata cara yang ditetapkan dalam penerimaan PNS.

Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan ini merupakan produk hukum baru yang menggantikan produk hukum sebelumnya yaitu Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 152 Tahun 2005 yang mengatur tentang Pegawai Tidak Tetap (PTT).

Dalam Peraturan Walikota Yogyakarta, ini salah satu yang menjadi alasan dikeluarkannya adalah untuk mencukupi kekurangan Formasi Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan berbagai jenis ketugasan tertentu dan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pada konsideran bagian mengingat yang menjadi dasar hukum dari keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta ini adalah adanya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Dengan kata lain, keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta ini karena Pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai kewenangan yang bersumber atau diperoleh secara atribusi, yaitu; penyerahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Di mana, wewenang ini diperoleh langsung dari undang-undang.

Dalam Peraturan Walikota No. 3 Tahun 2008 ini terdiri dari 11 Bab dan 26 pasal, antara lain :

Bab I	Ketentuan Umum
Bab II	Perencanaan, Pengumuman Pelamaran Dan Persyaratan
Bab III	Pengadaan
Bab IV	Pengangkatan
Bab V	Identitas Dan Tanda Pengenal
Bab VI	Hak, Kewajiban Dan Sanksi
Bab VII	Upah Dan Kesejahteraan
Bab VIII	Surat Perjanjian Kerja Dan Pernyataan Kerja
Bab IX	Pemberhentian
Bab X	Pembinaan Dan Pengawasan
Bab XI	Ketentuan Peralihan
Bab XII	Anggaran
Bab XII	Ketentuan Penutup

Pada Bab I memuat tentang Ketentuan Umum yang terdiri hanya 1 pasal, di mana pada pasal 1 tersebut salah satunya terdapat definisi tentang Tenaga Bantuan, Tenaga Bantuan yang selanjutnya disebut Naban adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna membantu melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi.

Pada Bab II terdiri dari pasal 2 sampai pasal 5, yang memuat perencanaan, pengumuman pelamaran dan persyaratan. Di mana, Badan Kepegawaian Kota

Yogyakarta merupakan instansi yang diberikan kewenangan untuk membuat perencanaan pengadaan Nabab berdasarkan usulan SKPD. Selain itu juga memuat tentang tata syarat lamaran yang harus dipenuhi oleh pelamar.

Pada Bab III terdiri dari pasal 6 sampai pasal 8, yang memuat tentang pengadaan yang dimulai dengan perencanaan, pengumuman, pendaftaran, penyaringan, sampai dengan pengumuman hasil kelulusan ujian. Pengadaan Nabab dilaksanakan oleh Tim yang terdiri dari Sekretaris Daerah, Asisten Administrasi Kota Yogyakarta, Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta, Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Yogyakarta, Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta, Bagian Organisasi Setda Kota Yogyakarta, dan Ujian penyaringan meliputi seleksi administrasi, ujian tertulis, teknis apabila diperlukan, dan terakhir wawancara.

Pada Bab IV terdiri dari pasal 9 dan 10, yang memuat pengangkatan. Di mana Nabab diangkat oleh Pemerintah Kota, namun untuk keperluan pengangkatan sebagaimana dimaksud didelegasikan kepada Sekretaris Daerah Kota Yogyakarta.

Pada Bab V hanya terdiri dari 1 pasal yaitu pasal 11, yang memuat tentang pemberian Nomor Identitas dan tanda pengenal oleh Kepala BKD.

Pada Bab VI terdiri dari pasal 12 dan 13, yang memuat tentang hak, kewajiban dan sanksi bagi Nabab. Hak Nabab antara lain menerima upah setiap bulan, pakaian kerja, dan mendapat cuti. Sedangkan kewajiban antara lain mentaati jam kerja, mentaati peraturan disiplin, melaksanakan perintah atasan, mentaati Surat Perjanjian Kerja, dan mematuhi peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku.

Pada Bab VII terdiri dari pasal 14 dan 15, yang memuat tentang upah dan kesejahteraan. Di mana Naban diberikan upah sesuai dengan Upah Minimum Propinsi (UMP) Daerah Istimewa Yogyakarta, dan bagi Naban yang memiliki pendidikan diploma, sarjana secara profesi dan formasi dibutuhkan SKPD tertentu upah dapat melebihi UMP atas izin Walikota. Semua upah Naban disesuaikan dengan kemampuan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, dan pada bab VII ini juga mengatur tentang pemberian uang tali asih yang jumlahnya besarnya disesuaikan dengan masa kerja.

Pada Bab VIII terdiri dari pasal 17 dan 18, yang memuat tentang surat perjanjian kerja dan pernyataan kerja. Bagi Naban yang dinyatakan lulus ujian penyaringan wajib menandatangani Surat Perjanjian Kerja dan Surat Pernyataan Kerja yang setiap tahunnya diperpanjang selama SKPD masih membutuhkan dan Naban tersebut mempunyai dedikasi, loyalitas pada pekerjaan. Selain itu, dalam Surat Pernyataan Kerja salah satunya memuat bahwa Naban tidak menuntut untuk diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Pada Bab IX terdiri dari pasal 19 dan 20, yang memuat tentang pemberhentian. Pemberhentian Naban ini ditetapkan oleh Sekretaris Daerah Kota Yogyakarta atas usul Kepala BKD setelah mendapatkan laporan dari Kepala SKPD. Selain itu juga mengatur tentang batas usia pemberhentian Naban adalah pada usia 56 tahun.

Pad Bab X hanya terdiri dari satu pasal, yaitu pasal 21, yang memuat tentang pembinaan dan pengawasan. Di mana pembinaan dan pengawasan Naban diserahkan kepada Kepala SKPD masing-masing.

Pada Bab XI hanya terdiri dari satu pasal, yaitu pasal 22, yang memuat tentang ketentuan peralihan. Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang diangkat sebelum berlakunya Peraturan ini dianggap telah memenuhi ketentuan yang diatur dalam Peraturan ini dan selanjutnya disebut sebagai Naban.

Pada Bab XII hanya terdiri dari satu pasal, yaitu pasal 23, yang memuat tentang anggaran. Anggaran untuk menyelenggarakan Pengadaan Naban dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta melalui BKD.

Pada Bab XII terdiri dari pasal 24 sampai dengan 26 yang memuat tentang ketentuan penutup. Di mana Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan ini merupakan produk hukum baru yang menggantikan dan mencabut produk hukum sebelumnya yaitu Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 152 Tahun 2005 yang mengatur tentang Pegawai Tidak Tetap (PTT). Mengenai hal-hal yang bersifat teknis yang belum diatur dalam Peraturan ini akan ditindak lanjuti dengan Surat Edaran Sekretaris Daerah.

C. Kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan

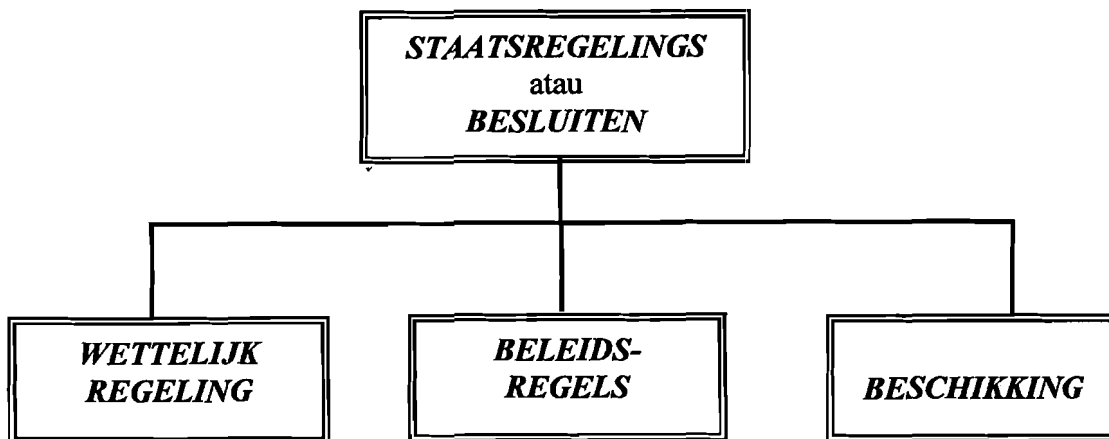
1. Peraturan Walikota Yogyakarta Sebagai Produk Hukum Daerah

Sebelum membahas tentang Peraturan Walikota, akan dikemukakan terlebih dahulu tentang pengertian peraturan secara luas dalam lingkup negara. Menurut M. Solly Lubis, mendefinisikan yang dimaksud peraturan negara (*staatsregelings*) adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga maupun dalam pengertian pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud meliputi Undang-Undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), peraturan pemerintah, peraturan daerah, instruksi, surat edaran, pengumuman, surat keputusan, dan lain-lain.¹⁴⁰ Oleh sebab itu, yang disebut dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi kedalam 3 (tiga) kelompok yakni :

1. *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, peraturan desa, dan lain-lain;
2. *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain;
3. *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.

Untuk lebih jelasnya tentang *staatsregelings* dan *besluiten*, dapat dilihat pada bagan berikut ini

¹⁴⁰ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 1-2.



Sebuah peraturan perundang-undangan terdiri dari 2 (dua) kelompok, yaitu kelompok peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki UU No. 10 Tahun 2004 dan kelompok perundang-undangan yang tidak masuk dalam hierarki UU No. 10 Tahun 2004.

Kelompok pertama, terkait peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam pasal 7 disebutkan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yakni :

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Kelompok kedua, terkait peraturan perundang-undangan yang tidak masuk dalam hierarki salah satunya dapat dilihat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis Dan Bentuk Produk Hukum Daerah pada pasal (2), maka Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan dapat dikategorikan sebagai produk hukum daerah (lihat hal 108).

Jika dilihat, Peraturan Bupati/Walikota merupakan sebuah produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang berada di tingkat daerah yang tidak masuk ke dalam hierarki perundang-undangan. Peraturan Bupati atau Walikota Kepala Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang merupakan atau berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dibentuk berdasarkan Pasal 146 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, jadi kewenangannya merupakan pelimpahan (delegasi) dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, ataupun untuk mengatur urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*).

Selain itu, berdasarkan Pasal 146 tersebut, untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan (yang lebih tinggi) Kepala

Daerah dapat juga membentuk Keputusan Kepala Daerah, namun pada saat ini Keputusan Kepala Daerah tersebut hanya yang bersifat penetapan.

Dengan kata lain, seharusnya sebelum dikeluarkan Peraturan Walikota sebaiknya harus ada terlebih sebuah Peraturan Daerah yang melandasinya, ini disebabkan karena Peraturan Walikota hanya sebagai peraturan pelaksanaan yang mengatur hal-hal yang lebih bersifat teknis. Begitu juga dengan Peraturan Walikota Yogyakarta yang mengatur Tentang Tenaga Bantuan, seharusnya di Kota Yogyakarta sudah harus ada terlebih dahulu sebuah Peraturan Daerah yang mengatur tentang Tenaga Bantuan, namun kenyataannya tidak demikian. Ini dikarenakan dibutuhkan waktu yang tidak sebentar dan proses yang sangat panjang dalam pembuatan sebuah Peraturan Daerah, sedangkan di lain sisi kebutuhan pegawai, dalam hal ini Tenaga Bantuan, harus segera dapat dipenuhi supaya pelayanan kepada masyarakat tetap dapat berjalan dengan baik dan maksimal.

Keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 disebabkan karena tidak sinkronnya antara Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dengan Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, dimana dalam UU No. 43 Tahun 1999, Pejabat berwenang boleh mengangkat pegawai tidak tetap, tetapi dalam PP No. 48 Tahun 2005, Pejabat pembina kepegawaian dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenis. Hal inilah yang kemudian menimbulkan perdebatan tentang kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta tersebut. Dalam level UU diperbolehkan, namun dalam

level PP tidak diperbolehkan. Beberapa pihak berpendapat bahwa Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 bertentangan dengan asas *lex superior derogate legi inferiori*, dimana prinsip peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Namun, terlepas dari pendapat tersebut, penulis melihat bahwa kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tersebut tidak ada dasar perintah pembuatannya dalam undang-undang.¹⁴¹ Harus diingat bahwa peraturan kebijaksanaan itu lahir karena beberapa kemungkinan :

1. Karena ada kekosongan peraturan (*lemteen in het recht*)
2. Ada peraturan namun normanya samar (*vague norm*)
3. Ada peraturan namun normanya terbuka (*open texture*), sehingga multi interpretatif

Kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan diperkuat juga dalam konsep hukum administrasi negara dan hukum otonomi daerah bahwa Walikota Yogyakarta selaku eksekutif mempunyai kewenangan dalam membuat peraturan yang disesuaikan dengan kebutuhan daerahnya, termasuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).

Pada UU No. 10 Tahun 2004, pada bagian penjelasan dalam pasal 7 ayat (4) dikatakan bahwa Peraturan Walikota merupakan kategori atau masuk sebagai Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang. Yang menarik disini adalah, menurut analisis penulis, Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan lahir

¹⁴¹ Di Pemerintah Kota Yogyakarta juga terdapat Peraturan Walikota Yogyakarta yang dibentuk atas perintah dari undang-undang.

karena memang tidak ada dasar pengaturan atau perintah undang-undang, sehingga dapat dikategorikan sebagai peraturan kebijaksanaan.¹⁴² Sebuah Peraturan Walikota dapat dibuat dalam waktu yang tidak terlalu lama, sehingga diharapkan dapat segera mengatasi permasalahan yang ada, dalam hal ini adalah terbatasnya SDM yang harus segera dipenuhi. Peraturan Walikota tersebut dibuat dengan dasar kewenangan Walikota Yogyakarta berdasarkan *freies Ermessen*, dimana Walikota Yogyakarta dapat melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Tidak adanya instrumen hukum di tingkat daerah (Pemerintah Kota Yogyakarta) berupa Peraturan Daerah) yang mengatur tentang tenaga honorer atau sejenis, sedangkan dibutuhkan waktu dan proses yang panjang untuk membuat Peraturan Daerah, di lain sisi kebutuhan SDM harus segera dapat terpenuhi mengingat kebutuhan SDM yang sangat mendesak dan yang itu semua harus dipenuhi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai daerah yang otonom dalam rangka memberikan pelayanan publik (*public service*) yang optimal dan maksimal kepada masyarakat, oleh sebab itu keluarlah Peraturan Walikota Yogyakarta sebagai instrumen hukum daerah mengenai pengaturan/pengangkatan Tenaga Bantuan. Tidak adanya perintah dari undang-undang menjadikan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 dikategorikan sebagai peraturan kebijaksanaan, selain itu terdapat beberapa perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan baik dalam materi muatan, sanksi, dan kewenangan pembentukannya. (Penjelasan lebih lanjut dapat dilihat pada hal 133).

¹⁴² Jika ada perintah pembuatan dari undang-undang, maka dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Penulis melihat bahwa yang menjadi fokus utama adalah tidak adanya perintah dari undang-undang, sehingga dapat mengkategorikan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tersebut dikategorikan sebagai peraturan kebijaksanaan. Sehingga alat uji yang digunakan bukan dengan peraturan perundang-undangan (yang lebih tinggi) tetapi dengan norma hukum Administrasi tidak tertulis yang dikenal dengan AAUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik), bukan asas preferensi ; *lex superior derogate legi inferiori*, yang merupakan alat uji peraturan perundang-undangan.

Selain tidak terdapat perintah pembentukan dari undang-undang, terdapat beberapa perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan, dalam hal ini Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008, baik dalam materi muatan, sanksi, dan kewenangan pembentukannya.

2. Perbedaan Dan Persamaan Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Kebijakan

Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain, yang terhimpun ke dalam *publiek domain* atau kepunyaan publik. Di samping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya.

Yang kemudian menjadi masalah adalah, tidak semua peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu termasuk dalam susunan hirerarki perundang-undangan. Ada juga peraturan yang harus dibuat dalam keadaan tertentu sehingga tidak dapat masuk atau dikategorikan dalam susunan hierarki perundang-undangan.

Keberadaan peraturan kebijaksanaan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies Ermessen*. Karena itu sebelum menjelaskan peraturan kebijaksanaan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies Ermessen* ini.

Secara bahasa *freies Ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak, terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan, *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies Ermessen* (*diskresionare*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.¹⁴³

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijaksanaan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijaksanaan), *het beleid* (kebijaksanaan), *voorschriften*

¹⁴³ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 1996, hlm. 205 lihat juga di Ridwan, HR, *Hukum Administrasi... Op.Cit.*, hlm. 133.

(peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijaksanaan), *reglemen (ministriële)* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).¹⁴⁴

Peraturan perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian ataupun delegasian undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita ialah Undang-undang dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah dari padanya seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang berisi peraturan, Keputusan Menteri yang berisi peraturan, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berisi peraturan, Keputusan Direktur Jendral Departemen yang berisi peraturan, Keputusan 'Badan' Negara yang dibentuk dengan Undang-undang yang berisi peraturan, Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat I, Peraturan Daerah Tingkat II, dan Keputusan Bupati/Walikota Kepala Daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat II.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 138.

¹⁴⁵ Hamid S. Attamimi, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Kebijakan*, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK Ke-46, Jakarta 17 Juni 1992, hlm. 3. Khusus untuk peraturan perundang-undangan tingkat Daerah, Hamid S. Attamimi masih menggunakan ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, karena itu setelah undang-undang ini diganti

Peraturan kebijakan, dalam bahasa Belanda disebut *beleidsregels*, bukanlah yang baru dalam administrasi pemerintahan kita yang memang banyak 'meniru' administrasi Hindia Belanda. Kita mengenal *circulaires* dan *mededelingen* yang kini dalam bahasa Indonesia diterjemahkan dengan surat edaran dan pengumuman. J.H.A. Logemann menggolongkannya ke dalam *administratieve regelingen*. Dalam kepustakaan Jerman dikenal juga *Verwaltungsverordnungen* yang kemudian menjadi *Verwaltungsvorschriften*. Di Inggris dikenal *Administrative Rules* atau *Policy Rules* yang tergolong *Administrative Quasi Legislation*.

Jenis peraturan yang disebut peraturan kebijakan ini mulai memperoleh banyak perhatian belum lama berselang, terutama mengenai kedudukan hukumnya. Van der Hoeven menjadikannya terkenal dengan sebutannya '*pseudo-wetgeving*' (perundang-undangan semu), dan Mannoury sudah terlebih dulu mempersoalkannya sebagai '*spiegelrecht*' (hukum dalam cermin).¹⁴⁶

Apakah sebenarnya hakekat peraturan kebijakan itu ? Menurut Van Kreveld, peraturan kebijakan dapat dikenali dengan mengemukakan ciri-ciri berikut :¹⁴⁷

- Peraturan itu langsung ataupun tak langsung tidak berdasar pada ketentuan *formele Wet* ataupun *Grondwet* yang memberikan kewenangan mengatur; dengan perkataan lain, tidak mempunyai dasar hukum yang tegas dalam *Wet*;
- Peraturan itu :

istilah-istilah yang digunakannya tidak relevan lagi. Lihat juga di Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 65-66.

¹⁴⁶ Hamid S. Attamimi, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Kebijakan*, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK Ke-46, Jakarta 17 Juni 1992, hlm. 9.

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

1. Atau tidak tertulis dan timbul oleh serangkaian putusan-putusan instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang bebas (*vrij*) terhadap orang-perorangan;
 2. Atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintah tersebut;
- Peraturan itu memberi petunjuk secara umum mengenai bagaimana instansi pemerintah tersebut akan menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap orang-perorangan yang di rumuskan dalam peraturan.

Dari rumusan Van Kreveld di atas jelas bagi kita, bahwa peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan karena tidak mempunyai dasar dalam *Wet* maupun dalam *Grondwet*. Ia timbul karena kewenangan penyelenggaraan pemerintahan semata-mata, bukan kewenangan perundang-undangan.¹⁴⁸

Apabila kita berpegang pada fungsi-fungsi negara pada umumnya, yakni fungsi perundang-undangan atau fungsi legislatif, fungsi pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan atau fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif atau fungsi peradilan, maka fungsi pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan atau fungsi eksekutif mempunyai juga kewenangan mengatur. George Jellinek menyebutkan, *Verwaltung* dalam arti formal mengandung kewenangan mengatur dan kewenangan memutus (*Verordnungsund Entscheidungsgewalt*) dan dalam arti material mengandung dua unsur yang saling berkaitan, yakni unsur memerintah dan unsur menyelenggarakan/melaksanakan (*Elemente der Regierung und das der Vollziehung*). Dari kedua segi formal dan material tersebut fungsi pemerintahan dalam arti sempit

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 10-11.

atau ketataprajaan dapat mengeluarkan peraturan-peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan. Dan selain itu tidaklah aneh apabila dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan ditemukan banyak peraturan dalam bentuk surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, dan lain-lain sebagainya, yang meskipun ditujukan kepada pejabat atau instansi bawahan, pada hakekatnya mengatur masyarakat dan perorangan yang bersangkutan dengan permasalahan tersebut.

Kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit atau kekuasaan ketataprajaan, betapapun terpusatnya, senantiasa diselenggarakan secara berjenjang, bertingkat-tingkat dari atas sampai ke bawah; makin ke bawah biasanya makin kecil. Oleh karena itu kewenangan yang berisi kebebasan ruang gerak bagi penyelenggaraan pemerintahan dan karena itu pula merupakan kewenangan mengeluarkan peraturan kebijakan makin ke bawah makin kecil, sampai pada suatu titik tidak ada sama sekali. Dengan demikian jenjang yang ada pada kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan lebih banyak dari pada jenjang yang dimiliki kekuasaan perundang-undangan.

Kewenangan pengaturan yang ada pada para pejabat dan instansi pemerintah biasanya disertai dengan kewenangan menetapkan penetapan atau keputusan dalam arti *beschikking*, yang dewasa ini dikenal dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Dan karena Keputusan Tata Usaha Negara senantiasa menjadi obyek Peradilan Tata Usaha Negara maka kewenangan pun 'dapat dipersoalkan' dalam Pengadilan Tata Usaha Negara.

Apabila kita menyangdingkan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan maka kita akan melihat beberapa persamaan, setidaknya-tidaknya apa yang nampak dari luar. Persamaan itu meliputi unsur-unsur sebagai berikut :¹⁴⁹

a. Aturan yang berlaku umum :

Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan mempunyai adresat atau subyek norma dan pengaturan perilaku atau obyek norma yang sama, yaitu bersifat umum dan abstrak (*algemene regeling* atau *algemene regel*)

b. Peraturan yang berlaku 'ke luar' :

Peraturan perundang-undangan berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum (*naar buiten werkend, tot een ieder gericht*); demikian juga peraturan kebijakan berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan (*jegens de burger*)

c. Kewenangan pengaturan yang bersifat umum/publik :

Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang mempunyai kewenangan umum/publik untuk itu.

Maka kecuali bagi mereka yang memahami dan memperhatikan perihal kewenangan-kewenangan yang bersifat publik dari lembaga/pejabat yang mengeluarkan peraturan-peraturan tersebut--, tidaklah mudah membedakannya dengan segera antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan.

Dengan berbekal pengetahuan yang perlu di bidang hukum ketatanegaraan dan terutama hukum administrasi kenegaraan atau disebut juga hukum tata pemerintahan,

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 12-13.

dapatlah diketahui hal-hal yang berhubungan dengan pembentukan berbagai hukum negara (*staatliche Rechtssetzung*), terutama yang berbentuk peraturan-peraturan, termasuk kewenangan lembaga-lembaga/pejabat-pejabat di bidang tersebut beserta ketentuan mengenai atribusi, delegasi, dan pengaturan mandat yang bersangkutan. Beberapa hal yang berkaitan dengan peraturan-peraturan negara tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut. Di bawah ini akan diuraikan beberapa perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan.¹⁵⁰

A. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara.

Baik Rosseau maupun Montesquieu sebagai tokoh-tokoh pembaharu yang 'revolusioner' di bidang wawasan negara berdasar atas hukum yang modern (*moderne rechtsstaatsgedachte*) maupun Locke sebagai tokoh yang lebih 'tenang' dalam membawakan gagasan perlindungan hak-hak asasi manusia, semuanya menghendaki agar pembentukan hukum melalui perundang-undangan dilakukan oleh rakyat sendiri, oleh wakil-wakil rakyat, atau sekurang-kurangnya dengan persetujuan wakil-wakil rakyat. Kekuasaan di bidang perundang-undangan atau kekuasaan legislatif hanya diberikan kepada lembaga yang khusus untuk itu, yaitu lembaga atau lembaga-lembaga legislatif (sebagai organ kenegaraan, yang bertindak untuk dan atas nama negara). Apabila oleh sesuatu pertimbangan kewenangan itu 'terpaksa' harus diserahkan kepada lembaga bidang lain, umpamanya lembaga pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan (lembaga eksekutif) maka hal itu harus dilakukan dengan tegas

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 13-15.

dan jelas, baik melalui penciptaan kewenangan atau atribusi maupun melalui pelimpahan kewenangan atau delegasi.

B. Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif).

Kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. Oleh karena itu kewenangan pembentukan peraturan kebijakan yang bertujuan untuk mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintahan.

C. Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana (*plannen*) yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, yang apabila perlu disertai sanksi pidana dan sanksi pemaksa.

D. Sanksi pada peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijakan.

Sanksi pidana dan sanksi pemaksa yang jelas mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara dan penduduk hanya dapat dituangkan dalam undang-undang yang pembentukannya harus dilakukan dengan persetujuan rakyat atau dengan persetujuan wakil-wakilnya. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggaran ketentuannya apabila hal itu tegas-tegas di atribusikan oleh undang-undang. Peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya.¹⁵¹

D. Konsekuensi Yuridis Keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan

Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta, dengan adanya pengadaan atau perekrutan Tenaga Bantuan di Pemerintah Kota Yogyakarta maka konsekuensi yang harus diambil salah satunya dalam hal keuangan daerah, di mana anggaran untuk menyelenggarakan pengadaan Naban dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta melalui Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta, dan untuk alokasi anggaran upah Naban dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah melalui SKPD yang bersangkutan.

Dalam konteks otonomi daerah, di mana Indonesia sebagai negara kesatuan, maka bagaimanapun juga keputusan tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Sehingga,

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 11-15. lihat juga di Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 87-88.

secara yuridis, keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Yogyakarta, akan menjadi tidak sah apabila Pemerintah Pusat mengeluarkan sebuah peraturan perundang-undangan yang menghapuskan semua tenaga honorer, karena Pemerintah Pusat menilai tidak akan mampu untuk mengangkat tenaga honorer tersebut menjadi CPNS, atau dengan kata lain keberadaan Tenaga Honorer tersebut dianggap telah membebani anggaran pemerintah pusat sehingga perlu dihapuskan. Namun, yang menarik disini adalah terlepas sah atau tidaknya, Tenaga Bantuan yang direkrut tersebut sudah terkondisikan untuk tidak akan diangkat menjadi CPNS. Selain itu, Tenaga Bantuan sudah secara mandiri dibiayai dengan APBD Kota Yogyakarta, sehingga tidak membebani APBN. Yang perlu diingat adalah, sah atau tidaknya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008, Tenaga Bantuan yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta dari sisi anggaran tidak membebani Pemerintah Pusat, selain itu kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tidak akan mudah untuk diganggu gugat apabila ada peraturan di atasnya yang bertentangan dengan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 karena alat uji Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 sebagai Peraturan Kebijaksanaan bukanlah *lex superior derogate legi inferiori*, namun asas Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 akan menjadi tidak sah apabila bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Sehingga, secara singkat dapat dikatakan bahwa, Pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai kewenangan merekrut

Tenaga Bantuan, namun ini mengandung konsekuensi yuridis bahwa tenaga bantuan yang sudah direkrut tersebut tidak bisa diangkat menjadi CPNS.

Bagi Naban sendiri, sesuai dengan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008, semua Naban sesuai aturan dalam Perwal tersebut bekerja sesuai dengan kontrak, yang setiap satu tahun sekali diperpanjang, selama masih diperlukan oleh instansi/SKPD maka akan dilakukan perpanjangan kontrak kerja, tetapi jika tidak maka akan dibebastugaskan. Selain itu, Naban juga wajib memenuhi aturan dan jam kerja seperti layaknya PNS.

Dengan semakin banyaknya jumlah tenaga honorer di Indonesia yang belum dapat diangkat menjadi CPNS, di mana Naban juga termasuk di dalamnya, maka Tenaga Bantuan yang mengabdikan diri di Pemerintah Kota Yogyakarta juga mengalami kendala yang sama, yaitu dalam hal pengangkatan. Dengan kata lain Naban tidak dapat menuntut untuk diangkat menjadi CPNS, hal ini sesuai apa yang tertuang dalam kontrak kerja antara Naban dengan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta tidak dapat menjanjikan pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) bagi Tenaga Bantu (Naban) yang diangkat sesudah tahun 2005. Sementara sekitar 800 lebih naban yang saat ini berada di lingkungan Pemkot Yogyakarta masih menunggu kebijakan dari pusat (Jakarta-red) terkait mekanisme seleksi pengangkatan CPNS. Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta, Tri Widayanto, Senin (27/12) menuturkan secara keseluruhan jumlah pegawai Pemkot yang masih berstatus naban sekitar 800 orang. Jumlah ini berdasarkan perhitungan dari jumlah naban yang memenuhi aturan dari Surat Edaran (SE) Walikota

Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pendataan Naban. Dari aturan ini disebutkan beberapa aturan seperti berumur tidak lebih dari 46 tahun, gaji berasal dari non Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sudah bekerja minimal satu tahun penuh. "Sesuai dengan ketentuan juga disebutkan batas penerimaan Naban hingga tahun 2005. Naban yang bekerja setelah tahun ini tidak mendapat jaminan menjadi CPNS. Meski begitu apabila mereka mengikuti seleksi CPNS umum tetap diperbolehkan dengan fasilitas sama tidak ada perbedaan dengan peserta umum," terangnya. Dijelaskan Tri, hingga saat ini pihaknya belum mendapatkan jawaban dari pusat mengenai nasib 800-an Naban yang mengabdikan di Pemkot Yogyakarta. "Kami sudah memasukkan berkas ke pusat dan saat ini tinggal menunggu pusat terkait mekanisme seleksi pengangkatan," tambahnya. Tri menjelaskan sesuai dengan mekanisme yang berlaku pengangkatan Naban berdasarkan kebutuhan yang dinamakan *zero growth* tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Apabila sebuah SKPD merasa kekurangan maka bisa mengajukan penambahan tenaga non PNS. Terpisah, Sekretaris Daerah (Sekda) Kota Yogyakarta, Rappingun menambahkan perekrutan Naban tidak secara tertutup namun diumumkan. Hanya saja pengumuman itu tidak sebesar seperti pengumuman seleksi CPNS umum. Menurutnya sebelum tahun 2005, ada aturan dalam perekrutan Naban. Aturan ini tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) 48 yang berbunyi Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang diusulkan maksimal tahun 2005 berhak dan berkesempatan untuk mengikuti ujian khusus Naban ketika akan ditetapkan menjadi CPNS. "Sekarang tidak boleh ada perekrutan Naban. Ini merepotkan pemerintah dan kasihan menggantung nasib orang. Pernah ada Naban yang

25 tahun mengabdikan dan tidak bisa menjadi CPNS karena umurnya sudah tidak mencukupi karena di atas 46 tahun. Kasus seperti ini yang kita sayangkan, ”tegasnya. Untuk menutupi kekurangan Pemkot mengakali dengan menerapkan tenaga *outsourcing*. Saat ini yang SKPD yang sudah menerapkan sistem ini yakni Taman Pintar.¹⁵²

Pengadaan Tenaga Bantuan memang dapat dibenarkan, namun ini menimbulkan konsekuensi yuridis bahwa Tenaga Bantuan setelah tahun 2005 tidak dapat diangkat menjadi CPNS karena sesuai dengan aturan dalam Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta Suslachah, SH pada saat memberikan pengarahan menegaskan bahwa tenaga bantu ini tidak akan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Kecuali kalau ada pendaftaran Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memiliki formasi para Naban ini bisa mendaftarkan diri dengan mengikuti tata cara yang ditetapkan dalam penerimaan PNS. “ Kalau Pemerintah Pusat memberikan formasi akan penerimaan secara umum dan kebetulan panjenengan melihat pengumuman dan sesuai dengan ijazah yang dimiliki, silakan panjenganan mendaftar. Kita tidak akan nggondeli..monggo, silakan daftar kalau ada kesempatan,”ungkap Suslachah.

¹⁵² Nasib Tenaga Bantu Masih Tunggu Pusat, Pemkot Tak Janjikan Pengangkatan CPNS dalam *Surat Kabar Harian Kedaulatan Rakyat*, tanggal 28 Desember 2010, hlm. 2.

Dijelaskan, selain tidak bisa diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, para Naban juga tidak bisa menuntut ke Pemerintah Kota Yogyakarta untuk diangkat menjadi CPNS. Karena tenaga bantu ini berbeda dengan Pegawai Tidak Tetap (PTT). Suslachah menambahkan Pemerintah Pusat memang mempunyai kebijakan tentang PTT. Yakni, PTT yang mempunyai masa kerja minimal 1 tahun sampai dengan Januari 2005 bisa diangkat menjadi PNS. Setelah itu tidak ada lagi kebijakan seperti itu. Menurut Suslachah pengangkatan seorang PNS itu bukan kewenangan Pemkot Yogyakarta. "PNS itu harus mendapatkan Nomor Induk Pegawai (NIP) dari pusat. Kalau tidak ada lampu hijau dari pusat, kita tidak bisa mengusulkan penjenengan menjadi PNS. Karena orang bisa dianggap menjadi PNS apabila telah mendapatkan NIP atau Nomor Induk Pegawai dari pusat," tambah Kepala BKD.

Mengenai hak dan kewajiban para Naban Suslachah menjelaskan semuanya diatur dalam Peraturan Walikota No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Pada pasal 5 dijelaskan tentang Hak dan Kewajiban Naban. Naban memiliki hak antara lain, menerima upah sebesar Rp. 586 ribu, mendapatkan seragam dinas beserta kelengkapannya, dan mendapatkan cuti tahunan, cuti beresalin, cuti sakit atas persetujuan kepala SKPD. Untuk pengajian para Naban dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta.

Sedangkan kewajiban Naban yang harus dipenuhi antara lain, menaati jam kerja, peraturan berlaku, melaksanakan perintah atasan, dan menaati perjanjian kerja yang telah disepakati. Naban yang tidak menaati peraturan dan melakukan tindakan pelanggaran hukum yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku akan dikenakan sanksi berupa pemutusan hubungan kerja dengan didahului peringatan lisan, dan tertulis sesuai aturan.

Tenaga bantuan bukan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dan penegasan untuk tidak akan menuntut untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil juga diatur di dalam pasal 7 Peraturan Walikota No. 3 Tahun 2008.

Para Naban ini akan dikontrak selama 1 tahun dan setelah itu dapat mengajukan untuk memperpanjang masa kontraknya. Dengan catatan masih ada formasi dan mendapatkan penilaian baik dari SKPD dimana Naban bekerja.¹⁵³

¹⁵³ Diakses dari <http://www.jogjakota.go.id/index/extra.detail/1927/146-naban-terima-sk-perjanjian-kerja-kepala-bkd---naban-bukan-calon-cpns-.html> (tanggal 10 Februari 2011 pukul 21:30)

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Tenaga Bantuan tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, karena penulis melihat tidak adanya perintah dari undang-undang dalam pembentukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008, sehingga dapat mengkategorikannya sebagai Peraturan Kebijakan, bukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 dikategorikan sebagai peraturan kebijakan, di mana dapat dibuat tanpa harus sepenuhnya terikat pada Undang-undang. Sehingga alat uji yang digunakan pada peraturan kebijakan bukan dengan peraturan perundang-undangan (yang lebih tinggi), tetapi dengan norma hukum Administrasi tidak tertulis yang dikenal dengan AAUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik), bukan asas preferensi ; *lex superior derogate legi inferiori*, yang merupakan alat uji peraturan perundang-undangan.
2. Dalam konteks otonomi daerah, di mana Indonesia sebagai negara kesatuan, maka bagaimanapun juga keputusan tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Sehingga, secara yuridis, keluarnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Yogyakarta, akan menjadi tidak sah apabila Pemerintah Pusat

mengeluarkan sebuah peraturan perundang-undangan yang menghapuskan semua tenaga honorer, karena Pemerintah Pusat menilai tidak akan mampu untuk mengangkat tenaga honorer tersebut menjadi CPNS, atau dengan kata lain keberadaan Tenaga Honorer tersebut dianggap telah membebani anggaran pemerintah pusat sehingga perlu dihapuskan. Namun, yang menarik disini adalah terlepas sah atau tidaknya, Tenaga Bantuan yang direkrut tersebut sudah terkondisikan untuk tidak akan diangkat menjadi CPNS. Selain itu, Tenaga Bantuan sudah secara mandiri dibiayai dengan APBD Kota Yogyakarta, sehingga tidak membebani APBN. Yang perlu diingat adalah, sah atau tidaknya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008, Tenaga Bantuan yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta dari sisi anggaran tidak membebani Pemerintah Pusat, selain itu kedudukan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 tidak akan mudah untuk diganggu gugat apabila ada peraturan di atasnya yang bertentangan dengan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 karena alat uji Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 sebagai Peraturan Kebijaksanaan bukanlah *lex superior derogate legi inferiori*, namun asas Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Peraturan Walikota Yogyakarta No. 3 Tahun 2008 akan menjadi tidak sah apabila bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Sehingga, secara singkat dapat dikatakan bahwa, Pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai kewenangan merekrut Tenaga Bantuan, namun ini mengandung konsekuensi yuridis bahwa

Tenaga Bantuan yang sudah direkrut tersebut tidak bisa diangkat menjadi CPNS.

B. Saran

1. Agar tidak menimbulkan permasalahan dengan semakin banyaknya Tenaga Honorer yang belum dapat diangkat sebagai CPNS, perlu dibuat aturan hukum yang mengatur tentang hal tersebut
2. Perlu dilakukan penelitian lebih lanjut dan mendalam mengenai hal ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Azhary. *Pancasila dan UUD 1945*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

Bagir Manan. *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987.

_____, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993.

_____, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.

_____, *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, hlm 1-2.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Bahsan Mustafa. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

Budiman N.P.D Sinaga. *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama, April, UII Press, Yogyakarta, 2004.

C.F.G Sunaryati Hartono. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988.

Fahmi Amrusyi. *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Pers, Jakarta, 1987.

Fred Isjwara. *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974.

I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, Edisi Pertama, Ctk. Pertama, Alumni, Bandung, 2008.

Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.

- Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Jimly Asshidiqqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, cetakan kedua Juli, Konstitusi Press, 2005.
- Josef Riwu Kaho. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, cetakan keempat, April, Rajawali Pers, 1997.
- Kuntjoro Purbopranoto. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975.
- M. Laica Marzuki. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- M. Nata Saputra. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1988.
- M. Solly Lubis. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975.
- _____, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Maria Farida Indriati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Mochtar Kusumaatmadja & Bernard Arif Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum ; Suatu Pengenalan Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000.
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Ni'matul Huda. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, cetakan kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005.

_____, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme dan Negara Kesatuan* lihat di *Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi, Dan Saran*, penyunting Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, UII Press, Yogyakarta, 2005.

_____, *Modul Kuliah Otonomi Daerah*, Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008.

_____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, cetakan pertama, Juni, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.

Padmo Wahjono. *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.

Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

_____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.

Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.

Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*, cetakan pertama, September, UII Press, Yogyakarta, 2002.

_____, *Hukum Administrasi Di Daerah*, cetakan Pertama, Februari, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

_____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, cetakan pertama, September, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

_____, *Hukum Administrasu Negara*, edisi Revisi, cetakan Keenam, Rajawali Press, Jakarta, 2011.

Rosjidi Ranggawidjaja. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, cetakan kedua, November, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Siagian S.P. *Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa*, Citra Bakti Aditya Media, Yogyakarta, 1989.

Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cetakan Pertama, Januari, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Soedikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum ; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999.

_____, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan pertama, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2010

Soejitno Irmim dan Abdul Rochim. *Sikap Positif Seorang PNS*, Cemerlang Publishing, Cetakan pertama, Agustus, 2007.

Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Press, Jakarta, 1996.

_____, dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Sufian Hamim dan Indra Muchlis Adnan. *Perilaku Organisasi Dan Kepemimpinan*, Perpustakaan Nasional : katalog dalam terbitan, Cetakan pertama, Tahun 2005.

Sugeng F Istanto. *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007.

Warsito Utomo. *Administrasi Publik Baru Indonesia (Perubahan Paradikma Dari Admisitrasi Negara Ke Administrasi Publik)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, cetakan kedua, Maret, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Kumpulan pidato

A. Hamid S. Attamimi. *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman*, Disampaikan pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada Tanggal 25 April 1992.

_____, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Kebijakan*, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK Ke-46, Jakarta 17 Juni 1992.

_____, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Disampaikan pada Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap, diselenggarakan pada hari senin tanggal 20 September 1993 pukul 10.00 pagi di Auditorium Djokosutono Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus Baru UI, Depok.

Data elektronik

http://id.wikipedia.org/wiki/Instansi_pemerintah

http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia

<http://www.skripsi-tesis.com/06/15/profesionalisme-aparatur-pemerintah-studi-di-kantor-camat-kecamatan-kisaran-barat-kabupaten-asahan-propinsi-sumatera-utara-pdf-doc.htm>

<http://www.jimly.com/pemikiran/view/19>

<http://medizton.wordpress.com/2010/05/15/kewenangan-pemerintah-daerah/>

www.google.com, “*teori wewenang*”

<http://www.jogjakota.go.id/index/extra.detail/1927/146-naban-terima-sk-perjanjian-kerja--kepala-bkd---naban-bukan-calon-cpns-.html>

Majalah dan surat kabar

Nasib Tenaga Bantu Masih Tunggu Pusat, Pemkot Tak Janjikan Pengangkatan CPNS dalam *Surat Kabar Harian Kedaulatan Rakyat*, tanggal 28 Desember 2010.