

**BAB II**

**TINJAUAN TEORITIS TENTANG JABATAN, PEMERINTAH  
DAERAH, ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK,  
KEWENANGAN SERTA ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PRODUK  
HUKUM DAERAH**

**A. Jabatan dan Pejabat dan Penjabat**

Pengertian jabatan yang ditetapkan oleh kamus besar bahasa Indonesia, yaitu:<sup>9</sup> “Pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan”.

Pengertian jabatan yang dapat ditarik dari Penjelasan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya disebut UU No 43 Tahun 1999). Dalam Pasal 1 ayat (3) dijelaskan bahwa “Jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang esekutif yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan”.

Selanjutnya dalam Pasal 1 butir (2) sampai butir (7) UU No 43 Tahun 1999 dijelaskan bahwa: Pasal 1 butir (2) “Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai negeri berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”.

---

<sup>9</sup> Poerwasunata, W.J.S, *Kamus bahasa Indonesia edisi ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003.

Pasal 1 Butir (3) “Pejabat yang berwajib adalah pejabat yang karena jabatan dan tugasnya berwenang melakukan tindakan hukum berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”.

Pasal 1 Butir (4) “Pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang”.

Pasal 1 Butir (5) “Jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan termasuk di dalamnya jabatan dan kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan”.

Pasal 1 Butir (6) “Jabatan karir adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki pegawai negeri sipil setelah memenuhi syarat yang ditentukan”.

Pasal 1 Butir (7) “Jabatan organik adalah jabatan negeri yang menjadi tugas pokok pada suatu satuan organisasi pemerintah”.

Untuk mengetahui pengertian yang lebih luas mengenai jabatan, dalam kamus jabatan nasional perlu dikemukakan istilah-istilah yang ikut memberikan penjelasan yaitu :

1. Unsur atau elemen, ialah komponen yang terkecil suatu pekerjaan, misalnya memutar, menarik, menggosok, dan mengangkat.

2. Tugas atau task, ialah sekumpulan unsur yang merupakan usaha pokok yang dikerjakan karyawan dalam memproses bahan kerja menjadi hasil kerja dengan alat kerja dan dalam kondisi jabatan tertentu.
3. Pekerjaan atau job, adalah sekumpulan kedudukan yang memiliki persamaan dalam tugas-tugas pokoknya dan berada dalam satu unit organisasi. Jabatan atau occupation adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas pokok yang mempunyai persamaan, dan yang telah sesuai dengan satuan organisasi.

Selanjutnya menurut Logeman menetapkan bahwa jabatan adalah :<sup>10</sup>

“...lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.”

Dari pengertian di atas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik. Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan. Apakah pemangku jabatan berwenang mewakilkan jabatan kepada orang lain? Logemann menjawabnya bahwa “dalam hal ini perlu ditempatkan *figura-substitu* (pengganti) yang diangkat untuk mewakili jabatan itu dengan sepenuhnya di bawah pimpinan pemangku jabatan”. Inilah yang

---

<sup>10</sup> Makkatutu, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ikhtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 124.

menurut Logemann disebut dengan pemangku jamak. Karena ada pertalian antar jabat-jabatan seperti itu, tampak sebagai suatu kelompok sebagai satu kesatuan.<sup>11</sup>

Selanjutnya dikutip dari Utrecht menyatakan bahwa :<sup>12</sup>

“Jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Tiap jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi, yang diberi nama Negara.”

Yang dimaksud dengan lingkungan tetap ialah suatu lingkungan pekerjaan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan tepat, teliti dan bersifat *duurzaam*. Jabatan itu subyek hukum, yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi), maka dengan sendirinya jabatan itu dapat melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum itu dapat diatur baik hukum publik maupun hukum privat.

Pengertian pejabat yang ditetapkan oleh Kamus Bahasa Indonesia, yaitu :<sup>13</sup> “Pegawai pemerintah yang memegang jabatan tertentu”.

Dengan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa pejabat adalah seseorang yang mengembang jabatan di suatu instansi atau bidang tertentu yang mempunyai kewenangan atas apa yang dilakukannya.

---

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Utrecht, E., *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957, hlm. 144

<sup>13</sup> Poerwasunata, W.J.S, *op.cit.*

Pengertian penjabat yang dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>14</sup>, yaitu: “pemegang jabatan sementara; orang yang melakukan jabatan orang lain untuk sementara”.

Selanjutnya yang ditetapkan oleh Utrecht<sup>15</sup> dalam salah satu tulisannya menyatakan bahwa : “penjabat adalah seseorang yang mewakili suatu jabatan, yakni menjalankan suatu lingkungan pekerja tetap guna kepentingan negara”.

Dengan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan, bahwa penjabat adalah seseorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan di mana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seseorangpun dengan kata lain lowong atau kosong.

## **B. Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah Daerah**

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan pekerjaan. Akan tetapi, asal kata pemerintahan sebenarnya berasal dari bahasa inggris, yaitu *government* yang diartikan sebagai pemerintah dan pemerintahan<sup>16</sup>

Menurut Bagir Manan Pemerintah diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi Negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat alat kelengkapan Negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, dan jabatan supra

---

<sup>14</sup> Poerwasunata, W.J.S, *ibid*.

<sup>15</sup> Utrecht, E, *op.cit.hlm.144*

<sup>16</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung 2015, hlm..1

struktur lainnya. Jabatan ini yang menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu.<sup>17</sup>

Untuk menjalankan wewenang yang melekat pada lingkungan lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi benda bergerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Dalam UU No 9 Tahun 2015, pemerintah dikaitkan dengan pengertian “Pemerintahan Daerah” adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>18</sup> Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Selain itu Pemerintahan Daerah memiliki

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm.100

<sup>18</sup> Pasal 1 angka (2) UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi.

Pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok yaitu:

- a. *Pemerintahan dalam arti sempit*, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi Negara;
- b. *Pemerintahan dalam arti agak luas*, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom;
- c. *Pemerintahan dalam arti luas*, yaitu yang mencakup semua lingkungan jabatan Negara dibidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.<sup>19</sup>

Menurut Muhammad Kusnardi , Pemerintah adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan yang tidak hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas- tugas lainnya. Termasuk legistlatif dan yudikatif.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka (12) UU No 9 Tahun 2015, mempersamakan antara daerah otonom dengan daerah yaitu:

“Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan

---

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Op.cit.*, hlm.103

Republik Indonesia.<sup>20</sup>

Secara sederhana dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah yaitu alat negara yang menjalankan tugas kekuasaan pemerintah pada suatu wilayah pemerintahan. Definisi ini sejalan dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UU No 9 Tahun 2015, dimana dikatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah.<sup>21</sup>

Pejabat penyelenggara pemerintahan dalam hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UU No 9 Tahun yaitu Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang selanjutnya disebut dengan Kepala Daerah.<sup>22</sup> Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, Kepala Daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Selain itu juga terdapat perangkat daerah yang terdiri dari Sekretaris Daerah (Sekda), Sekretariat DPRD, Dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

Fungsi pemerintah terdiri dari 3 macam, yaitu sebagai berikut:

- a. Fungsi Pengaturan, yaitu mengatur kehidupan masyarakat agar tertib dan teratur. Ketertiban diperlukan untuk menciptakan keamanan, keserasian, dan kenyamanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Keteraturan diperlukan untuk menciptakan keadilan dalam

---

<sup>20</sup> Pasal 1 angka (12) UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>21</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka (2).

<sup>22</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka (3).

mendistribusikan berbagai sumber daya agar dimanfaatkan Warga Negara secara lebih merata;

- b. Fungsi Pelayanan, yaitu melayani berbagai kepentingan umum masyarakat, agar masyarakat mudah mengurus kepentingan hidupnya, seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, perizinan, transportasi, dan bidang-bidang kesejahteraan masyarakat lainnya;
- c. Fungsi Pembangunan, yaitu membangun kehidupan masyarakat diberbagai bidang agar masyarakat makmur.<sup>23</sup>

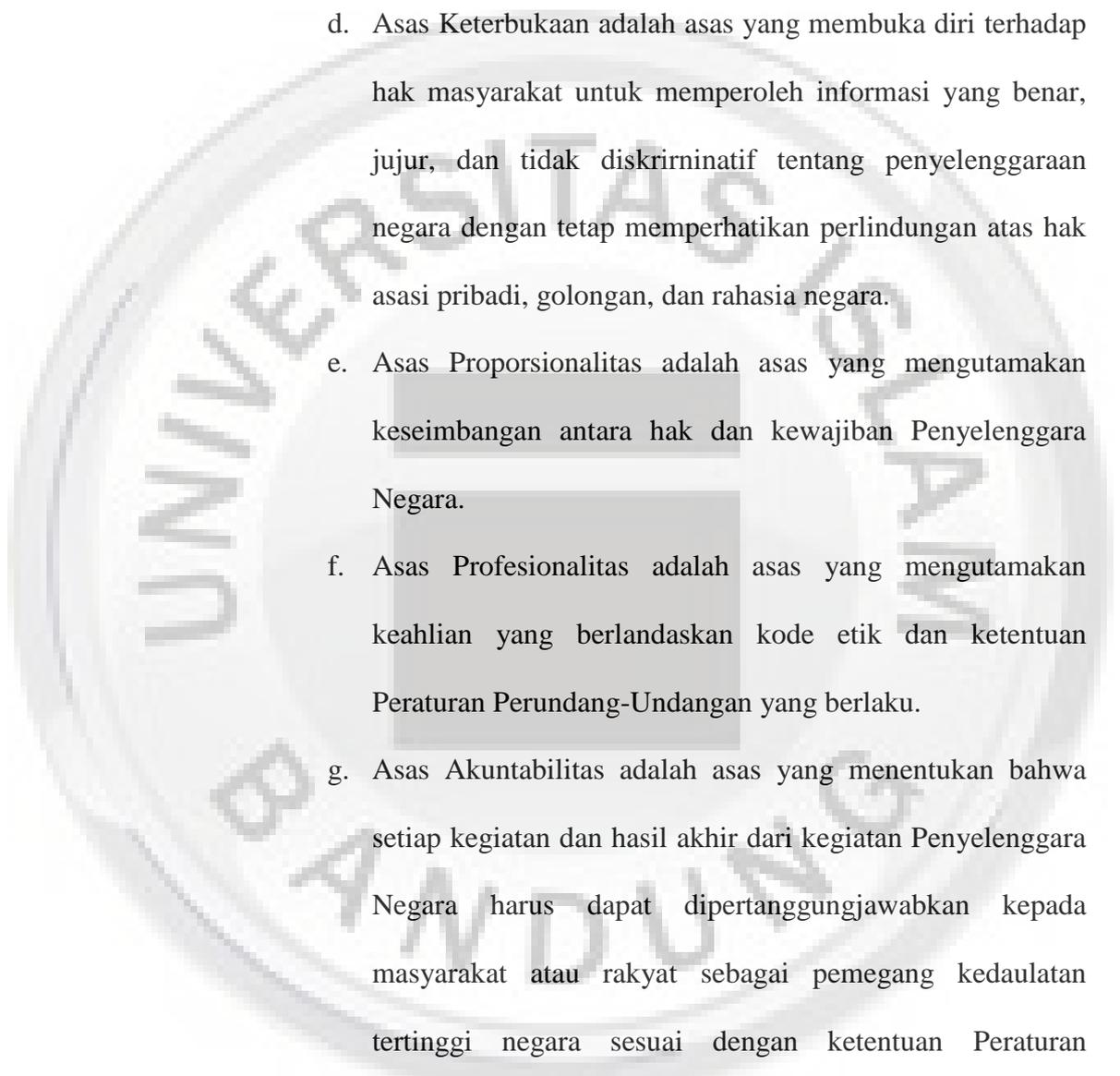
## **2. Asas – Asas Pemerintahan yang Baik**

Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus sesuai dengan prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN (selanjutnya disebut UU No.28 Tahun 1999) yaitu :

- a. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan Peraturan Perundang-Undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasan, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.

---

<sup>23</sup> Utang Rosidin, *Op.cit.*, hlm .7

- 
- c. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
  - d. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
  - e. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
  - f. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
  - g. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.<sup>24</sup>

Selain itu, menurut sistematisasi Van Wijk, asas-asas umum pemerintahan yang baik dikelompokkan:

---

<sup>24</sup> Pasal 3 UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN

- a. Asas-asas formal mengenai pembentukan keputusan yang meliputi Asas Kecermatan formal dan Asas “fair play”.
- b. Asas-asas formal mengenai formulasi keputusan yang meliputi Asas Pertimbangan dan Asas Kepastian Hukum formal.
- c. Asas-asas material mengenai isi keputusan yang meliputi asas kepastian hukum material, asas kepercayaan atau asas harapan harapan yang telah ditimbulkan, asas persamaan, asas kecermatan material dan asas keseimbangan.<sup>25</sup>

### **3. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Asas-asas untuk menyelenggarakan pemerintah daerah pada dasarnya ada empat macam , yaitu :

- a. Desentralisasi, adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi atau penyerahan wewenang secara vertikal pada daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menjalankan urusan pemerintahan tertentu yang ditetapkan sebagai urusan rumah tangga daerah;
- b. Dekonsentrasi, adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada

---

<sup>25</sup> Nanang Nugraha, *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm.12.

Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.;

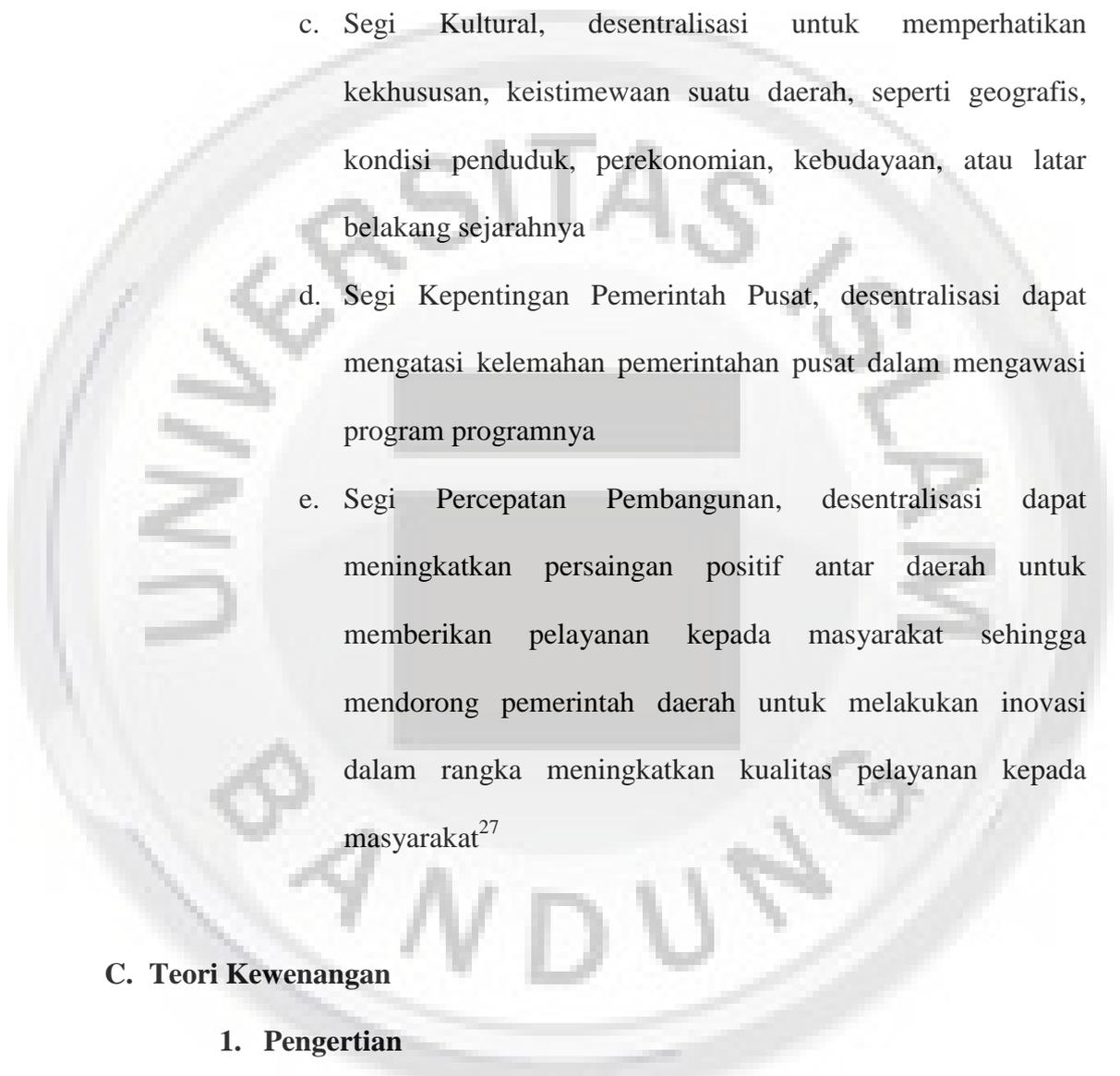
- c. Tugas Pembantuan. penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.<sup>26</sup>

Negara Republik Indonesia yang merupakan Negara kesatuan memilih sistem penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi. Penerapan sistem ini didasarkan pada berbagai pertimbangan, antara lain luasnya wilayah Negara dan banyaknya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah yaitu:

- a. Segi Politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah;

---

<sup>26</sup> Pasal 5 ayat (4) UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

- 
- b. Segi Manajemen Pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektifitas, efisien, dan akuntabilitas public terutama dalam penyediaan pelayanan public
  - c. Segi Kultural, desentralisasi untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya
  - d. Segi Kepentingan Pemerintah Pusat, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintahan pusat dalam mengawasi program programnya
  - e. Segi Percepatan Pembangunan, desentralisasi dapat meningkatkan persaingan positif antar daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat<sup>27</sup>

## **C. Teori Kewenangan**

### **1. Pengertian**

Dalam literatur ilmu hukum, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan

---

<sup>27</sup> Nanang Nugraha, *Op.Cit*, hlm.21

kekuasaan sering diperuntukan dengan istilah kewenangan demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang.

Menurut Philipus M. Hadjon,<sup>28</sup> “ wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Namun menurut Bagir Manan<sup>29</sup> wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan. Menurut Bagir Manan, dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Sementara itu, Marbun<sup>30</sup> memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya, kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoedheid*) hanya mengenai bidang tertentu

---

<sup>28</sup> Philipus M Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 2005, hlm.130.

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm.70

<sup>30</sup> Marbun, SF. Dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm 104

saja. Dengan demikian, kewenangan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegeden*). Menurutnya, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan Peraturan Perundang-Undangan untuk melakukan hubungan hukum. Sedangkan kewenangan dalam konteks penyelenggaraan negara terkait pula dengan paham kedaulatan (*sovereignty*).

Kewenangan (*authority*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu, yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan pengertian wewenang (*competence*) hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja dari kewenangan. Dengan demikian, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.<sup>31</sup>

Dalam konsepsi negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, sebagaimana dikemukakan Huisman yang menyatakan bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang-Undang. Pembuat Undang-Undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ

---

<sup>31</sup> Pamudji Atmosudirdjo, *Ekologi Administrasi Negara*, Bina Aksara: Jakarta, 1985, hlm. 78.

pemerintahan, akan tetapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus untuk itu. Pendapat yang sama dikemukakan oleh P. De Haan dengan menyebutkan, bahwa wewenang pemerintahan tidaklah jatuh dari langit, akan tetapi ditentukan oleh hukum (*overheidsbevoegdheden komen niet uit de lucht vallen, zij worden door het recht genormeerd*).<sup>32</sup>

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana disebutkan diatas, dapat disimpulkan bahwa, kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari Undang-Undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya seseorang (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata. Mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

## **2. Sifat Wewenang Pemerintahan**

Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum publik. Dengan kata lain, Prajudi

---

<sup>32</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013, hlm 117.

Atmosudirdjo mengemukakan bahwa pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan kedalam dua pengertian yakni, sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).<sup>33</sup> Peter Leyland dan Terry Woods dengan tegas menyatakan, bahwa kewenangan publik mempunyai dua ciri utama yakni, pertama bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dalam arti harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat dan kedua, bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan, bahwa wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasar Peraturan Perundang-Undangan.<sup>34</sup>

Safri Nugraha mengemukakan, bahwa sifat wewenang pemerintahan itu meliputi tiga aspek yakni, selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Lebih lanjut, dikemukakan bahwa sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa

---

<sup>33</sup> Pamudji Atmosudirdjo, *Op.cit.*, hlm.76

<sup>34</sup> Aminuddin Ilmar, *Op.cit.*, hlm.121

tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu Peraturan Perundang-Undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bilamana wewenang pemerintahan tersebut dipergunakan dan tidak sesuai dan sifat wewenang pemerintahan itu, maka tindakan atau perbuatan pemerintah itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum.

Selain itu, sifat wewenang yang berkaitan dengan batas wilayah . Wewenang pemerintahan itu atau wewenang itu selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan. Berkaitan erat dengan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangannya. Batas wilayah kewenangan terkait erat dengan ruang lingkup kompetensi absolut dari wewenang pemerintahan tersebut.<sup>35</sup>

Kepustakaan hukum administrasi membagi sifat wewenang pemerintah yakni, bahwa terdapat wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas. Terutama dalam kaitannya dengan kewenangan untuk membuat dan menerbitkan keputusan-keputusan yang bersifat mengatur (*besluiten*) dan keputusan-keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan.

Oleh Indroharto dikemukakan bahwa wewenang pemerintahan yang bersifat terikat yakni, terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, atau peraturan dasarnya sedikit banyak

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 122

menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang bersifat terikat. Sedangkan wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat pemerintah yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu saja sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya. Wewenang pemerintahan yang bersifat bebas yakni, terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat pemerintah untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat pemerintah untuk mengambil suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.<sup>36</sup>

Philipus M. Hadjon dengan mengutip pendapat Spelt dan Ten Berger membagi kewenangan bebas dalam dua kategori,. Yaitu, kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Kebebasan kebijakan ada apabila Peraturan Perundang-Undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk tidak menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Adapun kebebasan penilaian ada apabila menurut hukum

---

<sup>36</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, hlm. 140.

diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif terkait syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.<sup>37</sup>

### 3. Sumber Wewenang Pemerintahan

Negara mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum atau Negara melakukan tugas *service public*. Untuk menjalankan tugas *service public* ini, Negara bertindak atas kewenangan yang ada padanya baik diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan atau melalui campur tangan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan Negara.

Tugas *service public* pemerintahan didasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU No.51 Tahun 2009) yaitu:

(7) Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

(8) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.<sup>38</sup>

Dari ketentuan ayat (8) diatas dapat diketahui bahwa para pejabat tata usaha Negara hanya dapat menjalankan pemerintahan bila

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, hlm. 141

<sup>38</sup> UU No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, karenanya kita harus mengetahui berasal dari manakah kewenangan para pejabat tersebut dalam menjalankan tugasnya.

Sumber wewenang pemerintah terbagi atas 3 macam, yaitu:

**a. Atribusi**

Menurut Rosjidi Ranggawidjadja, atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan atau badan atau pejabat Negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah kewenangan asli, yang tidak diambil dari kewenangan sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.<sup>39</sup>

Jadi atribusi merupakan kewenangan baru yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan atribusi biasanya diberikan oleh UUD dalam bentuk pembagian kekuasaan Negara.

---

<sup>39</sup> Nanang Nugraha, *Op.cit*, hlm.26

Menurut Indroharto, pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang berkopentem untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- i. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di negara kita tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama dengan pemerintah sebagai yang melahirkan suatu Undang-Undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- ii. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan Undang-Undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah, dalam mana diciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan pemerintahan tertentu.

**b. Delegasi**

Menurut Indroharto, delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau pejabat TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau pejabat TUN lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahulukkan oleh adanya suatu atribusi wewenang

Jadi dapat diartikan bahwa delegasi kewenangan adalah pelimpahan atau penyerahan kewenangan yang telah ada dari badan atau lembaga atau pejabat Negara kepada badan atau lembaga atau pejabat Negara yang lain.

Yang perlu diperhatikan disini adalah kewenangan itu semua ada pada badan atau lembaga atau pejabat yang menyerahkan atau melimpahkan wewenang tersebut (*delegans*). Dengan adanya penyerahan tersebut, maka kewenangan dan tanggung jawab beralih kepada penerima kewenangan (*delegetaris*), jadi tidak diciptakan wewenang baru

Dalam pemberian/pelimpahan wewenang ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu;

- i. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- ii. Delegasi harus berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam Peraturan Perundang-Undangan;
- iii. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

- iv. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- v. Peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>40</sup>

**c. Mandat**

Philipus Hadjon mengatakan bahwa dalam mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan. Mandat merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan, tetapi tidak delegasi, karena *mandataris* (penerima mandat), dalam melaksanakan kekuasaannya tidak bertindak atas namanya sendiri, tetapi atas nama sipemberi mandat, karena yang bertanggung jawab adalah sipemberi mandat.<sup>41</sup>

Dengan mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang dari organ pemerintahan akan memperjelas legitimasi tindakan atau perbuatan pemerintahan. Hal tersebut terkait pula dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam setiap penggunaan wewenang pemerintahan yang menegaskan bahwa tidak ada satupun kewenangan yang diberikan kepada pemerintah dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan tanpa disertai dengan suatu pertanggungjawaban (*geen*

<sup>40</sup> Nanang Nugraha, *Op.cit*, hlm.27

<sup>41</sup> Philipus M Hadjon, et.al., *Op.cit.*, hlm.131

*bevoegdheid naar bestuur rechtshandelingen zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority in government action without responsibility*).

Dari uraian tersebut, secara jelas dapat disimpulkan bahwa wewenang pemerintahan yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan meliputi 3 (tiga) macam wewenang yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Wewenang yang diperoleh secara atribusi dan berasal dari Peraturan Perundang-Undangan adalah wewenang yang bersifat asli. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari rumusan norma-norma Pasal tertentu dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam hal tindakan atau perbuatan pemerintahan didasarkan pada wewenang atribusi, maka pemerintah selaku penerima wewenang atribusi dapat menciptakan wewenang pemerintahan baru atau memperluas wewenang yang sudah ada. Dengan demikian maka tanggungjawab intern maupun ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada pemerintah selaku penerima wewenang pemerintahan (atributaris).

#### **4. Syarat Sah Wewenang**

Keabsahan suatu wewenang mencakup 3 (tiga) aspek), yaitu wewenang, prosedur, dan substansi. Wewenang, prosedur, maupun

substansi harus berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, karena pada Peraturan Perundang-Undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, prosedur yang harus dilaksanakan, hingga menyangkut substansi dari wewenang tersebut.

#### **5. Tugas dan Kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, setiap tingkatan daerah memiliki Kepala Daerahnya masing-masing. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa dalam menjalankan roda pemerintahan, kepala daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Jika dalam tingkatan daerah Provinsi, maka Gubernur akan dibantu oleh Wakil Gubernur, sedangkan di wilayah tingkat II dalam hal ini Kabupaten/Kota, Bupati selaku kepala daerah dibantu oleh Wakil Bupati.

Dalam melaksanakan fungsinya, Kepala Daerah memiliki batasan tugas dan kewenangan yang diatur berdasar pada Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Hal ini tentu dimaksudkan agar dalam pelaksanaan tugas kedaerahan, pemerintah daerah tidak bertindak semena-mena yang bisa mencederai konsep dan semangat tujuan pembentukan otonomi daerah. Tugas dan wewenang pemerintah daerah seperti yang disebutkan dalam UU No 9 Tahun 2015

Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>42</sup>

Dalam menjalankan pemerintahan, Kepala Daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Dalam UU No 9 Tahun 2015 disebutkan bahwa Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. Membantu kepala daerah dalam:
    - i. Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
    - ii. Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
    - iii. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur;
- dan

---

<sup>42</sup> Pasal 65 ayat (1)-(2) UU No 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

- iv. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>43</sup>

## **D. Produk Hukum Daerah**

### **1. Pengertian dan Jenis Jenis Produk Hukum Daerah**

Dalam Pasal 1 angka 16 Permendagri No 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan

---

<sup>43</sup> Pasal 6 ayat (1) UU No 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

DPRD. Produk hukum daerah memiliki 2 sifat yaitu bersifat pengaturan (*regelling*) dan bersifat keputusan (*beschikking*).<sup>44</sup>

Produk Hukum daerah yang bersifat pengaturan berbentuk :

- a. Peraturan Daerah (PERDA);
- b. Peraturan Kepala Daerah (PERKADA);
- c. Peraturan DPRD;
- d. Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH);

Sedangkan Produk Hukum Daerah yang bersifat keputusan berbentuk:

- a. Keputusan Kepala Daerah
- b. Keputusan DPRD
- c. Keputusan Pimpinan DPRD
- d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah , terdapat empat produk hukum daerah yang dapat dibuat oleh suatu pemerintahan daerah yaitu Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah (Perkada), dan Keputusan Kepala Daerah.

Peraturan daerah atau Perda adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Peraturan Kepala Daerah atau Perkada adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota. Sedangkan

---

<sup>44</sup> Pasal 2 PERMENDAGRI No.1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Keputusan Kepala Daerah adalah penetapan yang bersifat *konkrit, individual, dan final*. Bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, Bersifat individual artinya Keputusan itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya Keputusan itu sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

## **2. Landasan dan Asas – Asas Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan landasan yuridis pembentukan produk hukum daerah. Undang-Undang ini memuat secara lengkap pengaturan, baik menyangkut sistem, asas, jenis dan materi muatan proses pembentukan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan maupun penyebarluasan

Untuk menetapkan produk hukum daerah yang berkualitas, Peraturan Perundang-Undangan tersebut harus memuat sekurang kurangnya tiga landasan berikut:

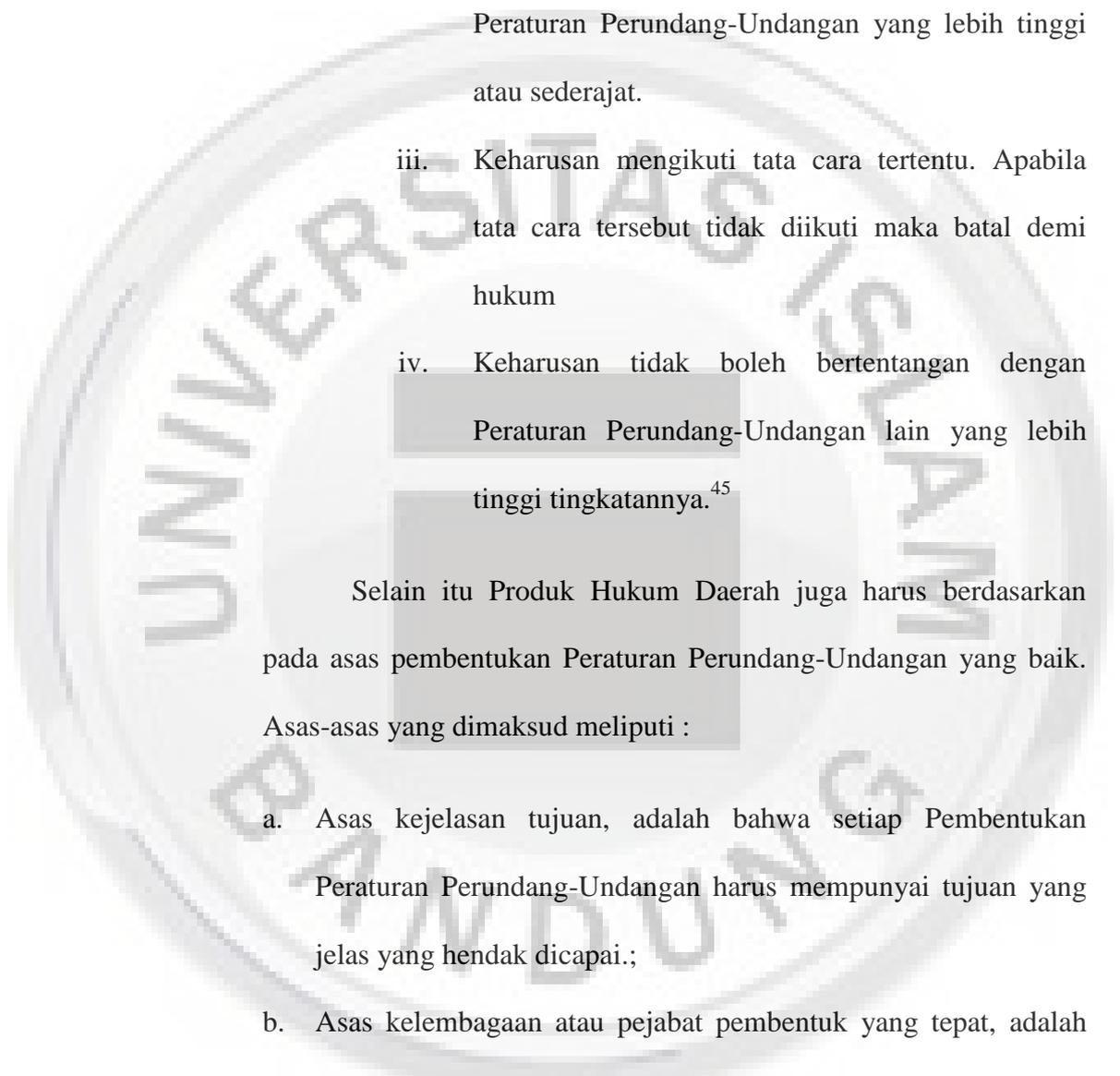
- a. Landasan Filosofis (*Filosofische grondslag*), adalah pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus merujuk pada filsafat atau pandangan hidup bangsa yang berisi nilai nilai moral atau etika. Di Indonesia nilai nilai

moral atau etika bangsa itu diakumulasi dalam Pancasila, yang ditetapkan sebagai pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan.

b. Landasan Sosiologis (*Sociologische grondslag*), adalah landasan ini memusatkan perhatian pada pemberlakuan hukum pasca pembentukan, diharapkan dengan terpenuhinya secara baik landasan sosiologis ini, hukum akan berlaku secara alamiah, spontan, dan diterima masyarakat (*anerkenntungstheorie*)

c. Landasan Yuridis (*Juridische grondslag*), adalah hal terpenting dari landasan yuridis adalah kewenangan pembuat Peraturan Perundang-Undangan. Jadi harus disebutkan dasar kewenangan pejabat atau badan yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan. Dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, karena akan menunjukkan:

i. Kewenangan dari pejabat pembuat Peraturan Perundang-Undangan tersebut. Setiap Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau ini tidak dipenuhi, maka akan berakibat batal demi hukum. Artinya, peraturan itu dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya menjadi batal demi hukum;

- 
- ii. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang diatur, terutama apabila diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau sederajat.
  - iii. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti maka batal demi hukum
  - iv. Keharusan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>45</sup>

Selain itu Produk Hukum Daerah juga harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik.

Asas-asas yang dimaksud meliputi :

- a. Asas kejelasan tujuan, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.;
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-

---

<sup>45</sup> Efik Yusdiansyah, et.al., *Keterampilan dan Kemahiran Hukum Tata Negara*, Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum UNISBA, 2012, hlm.3.

Undang-an tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.;

- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang-an.;
- d. Asas dapat dilaksanakan, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undang-an tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. ;
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undang-an dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.;
- f. Asas kejelasan rumusan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undang-an harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undang-an, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.;

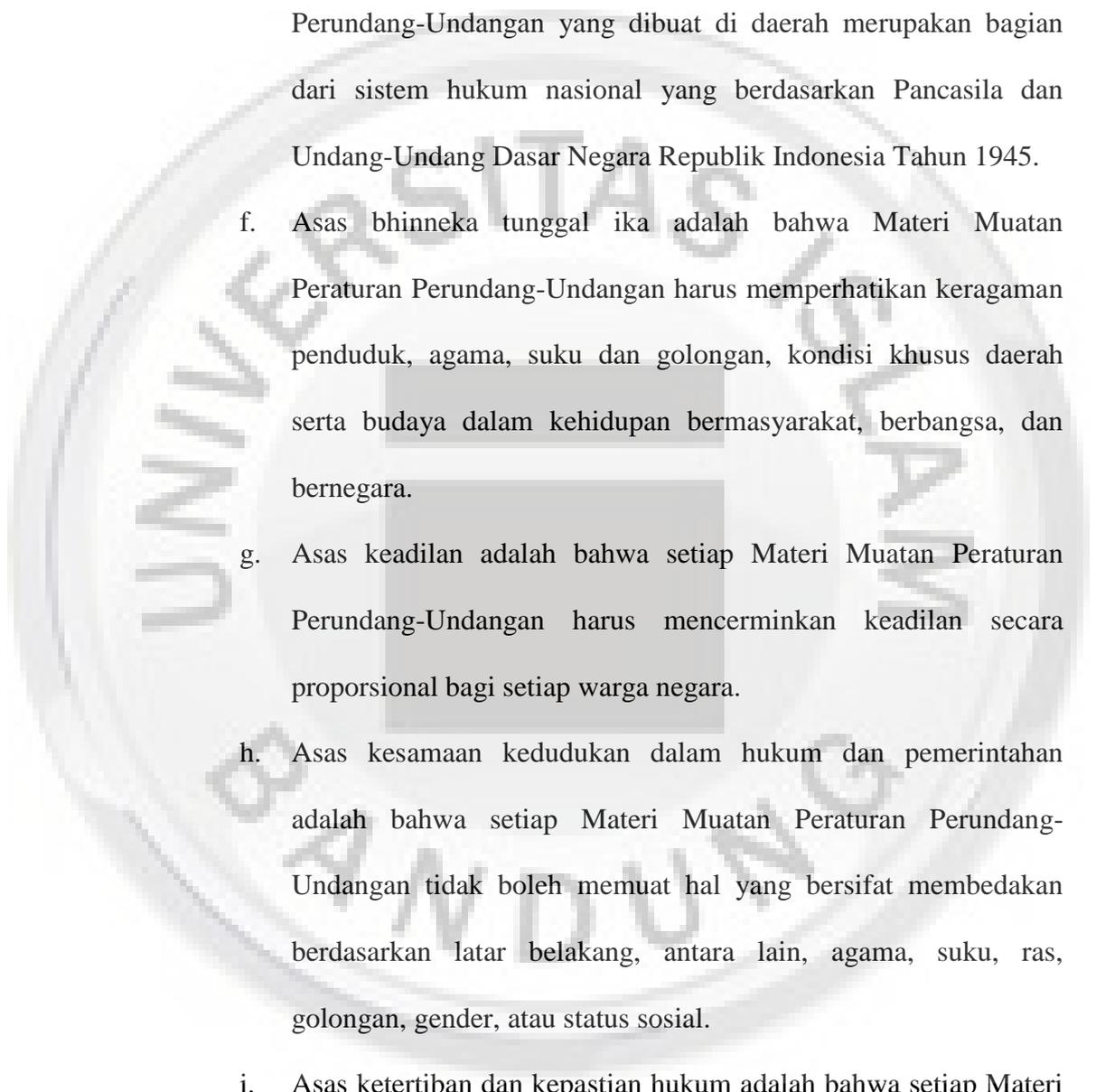
- g. Asas keterbukaan, adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. ;<sup>46</sup>

Disamping asas yang dipakai dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, dalam pembentukan produk hukum daerah juga harus terkandung asas-asas yang harus terkandung dalam materi muatan setiap Peraturan Perundang-Undangan. Seperti:

- a. Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

---

<sup>46</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2*, Jakarta: Kanisius, 2013, hlm.231.

- 
- e. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa

setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.<sup>47</sup>



---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm.233