

## BAB II

# PENGERTIAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, KONSEP NEGARA KESATUAN, DESENTRALISASI, DAN TEORI PERATURAN DAERAH

### A. Konsep Negara Kesatuan

Konsep negara kesatuan (*unitary state*) adalah konsep suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan.<sup>55</sup> CF Strong menyebutkan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.<sup>56</sup> Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan

---

<sup>55</sup> Hanif Nurcholis, *Ibid.*

<sup>56</sup> CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, Hlm.115.

secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.<sup>57</sup>

Menurut Ateng Safrudin, negara kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.<sup>58</sup> UUD itu memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu. Namun terkait dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat, maka jika keadaan daerah-daerah sudah memungkinkan, pusat menyerahkan kepada daerah-daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah-daerah.

Menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengenyampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan

---

<sup>57</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm.114.

<sup>58</sup> Mukhlis, "Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh", *Disertasi*, Universitas Padjajaran, Bandung, 2014, Hlm.50.

kepentingan daerahnya. 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.<sup>59</sup>

Berdasarkan pandangan di atas, menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya memiliki satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan/atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan *review* terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sehingga, esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada Pemerintah Pusat. Sementara, kekuasaan pada Pemerintahan Daerah merupakan pendelegasian dari Pemerintah Pusat. Di mana kekuasaan yang didelegasikan tersebut dapat ditarik atau dihapus kembali atas kedaulatan Pemerintah. Meskipun di daerah adanya badan atau lembaga pembuat

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

peraturan-peraturan (pemerintah daerah dan DPRD), namun lembaga daerah tersebut tidak memiliki kekuasaan penuh.<sup>60</sup>

Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan, pertama, beban kerja Pemerintah Pusat cenderung berlebihan. Kedua, akibat keberadaan pusat pemerintahan yang jauh, mengakibatkan ketidakpekaan dengan masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah, sehingga kurang perhatian dan kepentingannya terhadap daerah. Ketiga, tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya berbeda dengan daerah-daerah lainnya atas alasan sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.<sup>61</sup>

Sementara, Jimly Asshiddiqie berbeda pandangan dalam hal ini. Jimly mengutip pendapat John Locke yang mendeskripsikan kedaulatan rakyat itu dapat dibedakan antara kedaulatan rakyat yang lebur dalam perjanjian pertama (*first treaty*), ketika negara dibentuk tetapi bagian kedaulatan rakyat itu tetap berada di tangan rakyat, sewaktu-waktu dapat dipakai dalam menentukan kebijakan negara dan mengangkat pejabat-pejabat melalui pemilihan umum dan/atau referendum (*second treaty*).<sup>62</sup>

Menurut John Locke, kontraktuil (perjanjian masyarakat) dari negara merupakan peringatan, bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak,

---

<sup>60</sup> Amrizal J. Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Biena Edukasi, Lhokseumawe, 2015, Hlm.3.

<sup>61</sup> K. Ramanathan, *Asas sains politik*, Fajar Bakti Sdn. Bhd., Selangor, Malaysia, 2003, Hlm.342.

<sup>62</sup> Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Yarsif Watampane, Jakarta, 2005, Hlm.32.

tetapi selalu terbatas. Karena dalam mengadakan perjanjian individu-individu tidak menyerahkan seluruh hak alamiah mereka. Ada hak-hak alamiah yang merupakan hak asasi yang tidak dapat dilepaskan (inalienable rights), juga tidak oleh individu itu sendiri. Penguasa yang diserahi tugas mengatur hidup individu dalam ikatan kenegaraan harus menghormati hak asasi itu.<sup>63</sup> Perjanjian masyarakat ini yang disebut dengan *pactum subjectionis*. Selain itu, Locke juga mengajukan kontrak yang disebut dengan *pactum unionis*, yaitu individu-individu lainnya mengadakan suatu perjanjian masyarakat membentuk suatu masyarakat politik atau negara.<sup>64</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan, sehingga kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.<sup>65</sup>

Selanjutnya, Jimly juga menambahkan:

“Ohytyfgleh karena itu, konsep kedaulatan rakyat yang bersifat monistik, tidak dapat dipecah-pecah merupakan konsep utopis yang memang jauh dari kenyataan. Dengan demikian konsep kedaulatan

---

<sup>63</sup> F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, cet. 10, Bina Cipta, Bandung, 1995, Hlm.145.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, the Habibie Center, Jakarta, 2001, Hlm.26.

rakyat itu dewasa ini cenderung dipahami secara pluralis, tidak lagi monistik. Meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”<sup>66</sup>

Apalagi, kalau mengacu pendapat J.J. Rousseau, yang beranggapan bahwa negara bersifat suatu wakil rakyat, yang kekuasaan tertinggi adalah rakyat atau berkedaulatan rakyat (*leer van de volkssouvereiniteit*).<sup>67</sup> Dari pendapat-pendapat di atas, meskipun prinsip negara kesatuan bahwa kekuasaan atau kedaulatan penuh ada pada Pemerintahan Pusat yang didapat melalui first treaty, namun kedaulatan mutlak masih tetap pada rakyat. Oleh karena itu, relevan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD RI 1945 perubahan ketiga, tahun 2001, disebutkan: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar.”

Kajian pemerintahan negara kesatuan terbagi dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau yang sifatnya desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara

---

<sup>66</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Op., Cit.*, Hlm.33.

<sup>67</sup> E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cet. 11, Ichtiar Baru, Jakarta, 1989, Hlm.332.

pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kewenangan atau kekuasaan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah pusat kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau system desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dan daerah dalam melaksanakan pemerintahan di daerah.

## **B. Desentralisasi**

Teori desentralisasi dipelopori oleh Van der Pot yang ditulis dalam bukunya *Hanboek van Netherlands Staatsrech*, Van der Pot membedakan desentralisasi atas desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.<sup>68</sup>

Pemahaman tentang desentralisasi masih terus terjadi perdebatan. Hal ini terlihat dari pengertian desentralisasi yang sering memiliki penafsiran yang berbeda-beda. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari

---

<sup>68</sup> Bagir Manan, "Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", *Disertasi*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, Hlm.29.

Bahasa Latin, yaitu *de* (lepas) dan *centrum* (pusat). Menurut perkataannya, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.

Negara kesatuan dibagi juga dalam pola sentralistik dan pola desentralistik. Negara kesatuan dengan pola sentralistik adalah sistem kenegaraan yang menetapkan seluruh wilayah negara tanpa kecuali, merupakan kesatuan wilayah administrasi dan hukum. Sedangkan, pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.<sup>69</sup>

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Sehingga, prakarsa, wewenang atau urusan dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan menjadi tanggung jawab daerah. Sementara, dalam Pasal 1 angka 8 UU Pemda disebutkan: "Asas desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi".

Dalam sejarah desentralisasi atau otonomi daerah, Hilaire Barnet, menyatakan: "*local government represented an early form of localized selfregulation. The country is divided into local authorities – either county*

---

<sup>69</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung, Fokusmedia, 2007, Hlm.59-62.

*or district – each having law making and administrative powers as delegated by Parliament”.*<sup>70</sup>

Dalam negara kesatuan, Pemerintah Pusat memegang kedaulatan, pertama, secara internal yaitu supremasi seseorang atau sekumpulan orang dalam negara terhadap individu-individu atau perkumpulan-perkumpulan di dalam wilayah yurisdiksinya. Kedua, eksternal yaitu kemerdekaan absolut suatu negara sebagai keseluruhan dalam kaitannya dengan negara-negara lain.<sup>71</sup> Desentralisasi melalui otonomi daerah menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah. Namun, kadang-kadang lembaga administrasi (pemerintah daerah) yang terpilih, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, misalnya undang-undang otonomi (peraturan daerah), tetapi undang-undang ini mesti ada dalam kerangka (frame) undang-undang pusat, yang dibuat oleh legislatif. Berdasarkan pandangan tersebut menunjukkan daerah diberi kewenangan membuat peraturan daerah, untuk mengatur tentang pelaksanaan pemerintahan daerahnya, menurut kepentingan dan kebutuhan pemerintahannya. Namun, pengaturannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintahan pusat, baik konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>70</sup> Barnett, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*, ed. 3, London: Cavendish Limited, 2000, Hlm.496.

<sup>71</sup> CF. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan dari *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, Hlm.109-110.

A.H Manson, membagi desentralisasi menjadi dua yaitu, desentralisasi politik dan desentralisasi administratif/birokrasi. Desentralisasi politik disebut juga dengan devolusi, sedangkan desentralisasi administratif disebut juga dengan dekonsentrasi.<sup>72</sup> Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan instrument dalam bidang division of power. Maksudnya, dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi, yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan manajemen.

Sejalan dengan Manson, Conyers, juga membagi desentralisasi menjadi dua macam, yaitu devolution (devolusi) adalah pelimpahan kewenangan politik dari pusat kepada daerah yang ditetapkan secara legal dan deconcentration (dekonsentrasi), merupakan kewenangan administratif yang diberikan oleh pusat kepada perwakilan badan-badan pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>73</sup>

Desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah pada perkembangan berikutnya melahirkan pengertian otonomi, yaitu merupakan suatu hak atau wewenang dan kewajiban suatu daerah otonom untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menyelenggarakan otonomi ini, Pemerintah Pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan

---

<sup>72</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, Hlm.4.

<sup>73</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, Hlm.4.

yang kelak menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat dan harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh wilayah negara Indonesia.<sup>74</sup>

Penyerahan urusan-urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat menjadi urusan rumah tangga sendiri bagi daerah-daerah yang menerimanya dapat dilakukan dengan mengikuti beberapa teori/ajaran tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut:<sup>75</sup>

1. Sistem otonomi materiil, yaitu pembagian urusan-urusan yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, dimana yang menjadi urusan daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terperinci secara tegas dan pasti, sedangkan di luar dari urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah adalah merupakan urusan pemerintah pusat.

---

<sup>74</sup> Darmansjah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh, Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, Grtamedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, Hlm.8-9.

<sup>75</sup> Faisal Akbar Nasution, "Sumber-sumber Pembiayaan Daerah Otonom Dalam rangka Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah", *Disertasi*, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2007, Hlm.23.

2. Sistem otonomi formal, yaitu pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, di mana daerah-daerah pada umumnya mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi kemajuan dan perkembangan daerah sepanjang daerah tidak mengatur urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan.

3. Sistem otonomi nyata (riil), yaitu penyerahan urusan-urusan kepada daerah berdasarkan kepada faktor-faktor perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang benar-benar nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang nyata dari masing-masing daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Selain itu, sebagaimana juga dikatakan oleh Axel Hadenius yaitu:

- *“Decentralisation may entail the transfer of autonomy in the following areas: (1) Policy autonomy: local bodies are entitled to make their own decisions in certain (more or less restricted) fields of policy; (2) Organisation autonomy: local bodies are free to decide about their organisational structure; (3) Staff autonomy: local political leaders and administrative personnel are selected without interference from central authorities; (4) Fiscal autonomy: local bodies are able to raise revenues independently and/or receive grants*

*from the centre without any strings attached (so-called block grants).*<sup>76</sup>

Selanjutnya, jika kekuasaan pusat berpendapat ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu pada badan-badan tambahan apakah badan-badan tersebut berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial, maka hal itu boleh saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh, bukan karena konstitusi menetapkan demikian. Pendelegasian kekuasaan ini bukan berarti tidak ada badan pembuat undang-undang tambahan, tetapi artinya badan-badan itu dapat dihapuskan menurut kebijaksanaan otoritas pusat. Dengan demikian, ada dua sifat penting negara kesatuan, yaitu: (1) supremasi parlemen pusat, dan (2) tidak adanya badan berdaulat tambahan.<sup>77</sup>

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Meskipun kedua lingkungan pemerintahan (pusat dan daerah) merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas, dan tanggung jawab berbeda, maka tidak menutup kemungkinan terjadi semacam tarik-menarik bahkan *spanning* hubungan

---

<sup>76</sup> Hadenius, Axel, *Decentralization and Democratic Governance Experiences from India, Bolivia and South Africa*, Almqvist & Wiksell International, Sweden, 2003, Hlm.1.

<sup>77</sup> CF. Strong, *Op., Cit.*, Hlm.115.

antara keduanya.<sup>78</sup> Mencermati negara kesatuan, baik mengenai negara kesatuan dengan sentralisasi maupun desentralisasi menunjukkan gambaran umum tentang identitas negara kesatuan sebagai: (1) negara satu negara, (2) negara satu kedaulatan, (3) negara satu wilayah/daerah, (4) negara satu bangsa, (5) negara satu sistem hukum, dan (6) negara satu sistem pemerintahan.<sup>79</sup>

Uraian diatas menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan negara kesatuan dibagi dua yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralistik dan desentralistik atau otonomi dengan cara membagi-bagikan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan daerah. Namun, dalam menjalankan kewenangan otonomi ini kekuasaan mutlak masih ada pada Pemerintah Pusat sehingga kekuasaan inipun dapat dihapus oleh Pemerintah Pusat.

Meskipun demikian, menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terjelma dalam empat asas pokok sebagai patokan, sebagaimana UUD RI 1945, yaitu: Pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketingkat pemerintahan daerah. Kedua, bentuk

---

<sup>78</sup> Bagir Manan, *Op., Cit.*, Hlm.16-17.

<sup>79</sup> Astim Riyanto, *Teori Negara Kesatuan*, Yapemdo, Bandung, 2010, Hlm.23.

hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. Ketiga, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. Dan, keempat, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.<sup>80</sup>

Oleh karena itu, apabila dalam pelaksanaan sistem desentralistik atau otonomi, Pemerintah Pusat masih mempunyai kekuasaan penuh dan mutlak terhadap daerah, maka kekuasaan ini tidak dapat dijalankan oleh daerah secara maksimal. Sehingga, tujuan negara sebagaimana falsafah Pancasila yaitu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat akan sulit terwujud. Apalagi, dengan perkembangan saat ini sistem kekuasaan mutlak Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan tidak dapat dijalankan lagi.

Pengalaman negara-negara lain terdapat dua pola besar dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembagian tugas pengurusan urusan pemerintahan (*intergovernmental task sharing*), yaitu: 1) pola *general competence* (otonomi luas) dan 2) pola *ultra vires* (otonomi terbatas). Dalam pola otonomi luas dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Sedangkan, dalam

---

<sup>80</sup> Bagir Manan, *Op., Cit.*, Hlm.170.

prinsip *ultra vires* adalah urusan-urusan Daerah yang ditentukan secara limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pusat.<sup>81</sup> Pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia termasuk dalam kategori pola general competence, hal ini dapat dilihat pasca perubahan kedua Pasal 18 UUD RI, tahun 2000 yang sebelumnya hanya diatur dalam Pasal 18, kemudian ditambah 2 (dua) pasal yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B.

### C. Peraturan Daerah

#### 1. Kedudukan dan Landasan Hukum

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam

---

<sup>81</sup> Made Suwandi, <http://raconquista.files.wordpress.com/2009/04/minggu-ii-suwandi-konsepsiotda.pdf>, Hlm.3. diakses pada 6 Maret 2019.

rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan jenis Peraturan Perundang-undangan (PUU) nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UU yang selengkapnya berbunyi:<sup>82</sup>

● Pasal 7

- i. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi, dan

---

<sup>82</sup> <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html>, diakses pada hari rabu 20 November 2019.

- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- ii. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan Ketentuan ayat (2), PUU tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu PUU yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki dimaksud PUU merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda dilarang bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara<sup>83</sup>, UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam PUU<sup>84</sup>, asas-asas pembentukan PUU sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 137 UU No. 32/2004.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa: *“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”*. Kewenangan

---

<sup>83</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 2.

<sup>84</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 3 ayat (1).

pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU Penda Pasal 154 huruf a bahwa "Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD" dan Pasal 101 ayat (1) huruf a "*DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Provinsi bersama gubernur*", dan 154 ayat (1) huruf a "*DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota*".

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*)

maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam PUU, sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan PUU yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

## 2. Materi Muatan Perda

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.10/2004 dan UU No.32/2004. Pasal 12 UU No.10/2004 menyatakan: “*Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*”. Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 138 UU No.32/2004, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) UU No.10/2004 jo Pasal 136 ayat (4) UU No.32/2004 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa

”bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan atau kesusilaan.” Kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Selanjutnya pengaturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda yakni mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD (Pasal 185 s.d Pasal 191 UU No.32/2004), Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah (Pasal 189 UU No.32/2004). Evaluasi atas Raperda tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan PUU yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisan Perda dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal.

Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RTRW sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota.

Ketentuan mengenai tata cara evaluasi Raperda tentang pajak dan retribusi diatur dalam No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi (Pasal 157 s.d Pasal 158), sedangkan pengaturan mengenai tata cara evaluasi Raperda RTRW terdapat dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Raperda tentang pajak dan retribusi yang telah disetujui kepala daerah dengan DPRD sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Raperda Provinsi untuk dievaluasi untuk diuji kesesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, kepentingan umum, dan/atau PUU lain yang lebih tinggi. Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan Raperda dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur/bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan. Mekanisme tersebut berlaku mutatis mutandis bagi Raperda kabupaten/kota tentang pajak retribusi dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Sesuai ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang, penetapan Raperda provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU; dan penetapan Raperda kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU setelah mendapatkan rekomendasi gubernur. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara persetujuan substansi dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Sesuai PP ini, persetujuan bersama Raperda provinsi tentang RTRW antara gubernur dengan DPRD provinsi

yang didasarkan pada persetujuan substansi dari Menteri PU, dan kewajiban untuk menyampaikan Raperda tersebut kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Mekanisme ini berlaku mutatis mutandis bagi Raperda RTRW kabupaten/kota dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur.

Ketentuan mengenai pembatalan Perda diatur dalam Pasal 145 Undang-Unda No.32/2004. Sesuai ketentuan Pasal ini Perda yang telah ditetapkan bersama Pemda dan DPRD wajib disampaikan kepada Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Pemerintah harus telah memberikan keputusan atas Perda tersebut paling lama 60 hari sejak Perda diterima. Dalam hal Perda dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Selanjutnya paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan bersama DPRD mencabut Perda dimaksud. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Khusus mengenai pembatalan Perda tentang Pajak dan Restribusi berdasar ketentuan dalam UU No.28 Tahun 2009, Perda yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota dibatalkan apabila bertentangan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi atas rekomendasi dari Menteri Keuangan kepada Presiden yang disampaikan melalui Menteri Dalam Negeri. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Perda oleh Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya sesuai Pasal 159 UU No.28 Tahun 2009 daerah yang tidak menyampaikan Perda tentang Pajak dan Retribusi kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri dikenai sanksi berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi.<sup>85</sup>

### 3. Urgensi Harmonisasi Perda dengan PUU Lain

Harmonisasi PUU adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselerasan dan keserasian antara satu PUU dengan PUU lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturan. Dalam kaitannya dengan sistem asas hierarki PUU sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya maka proses tersebut mencakup harmonisasi semua PUU termasuk Perda baik secara vertikal maupun horizontal.

Dalam UU No.10 Tahun 2004 terdapat rambu-rambu yang mengarahkan pada pentingnya harmonisasi PUU untuk semua jenis PUU

---

<sup>85</sup> <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html>, diakses pada hari rabu 20 November 2019.

termasuk Perda. Pasal 5 menentukan PUU dinilai baik apabila telah memenuhi asas peraturan perundang-undangan yang baik antara lain kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan; Pasal 7 tentang jenis dan hierarki PUU; Pasal 6 tentang asas-asas PUU, Pasal 12 tentang materi muatan Perda dan Pasal 15 tentang Prolegda.

Harmonisasi Raperda dengan PUU perlu didukung oleh aturan yang jelas dan tegas apabila dikehendaki untuk senantiasa dintergrasikan sebagai syarat formal penyusunan Perda seperti halnya proses pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi RUU, RPP, Rperpres termasuk Rinpres yang dilaksanakan sesuai Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rperppu, RPP, dan RanPrepres, dan Peraturan Presiden No.61/2005 tentang Prolegnas.

Dalam Peraturan Presiden No.68/2005 antara lain diatur mengenai pembentukan Panitia Antardepartemen, pengajuan surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen kepada Menteri dan menteri /pimpinan lembaga terkait; dan penegasan keikutsertaan wakil dari Kementerian yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dalam setiap Panitia Antardepartemen dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dan teknik perancangan perundang-undangan. Dalam Perpres tersebut juga diatur mengenai teknik-teknik pelaksanaan pengharmonisasian termasuk

mekanisme penyelesaian dalam hal terdapat perbedaan. Dalam Perpres No. 61 Tahun 2005 diatur mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dalam Pasal 14 s.d 17, yang pada intinya menentukan bahwa RUU sebelum dimintakan persetujuan Presiden sebagai Prolegnas terlebih dahulu dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU.

Model pengharmonisasian PPU ditingkat Pusat dapat diadaptasi dalam proses penyusunan Perda dan dimungkinkan untuk dibuatkan payung hukumnya berdasar pada ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU No.10/2004 bahwa tata cara mempersiapkan rancangan perda yang berasal dari gubernur, bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Perpres ini semestinya segera dibentuk karena ada kemungkinan daerah mengabaikan harmonisasi Raperda dengan PPU lainnya dengan alasan tidak ada dasar hukum dan pedoman teknis yang cukup kuat selama Perpres tersebut belum ditetapkan. Pentingnya pengaturan pengharmonisasian bagi Raperda diatur dalam Perpres tersebut agar selaras dengan pengaturan di DPRD dalam PP No.16 Tahun 2010 dimana Pasal 53 PP tersebut mengatur bahwa Badan Legislasi Daerah bertugas melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD. Ketentuan Pasal 53 PP tersebut konkordan dengan ketentuan pengharmonisasian, pembulatan, dan

pemantapan konsepsi di DPR sebagaimana diatur dalam UU No.27 Tahun 2009 dimana proses tersebut melekat dalam tugas dari Badan Legislasi.

Proses harmonisasi memerlukan ketelitian, kecermatan, dan keakuratan dalam mengidentifikasi PUU yang terkait, analisis norma-norma yang dinilai bersesuaian atau bertentangan, serta ketepatan dalam menentukan pilihan-pilihan politik hukum dalam hal ditemukan ketidakcocokan konsepsi rancangan dengan ketentuan PUU lain. Dalam proses tersebut perlu dipastikan prinsip-prinsip PUU yang harus dipegang teguh oleh para penyusun misalnya bahwa RPP dibuat untuk melaksanakan UU maka RPP tidak dapat mengatur sesuatu hal yang melebihi amanat UU tersebut.

Dalam rangka harmonisasi Perda dan PUU, proses harmonisasi Perda dengan PUU lainnya dan dengan perda lainnya perlu diintegrasikan sejak pembahasan Prolegda dan penyusunan Naskah Akademis. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 15 UU No.10 Tahun 2004 bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Prolegda. Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Pasal 18 PP No.16/2010 menentukan Raperda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, dengan catatan Naskah Akademik tidak bersifat wajib bagi Raperda

tentang APBD atau Raperda yang mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah akademik sebelumnya.<sup>86</sup>

#### D. TEORI PENGAWASAN

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.<sup>87</sup> Menurut Sujanto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.<sup>88</sup> Kemudian menurut Mc. Ferland pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.<sup>89</sup> Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.<sup>90</sup> Secara konseptual pengawasan terdiri dari pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan masyarakat, yang ditandai

---

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, Hlm. 4.

<sup>88</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, Hlm. 78.

<sup>89</sup> Soewarno Handayani, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta, 1990, Hlm. 113.

<sup>90</sup> Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, Hlm. 74.

sistem pengadilan dan pengawasan yang tertib, sidalmen/waskat, wasnal, wasmas, koordinasi, integrasi dan sinkronasi aparat pengawasan, terbentuknya sistem informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor professional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten.<sup>91</sup>



---

<sup>91</sup> M. Haddin Muhjad, *Hukum Lingkungan*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, Hlm. 201.