

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

Pengaturan otonomi, dalam beberapa undang-undang organik yang pernah berlaku selama ini seringkali kita temui perbedaan bahkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. Contohnya dapat dilihat pada pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dengan pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sangat berbeda sama sekali padahal kedua Undang-undang tersebut lahir atas perintah UUD 1945. Hal ini terjadi disebabkan oleh pengaturan otonomi daerah dalam UUD 1945 Pra-amandemen terlalu sederhana, dimana hanya diatur dalam satu Pasal saja.⁵ Dengan demikian, pembuat undang-undang organik memegang semacam mandat blanko yang akan diisi sesuai dengan konfigurasi publik yang dominan.

Setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, yaitu pada amandemen Kedua, Pasal 18 yang awalnya hanya terdiri dari satu ayat saja berubah menjadi 7 (tujuh) ayat 18A dan 18B yang masing-masing terdiri dari 2 (dua) ayat. Adapun 7 (tujuh) prinsip penting yang disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, yakni:

⁵ Pasal 18 UUD 1945 Pra Amandemen menyatakan demikian “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

- 1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2);
- 2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5);
- 3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1);
- 4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2);
- 5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1);
- 6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3); dan
- 7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2).⁶

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang lahir setelah adanya Amandemen pada Pasal 18 UUD 1945 dapat menjadi acuan penataan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, karena telah membawa angin perubahan baik pada ranah paradigma, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam melaksanakan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat maka Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD

⁶ Bagir Manan, 2001. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, hal 4.

menetapkan Peraturan Daerah (PERDA). UU No.12 Tahun 2011 dan UU No.23 Tahun 2014 mengatur beberapa prinsip mengenai PERDA:

- 1) DPRD membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 3) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- 4) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 5) Perda dapat memuat ketentuan biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;
- 6) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda;
- 7) Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan Kepala Daerah dimuat dalam berita daerah; dan
- 8) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan peraturan kepala daerah).⁷

⁷ Lihat Pasal 14 UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

B. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah

Karakteristik dari pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur serta mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut akan berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah pada sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah telah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta dengan penjabarannya. Pada Pasal 18 UUD 1945 ini telah mengakui adanya keragaman yang merupakan bagian dari sejarah bangsa Indonesia.

Penjelasan tentang pemerintah negara kesatuan diformat menjadi dua bentuk yaitu, sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik dan sistem pemerintahan yang sifatnya desentralistik. Dengan kedua sifat ini membentuk karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang berhubungan dengan bentuk, susunan dan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada dalam negara. Dalam hal ini, maka kekuasaan yang dimaksud kemudian dibagi atau diberikan kepada pemerintah daerah atau kekuasaan tersebut dipusatkan pada pemerintah pusat. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara akan menyebabkan munculnya bentuk sistem pemerintahan sentralistik mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan

pemerintahan.⁸ Dengan demikian, suatu kekuasaan akan terpusat pada pemerintah daerah ataupun pada pemerintah pusat sesuai dengan porsi masing-masing.

Keadaan seperti ini terjadi disebabkan:⁹ *Pertama*, semenjak kemerdekaan negara Republik Indonesia hingga saat ini telah terjadi beberapa kali perubahan terkait peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah. Lalu, masing-masing pemerintah daerah tersebut memiliki ciri sesuai dengan keadaan serta perkembangan sistem politik negara, selain itu juga faktor kuantitas antara kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah selama undang-undang tersebut berlaku. *Kedua*, dipengaruhi dengan adanya perbedaan dalam penerapan undang-undang pemerintahan daerah sebagai akibat dari kepentingan penguasa saat berlakunya undang-undang pemerintah daerah yang mendominasi.

Adanya beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku di Indonesia sejak kemerdekaan hingga saat ini adalah :

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah

8 Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 27.

9 J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineka Cipta.

- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Penetapan Presiden (PenPres) Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah
- 5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
- 6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
- 7) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- 8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pengaturan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah harus merujuk pada konsep negara kesatuan seperti yang terdapat pada Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”¹⁰ ini dimaksudkan bahwa susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara saja, dan tidak dikenal adanya negara di dalam negara seperti halnya pada suatu negara federal.

¹⁰ Penjelasan Pasal 18 UUD 1945

Melihat wilayah Indonesia yang begitu luas serta terdiri dari ribuan pulau, maka akan menjadi sulit ketika seluruh urusan pemerintahan hingga ke pelosok daerah diurus juga oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di Ibukota Negara. Oleh karena itu, diperlukan untuk membentuk pemerintahan daerah yang dapat menyelenggarakan pemerintahan sekaligus berinteraksi dengan masyarakat luas. Dalam hal pemerintahan daerah juga harus membentuk suatu tingkatan antara pemerintah daerah yang satu dan lainnya sesuai pembatasan wilayah dan batas kewenangannya masing-masing.

C. Tinjauan Umum Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Perkataan gubernur yang dikenal di Indonesia berasal dari bahasa Belanda yaitu *gouverneur* yang juga berasal dari bahasa Perancis yang disebut *gubernadorn* serta dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *governor*. Bagi negara-negara federal seperti contoh negara Amerika Serikat gubernur merupakan kepala pemerintah negara bagian (*state*), namun bagi negara kesatuan (*unitary states*), gubernur merupakan jabatan kepala pemerintah daerah yang disebut sebagai provinsi (*province*).¹¹

11 Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta Sinar Grafika, hlm. 288.

Pelaksanaan otonomi daerah dikatakan berhasil ketika pelaksanaan Pemerintah Daerah dapat berjalan dengan baik. Peran Kepala Daerah atau Gubernur sangat berpengaruh besar terhadap pelaksanaan tugas-tugas Daerah, utamanya tugas-tugas otonomi.¹² Kepala Daerah sangat dibutuhkan dalam sistem pemerintahan, sehingga dalam kepemimpinannya Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang aktif, dinamis, komunikatif serta menerapkan pola kekuasaan dan kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan dari daerah masing-masing.

Selama pelaksanaan Otonomi Daerah, Kepala Daerah dalam menerapkan pola kepemimpinannya tidak patut jika hanya terfokus untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.¹³ Sudah seharusnya Otonomi Daerah dijalankan oleh Kepala Daerah sebagai usaha untuk menyelaraskan antara kewenangan pemerintah dan kebutuhan masyarakat.

Otonomi Daerah harus diterjemahkan sebagai otonomi bagi rakyat daerah bukan otonomi daerah yang berarti hanya terpusat

12 Josef Riwo Kalo, 2007, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hal.71.

13 J.Kaloh, 2010, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, hal.14.

dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal saja. Meskipun dalam penerapan Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, maka kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis.¹⁴ Oleh sebab itu Kepala Daerah harus mampu mengatur kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien guna mewujudkan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah.

Dalam diri Kepala Daerah terdapat dua fungsi yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan Daerah dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintah umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah.¹⁵ Di tengah perubahan kehidupan politik pemerintahan saat ini, maka diperlukannya pembagian kekuasaan atau kewenangan yang seimbang antara Pemerintah Pusat dan Daerah dengan tujuan meningkatkan kemandirian Daerah mengelola rumah tangganya sendiri dalam hubungan yang serasi dengan Daerah lainnya dan dengan Pemerintah Pusat.

Kedudukan Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi dan bertanggung jawab kepada Presiden, maka Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sendiri. Pasal 91 sampai dengan Pasal 93 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun

¹⁴ *Ibid*, hal.15.

¹⁵ Musanef, 1985, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Gunung Agung, hal.186.

2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan tentang wewenang yang diberikan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Adapun wewenang Gubernur adalah sebagai berikut:

- 1) membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- 2) memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- 3) menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- 4) memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota;
- 5) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶

D. Tinjauan Umum Putusan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen Ketiga yang berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang

¹⁶ Lihat pasal 91 ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dasar memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Terkait bentuk putusan, dapat dikatakan merupakan produk hukum utama yang harus diproduksi oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan konstitusi.¹⁷ Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang menjadi pelaku cabang kekuasaan yudikatif di samping Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan lain di bawah Mahkamah Agung. Dari rincian wewenang yang dimilikinya, tampak bahwa ruang lingkup Mahkamah Konstitusi sangat berpengaruh dengan kehidupan ketatanegaraan, penyelenggaraan negara, dan kehidupan politik. Oleh sebab itu, lembaga peradilan Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai lembaga pengadilan tata negara.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam sistem peradilan nasional kita menyempurnakan penyelesaian perkara yang muncul dalam negara dan bangsa kita. Dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi maka berbagai permasalahan dalam bidang ketatanegaraan dan politik yang dahulu diselesaikan dengan mekanisme pengadilan dan diselesaikan secara hukum. Dengan demikian prinsip Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 makin terpenuhi.

17 Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No.24 Tahun 2003, LN No.98 Tahun 2003, TLN 4316.

Demikian pula paham pemisahan kekuasaan dan sistem saling kontrol dan saling mengimbangi antar cabang kekuasaan negara yang dianut UUD NRI Tahun 1945 makin terlihat dan kuat dengan adanya Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi akan mengadili undang-undang yang dibuat oleh DPR dengan persetujuan Presiden. Demikian pula dalam melaksanakan kewenangannya memutus pendapat DPR terkait upaya pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi menjadi organ negara yang bertugas mengimbangi dan mengontrol upaya DPR tersebut untuk mengadili apakah alasan pemakzulan tersebut memang benar menurut hukum atau konstitusi ataukah hanya wujud dari ketidaksenangan DPR atau upaya perselingan politik belaka.

Pasal ini mengatur tentang sifat putusan dan wewenang Mahkamah Konstitusi. Berbeda dengan sistem peradilan yang berada di lingkungan Mahkamah Agung yang bertingkat (tingkat pertama, banding, kasasi, dan Peninjauan Kembali sebagai upaya hukum luar biasa), Mahkamah Konstitusi hanya mengenal satu tahap peradilan sehingga putusan yang dijatuhkan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat sehingga tidak ada upaya hukum lagi yang dapat dilakukan untuk mencoba menggugat putusan tersebut. Selain itu putusan Mahkamah Konstitusi tidak membutuhkan eksekusi oleh Mahkamah Konstitusi atau pihak lain karena secara otomatis putusan

tersebut harus dilaksanakan oleh pihak-pihak yang terkait dengan putusan Mahkamah tersebut sebagai bukti ketundukan dan kepatuhan pihak-pihak tersebut kepada konstitusi.

