

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Otonomi Daerah**

Otonomi daerah adalah kemampuan untuk mengurus dirinya sendiri terutama berkaitan dengan pemerintahan umum maupun pembangunan, yang sebelumnya diurus pemerintahan pusat.<sup>2</sup> Otonomi daerah itu sendiri merupakan bentuk pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik (makna desentralisasi terletak pada kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan sendiri kebijakannya sesuai dengan kondisi masyarakat setempat).<sup>3</sup>

Peraturan perundang-undangan terkait pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.<sup>4</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Purbayu Budi Santosa dan Retno Fuji Rahayu. *Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kediri*, Dalam Jurnal Dinamika Pembangunan (JDP), Volume 2 No. 1. 2005.

<sup>3</sup> Lukman Santoso. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2015. hlm. 73.

<sup>4</sup> Abdul Rauf Alauddin Said. *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945*. Yogyakarta. Dalam Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum. 2015. Volume 9 No. 4.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 74.

## 1. Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Pemerintah 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 NKRI.

Pemerintahan itu sendiri memiliki arti secara luas dan sempit. Pemerintahan secara luas memiliki arti yakni semua urusan yang dilaksanakan oleh Negara dalam melakukan kesejahteraan, menjaga keamanan serta meningkatkan derajat masyarakat dan untuk menjamin kepentingan dari suatu Negara itu sendiri. Pengertian pemerintah tersebut telah mencakup fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit hanya mencakup fungsi eksekutif saja.

Menurut Bagir Manan, pengertian dari pemerintahan itu adalah seluruh jabatan yang ada dalam lingkungan suatu organisasi. Lingkungan jabatan yang dimaksud meliputi alat kelengkapan negara, misalnya jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan-jabatan struktural lainnya.<sup>6</sup>

Adapun fungsi dari pemerintah daerah adalah perangkat daerah yang mengatur, menjalankan serta menyelenggarakan jalannya urusan

---

<sup>6</sup> Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII. 2005. hlm. 100.

pemerintahan, fungsi pemerintah daerah lainnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri segala urusan pemerintah;
- 2) Pemerintah daerah melaksanakan otonomi secara luas, kecuali segala urusan pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum serta daya saing daerah;
- 3) Dalam melaksanakan urusan pemerintah, pemerintah daerah memiliki hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang hubungan tersebut mencakup wewenang, keuangan, pelayanan umum dan pemanfaatan serta sumber daya lainnya.

## **2. Dasar Hukum Pemerintahan Daerah**

- a. UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan Pasal 18 ditegaskan bahwa pemerintah daerah (baik provinsi, kabupaten, maupun kota) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai

dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat. Sedangkan ketentuan Pasal 18A ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap menjamin adanya prinsip keadilan dan keselarasan. Sementara itu, hal-hal yang menyangkut keuangan, termasuk yang menyangkut hak-hak daerah, diatur dalam undang-undang. Demikian pula halnya dengan urusan pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya juga ditata agar daerah mendapatkan bagian secara proporsional. Seiring dengan itu, pasal ini juga menjamin sejumlah kewajiban untuk memperhatikan daerah lain bagi yang memiliki sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berbeda atau daerah lain yang tidak memilikinya, yang semuanya harus diatur dengan undang-undang. Kemudian, Pasal 18B menegaskan bahwasanya Negara Indonesia mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa (baik provinsi, kabupaten dan kota, maupun desa), serta mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

b. Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

Daerah dalam Pasal 57 menjelaskan bahwa Penyelenggaraan Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Sedangkan Pasal 58 menyebutkan bahwa Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan proporsionalitas profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas dan keadilan.

### **3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah**

Dalam pelaksanaannya, pemerintahan daerah menggunakan tiga azas penting yakni :<sup>7</sup>

#### **a. Asas Desentralisasi**

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang, pembagian kekuasaan, dan pendelegasian kewenangan, serta pembagian daerah dalam struktur pemerintahan dalam negara kesatuan sehingga dapat menciptakan kewenangan pada pemerintahan daerah dalam pelaksanaannya.

#### **b. Asas Dekonsentrasi**

---

<sup>7</sup> Sirojul Munir. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2013. hlm. 111.

Dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah yang secara fungsional dari pejabat pusat kepada pejabat daerah.

c. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tugas pembantuan merupakan 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.

Selain itu adapun Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan diantaranya sebagai berikut:<sup>8</sup>

a. Asas Kepastian Hukum

Asas yang dimiliki oleh Negara Hukum yang memiliki landasan utama yaitu peraturan perundang-undangan, kepatutan dan penegakan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Asas Tertib Penyelenggaraan Negara merupakan asas yang menjadi landasan aturan, keserasian, serta keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Negara.

c. Asas Kepentingan Umum

---

<sup>8</sup> Sarman dan Mohammad Taufik Makara. *Hukum Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. 2012. hlm. 81.

Asas ini, termasuk asas yang mendahulukan adanya kesejahteraan umum secara aspiratif, selektif serta akomodatif.

d. Asas Keterbukaan

Asas ini merupakan hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang jujur, benar, dan tidak diskriminatif mengenai adanya penyelenggaraan negara yang tetap memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi golongan dan rahasia Negara.

e. Asas Proporsionalitas

Asas Proporsionalitas merupakan asas yang melakukan keutamaan dalam keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.

f. Asas Akuntabilitas

Asas ini menentukan bahwa setiap kegiatan yang di lakukan oleh penyelenggara Negara dan hasil ahir dari kegiatan tersebut harus dipertanggung jawabkan pada rakyat yang memegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan peraturan yang berlaku.

g. Asas Efisiensi

Asas Efisiensi ini menentukan bahwa penyelenggaraan yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam urusan pemerintahan dilakukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi, maka dapat di peroleh.

h. Asas Efektivitas

Asas efektivitas merupakan asas yang dapat menentukan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara ditentukan berdasar pada perbandingan tingkat hasil guna yang dapat diperoleh.

#### **4. Hak dan Kewajiban Daerah**

Pengaturan mengenai hak-hak Daerah diatur dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang mana dalam melakukan penyelenggaraan otonomi, daerah memiliki hak-hak sebagai berikut:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusannya pemerintahannya;
- b. Memilih pimpinan daerah;
- c. Mengelola aparatur daerah;
- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selain hak, dalam menyelenggarakan otonomi, daerah juga memiliki beberapa kewajiban. Kewajiban Otonomi Daerah diatur

dalam Pasal 67, Pasal 68 dan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diantaranya:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan dalam masyarakat;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. Melestarikan lingkungan hidup;
- l. Mengelola administrasi kependudukan;
- m. Melestarikan nilai sosial budaya;
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya, serta kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota**

DPRD kabupaten/kota adalah pejabat daerah atau lembaga perwakilan rakyat daerah yang berdomisili di kabupaten/kota yang terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD kabupaten/kota berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

### **1. Fungsi DPRD Kabupaten/Kota**

Dalam Pasal 149 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi:

- a. Pembentukan Perda kabupaten/kota; yang dilaksanakan dengan cara:
  - 1) Membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda kabupaten/kota;
  - 2) Mengajukan usul rancangan Perda kabupaten/kota; dan
  - 3) Menyusun program pembentukan Perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota
- b. Anggaran; diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota. Kemudian dilaksanakan dengan cara:
  - 1) Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/walikota berdasarkan RKPD;

- 2) Membahas rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota;
  - 3) Membahas rancangan Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota; dan
  - 4) Membahas rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota.
- c. Pengawasan; diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:
- 1) Pelaksanaan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/kota;
  - 2) Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan
  - 3) Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan.<sup>9</sup>

## **2. Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota**

Menurut HD. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt, terdapat tiga model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentukan undang-undang orisinil. Pada model ini, pemberi dan penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang telah ada. Atribusi merupakan

---

<sup>9</sup> Yusnani Hasyimzoem, et.al. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2017. hlm. 114-115.

wewenang yang telah ada. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Suermondt<sup>11</sup> mengemukakan perbedaan pengertian atribusi dengan delegasi. Delegasi adalah penyerahan kewenangan-kewenangan oleh organ yang hingga saat (penyerahan) itu ditunjuk untuk menjalankannya, kepada satu organ lain, yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan itu atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan atribusi digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain, yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa tahu bahwa si pemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan-kewenangan itu.

Pada konsep delegasi, tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang lainnya, atau dari badan administrasi yang satu kepada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang tersebut disebut delegansi, sedangkan pihak yang menerima wewenang disebut delegataris. Setelah delegansi menyerahkan wewenang kepada delegataris, maka tanggung jawab

---

<sup>10</sup> Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana. *Pokok-pokok Hukum Pemerintah Daerah*. Depok: PT RAJAGRAFINDO PERSADA. 2018. hlm. 70

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm.71

intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang berada sepenuhnya pada delegataris.

Hadjon<sup>12</sup> mengemukakan bahwa wewenang merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Kewenangan diartikan sebagai suatu konsep hukum publik, maka kewenangan pemerintahan sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh di sini bermakna bahwa penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, sedangkan komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.

Lubis<sup>13</sup> menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*), yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud.

DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. membentuk perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

---

<sup>12</sup> Ibid., hlm. 71

<sup>13</sup> Ibid., hlm.71

- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD Kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/Walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda kabupaten/kota dan APBD Kabupaten/kota;
- d. memilih bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah kabupaten/kota;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota:
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota:
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah kabupaten/kota.

Tugas dan wewenang yang dibebankan kepada DPRD ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa badan legislatif yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat. Sementara eksekutif hanya mengikuti dan mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh legislatif.<sup>14</sup>

### **3. Hak dan Kewajiban DPRD Kabupaten/Kota**

Pasal 159 menentukan bahwa, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai hak, yaitu:

- 1) Interpelasi; Hak interpelasi adalah hak DPRD Kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- 2) Angket; Hak angket adalah hak DPRD Kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Menyatakan pendapat; Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap

---

<sup>14</sup> Ibid., hlm.72

kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

## **C. Peraturan Daerah**

### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah produk legislatif yang sudah diundangkan dan telah menemukan bentuk formulanya.<sup>15</sup> Menurut Irwan Soejito Peraturan Daerah merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah yang telah disetujui oleh DPRD dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu sehingga mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.<sup>16</sup> Menurut Pasal (1) angka 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Berdasarkan hal ini, keberadaan Peraturan Daerah adalah bentuk pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, serta

---

<sup>15</sup> King Faisal Sulaiman. *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2014. hlm. 115.

<sup>16</sup> Irawan Soejito. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*. Jakarta: Yayasan Karya Dharma. 1978. hlm. 8.

peraturan daerah ialah bentuk nyata dari pelaksanaan otonomi daerah itu, maka Peraturan Daerah adalah salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri termasuk dalam membentuk peraturan daerah.<sup>17</sup>

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR);
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sehingga Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan nasional. Berdasarkan rumusan itu, maka tidak

---

<sup>17</sup> Yusnani Hasyimzoem, et.al. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2017. hlm. 146.

diperbolehkan ada Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan/atau kepentingan umum.<sup>18</sup> Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila disertai dengan adanya metode yang sesuai dengan standar pembentukan peraturan daerah, sehingga dapat memenuhi pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tujuan dari adanya peraturan daerah yakni untuk pemberdayaan masyarakat, perlindungan terhadap masyarakat, menjaga tata tertib masyarakat, serta dapat mewujudkan kemandirian daerah itu sendiri, dan pembentukan peraturan daerah didasari dengan adanya asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya dengan mengikut sertakan masyarakat didalamnya, yaitu; memihak kepada kepentingan umum dan/atau masyarakat, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM), serta adanya wawasan lingkungan dan berbudaya.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Bagir Manan. *Sistem dan Tehnik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung. 1995. hlm. 8.

<sup>19</sup> Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2005. hlm.131.

## 2. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang sifatnya atribuktif yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 236 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Bagir Manan bahwa peraturan daerah memiliki fungsi internal dan fungsi eksternal, yaitu:<sup>20</sup>

### a. Fungsi Stabilitas

Peraturan daerah berfungsi di bidang ketertiban dan keamanan yang bertujuan untuk menjamin stabilitas masyarakat di daerah. Hal tersebut dapat juga mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian dapat pula berfungsi untuk menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

### b. Fungsi Perubahan

Peraturan daerah dibentuk untuk dapat mendorong perubahan dalam masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang

---

<sup>20</sup> Yusnani Hasyimzoem, et.al. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2017. hlm. 147-148.

berkenaan dengan tata kerja yang baik di dalam mekanisme maupun kinerja itu sendiri.

c. Fungsi Kemudahan

Peraturan daerah dapat juga dipergunakan sebagai saran berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan daerah yang berisi ketentuan tentang perencanaan tata cara perizinan, struktur dalam penanaman modal, dan berbagai ketentuan insentif lainnya yang merupakan contoh dari kaidah-kaidah kemudahan.

d. Fungsi Kepastian Hukum

Fungsi kepastian hukum merupakan asas terpenting terutama berkenaan dengan tindakan hukum dan penegakkan hukum.

### **3. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Daerah meliputi:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Tindak lanjut putusan Mahkamah Agung;
- e. Peraturan daerah merupakan bentuk peraturan pada level daerah yang materinya dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda

seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar, memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda.<sup>21</sup>

#### **4. Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah**

Hukum dan pembangunan merupakan dua hal yang memiliki hubungan sangat erat. Hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Hal ini berarti bahwa hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat sehingga segala kepentingan masyarakat dapat menjadi prioritas dalam pengaturannya. Oleh karena itu, perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi satu hal yang sangat penting.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dengan demikian, perencanaan merupakan suatu proses Dengan demikian, perencanaan merupakan suatu proses yang sangat penting dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga dalam pembentukan peraturan daerah, karena

---

<sup>21</sup> Tanto Lailam. *Teori dan Hukum Perundang-undangan*. Yogyakarta: PUSTAKA PELAJAR. 2017. hlm. 146-147.

peraturan daerah merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan nasional.

Sedangkan dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 menyatakan bahwa produk hukum daerah dapat berbentuk:

- a. Perda atau nama lainnya;
- b. Perkada;
- c. PB KDH; dan
- d. Peraturan DPRD.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur bahwa perencanaan program pembentukan rancangan peraturan daerah dilaksanakan melalui suatu program legislasi daerah atau biasa disebut “Prolegda”. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Berdasarkan hal tersebut, maka setidaknya terdapat empat alasan mengapa pembentukan produk hukum daerah perlu didasarkan pada Bapemperda, yaitu:

- a. Agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.

- b. Agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- c. Agar pembentukan Perda dapat terkoordinasi, terarah, dan terpandu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.
- d. Agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Perencanaan peraturan daerah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

## **5. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah**

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. 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-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memerhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan

Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan dalam Pasal 6 ditegaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. 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. Kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip NKRI.
- d. Kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- e. Bhinneka Tunggal Ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memerhatikan penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

- f. Keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Pesan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara
- g. 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
- h. Ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- i. 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.

Dengan demikian, dalam pelaksanaan pembuatan peraturan daerah serta muatan materi harus sesuai dengan asas yang telah ditentukan.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Yusnani Hasyimzoem, et.al. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2017. hlm. 149-154.

#### **D. Pengawasan**

Secara simplifikatif, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>23</sup>

Menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Pengawasan ini lebih menekankan pada pengawasan penyelenggaraan penyediaan fasilitas khusus menyusui serta pengelolaan keuangan daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan fasilitas khusus menyusui melalui APBD dilaksanakan oleh DPRD. Bentuk pengawasan tersebut bukan pemeriksaan, melainkan lebih memfokuskan untuk menjamin tercapainya sasaran yang ditetapkan oleh APBD.<sup>24</sup>

Pengawasan penyelenggara pemerintah daerah diatur dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan

---

<sup>23</sup> King Faisal Sulaiman. *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2014. hlm. 89.

<sup>24</sup> HAW Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Palembang: Rajawali Press. 2001. hlm. 163.

Daerah, dari ketentuan-ketentuan pasal tersebut dapat dijelaskan yaitu sebagai berikut:

### **1. Bentuk-Bentuk Pengawasan**

#### **a. Pengawasan Preventif**

Pengawasan preventif adalah bentuk pengawasan atas produk hukum oleh pemerintah kepada pemerintah daerah berupa pemberian persetujuan atau pembatalan atas beberapa rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama antara pihak eksekutif dengan DPRD namun belum diundangkan sebagai Perda.<sup>25</sup> Dalam hal ini pada tingkatan Kabupaten atau Kota, kewenangan untuk melakukan pengawasan tersebut dilakukan oleh Gubernur.

#### **b. Pengawasan Represif**

Pengawasan represif merupakan bentuk pengawasan produk hukum oleh pemerintah pusat terhadap produk hukum pemerintah daerah yang berwujud penundaan ataupun pembatalan terhadap setiap produk peraturan daerah yang telah berlaku secara resmi (diundangkan). Pengawasan tersebut mencakup hal yang lebih luas karena ditujukan terhadap keseluruhan Perda yang sudah diundangkan oleh pemerintah daerah (Propinsi/Kabupaten /Kota).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> King Faisal Sulaiman, *Op.Cit.*, hlm. 106.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

## 2. Pelaksanaan Pengawasan

Pelaksanaan pengawasan merupakan salah satu pemeliharaan dan juga terhadap penjagaan negara agar kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan tepat, dan kekuasaan pemerintah yang bertugas sebagai penyelenggaraan masyarakat dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan tetap pada kekuasaannya.<sup>27</sup> Sehingga pelaksanaan pengawasan ini lebih menekankan pada sistem pengawasan yang sedang berlangsung dalam tindakan pemerintah termasuk hubungan pengawasan pusat dengan pemerintah daerah.<sup>28</sup>

Maka dalam hal ini pengawasan yang dilakukan Kepada Daerah, yaitu pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pelaksanaan tugas pembantu yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan termasuk dalam pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam tahap perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi dan pertanggung jawaban atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> HAW Widjaja, *Loc. Cit.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 47.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 164.

Kemudian bentuk pengawasan yang dilakukan DPRD yaitu terdiri dari: pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

#### **E. Fasilitas Khusus Menyusui**

Fasilitas Khusus Menyusui dan/atau Memerah ASI adalah ruangan yang dilengkapi dengan prasarana menyusui dan memerah ASI yang digunakan untuk menyusui bayi, memerah ASI, menyimpan ASI perah, dan/atau konseling menyusui/ASI.<sup>30</sup>

Fasilitas khusus adalah ruangan laktasi yang digunakan untuk kegiatan menyusui, memerah, dan menyimpan Air Susu Ibu, yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana, minimal meliputi meja dan kursi, tempat cuci dan tempat menyimpan Air Susu Ibu Perah.<sup>31</sup>

Penyediaan fasilitas khusus menyusui bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada ibu dalam memberikan Air Susu Eksklusif (ASI) Eksklusif, memenuhi hak bayi untuk mendapatkan Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif, dan meningkatkan peran serta dukungan dari keluarga, masyarakat, Pemerintah Daerah terhadap pemberian Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif.

---

<sup>30</sup> Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui Dan/Atau Memerah Air Susu Ibu

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif

Penyelenggara tempat kerja dan tempat sarana umum harus mendukung program Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif. Dukungan tersebut salah satunya dapat dilakukan melalui penyediaan fasilitas khusus menyusui dan/atau memerah Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif. Dalam menyediakan fasilitas khusus menyusui, penyelenggara tempat kerja dan tempat sarana umum harus memperhatikan beberapa unsur-unsur, yaitu perencanaan, sarana dan prasarana, ketenagaan, dan pendanaan.

Penyelenggara tempat kerja adalah seseorang yang mempunyai tugas memimpin langsung suatu tempat kerja atau bagiannya yang berdiri sendiri. Tempat kerja terdiri atas, perusahaan dan perkantoran milik Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Swasta. Sedangkan penyelenggara tempat sarana umum ialah penanggungjawab tempat sarana umum. Tempat sarana umum terdiri atas, fasilitas pelayanan kesehatan, hotel dan penginapan, tempat rekreasi, terminal angkutan darat, stasiun kereta api, bandar udara, pelabuhan laut, pusat-pusat perbelanjaan, gedung olahraga, lokasi penampungan pengungsi, dan tempat sarana umum lainnya.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 15 Tahun 2013 tentang Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui dan/atau Memerah ASI, dalam Pasal 10 disebutkan bahwa persyaratan kesehatan fasilitas khusus menyusui dan/atau memerah ASI paling sedikit meliputi:

1. Tersedianya ruangan khusus dengan ukuran minimal 3x4 m;
2. Ada pintu yang dapat dikunci, mudah dibuka/ditutup;
3. Lantai keramik/semen/karpet;

4. Memiliki ventilasi dan sirkulasi udara yang cukup;
5. Bebas potensi bahaya di tempat kerja termasuk bebas polusi;
6. Lingkungan cukup tenang jauh dari kebisingan;
7. Penerangan dalam ruangan cukup dan tidak menyilaukan;
8. Kelembaban berkisar antara 30-50%, maksimum 60%;
9. Tersedia wastafel dengan air mengalir untuk cuci tangan dan mencuci peralatan.<sup>32</sup>

Peralatan fasilitas khusus menyusui di tempat kerja sekurang-kurangnya terdiri dari peralatan menyimpan ASI dan peralatan pendukung lainnya sesuai standar. Peralatan menyimpan ASI antara lain meliputi, lemari pendingin untuk menyimpan ASI, gel pendingin, tas untuk membawa ASI perahan, dan *sterilizer* botol ASI. Peralatan pendukung lainnya antara lain meliputi, meja tulis, kursi dengan sandaran untuk ibu memerah ASI, konseling menyusui kit yang terdiri dari model payudara, boneka, cangkir minum ASI, spuit 5 cc, spuit 10 cc, media KIE tentang ASI dan inisiasi menyusui dini yang terdiri dari poster, foto, *leaflet*, *booklet*, dan buku konseling menyusui, lemari penyimpanan alat, dispenser dingin dan panas, alat cuci botol, tempat sampah dan penutup, penyejuk ruangan, *nursing apron*/kain pembatas/pakai krey untuk memerah ASI, waslap untuk kompres payudara, tisu/lap tangan, dan bantal untuk menopang saat menyusui.

---

<sup>32</sup> Okta Ainita. *Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah tentang Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui Dan/Atau Memerah Asi untuk Mendukung Program Asi Eksklusif di Provinsi Lampung*. Dalam Jurnal Ilmu Hukum Pranata Hukum. 2019. Volume 14 No. 1.

Penyediaan fasilitas khusus menyusui di tempat sarana umum harus sesuai standar untuk fasilitas khusus menyusui. Standar untuk fasilitas khusus menyusui sekurang-kurangnya meliputi, kursi, meja, wastafel, dan sabun cuci tangan.

## **F. Air Susu Ibu**

### **1. Pengertian Air Susu Ibu**

ASI eksklusif bermacam-macam tetapi definisi yang sering digunakan adalah definisi WHO yang menyebutkan ASI eksklusif adalah pemberian hanya ASI saja tanpa cairan atau makanan padat apapun kecuali vitamin, mineral atau obat dalam bentuk tetes atau sirup sampai usia 6 bulan.<sup>33</sup>

ASI eksklusif adalah pemberian Air Susu Ibu (ASI) sedini mungkin setelah persalinan, diberikan tanpa jadwal dan tidak diberi makanan lain, walaupun hanya air putih, sampai bayi berusia 6 bulan. Bayi yang sudah berusia 6 bulan kemudian mulai dikenalkan dengan makanan lain dan tetap diberikan ASI sampai usia bayi dua tahun.

Menyusui akan menjamin bayi tetap sehat dan memulai kehidupan dengan cara yang paling sehat. Menyusui secara murni adalah hanya memberikan ASI saja selama 6 bulan. Bayi sebelum usia

---

<sup>33</sup> Sandra Fikawati dan Ahmad Syafiq. *Kajian Implementasi dan Kebijakan Air Susu Ibu Eksklusif dan Inisiasi Menyusui Dini di Indonesia*. Dalam Jurnal Markara Kesehatan. 2010. Volume 14 No. 1.

6 bulan tidak dibenarkan memperoleh jenis makanan lain seperti buah, bubur, nasi, gula merah, madu, dan sebagainya.<sup>34</sup>

## **2. Manfaat ASI dan Menyusui**

Manfaat menyusui lebih dari sekedar manfaat memberikan ASI kepada bayi. Menyusui melindungi kesehatan ibu dengan beberapa cara dan dapat menguntungkan seluruh keluarga, secara emosional maupun ekonomi. Menyusui bayi mendatangkan banyak manfaat diantaranya manfaat bagi bayi dan ibu.

### **a. Manfaat ASI Bagi Bayi**

Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif menjelaskan bahwa bayi adalah anak dari baru lahir sampai berusia 12 (dua belas) bulan. Manfaat ASI bagi bayi diantaranya:

- 1) Sebagai makanan tunggal untuk memenuhi seluruh kebutuhan pertumbuhan bayi sampai usia 6 bulan;
- 2) Meningkatkan daya tahan tubuh karena mengandung berbagai zat anti-kekebalan sehingga akan lebih jarang sakit. ASI juga akan mengurangi terjadinya diare, sakit telinga dan infeksi saluran pernapasan. Melindungi anak dari serangan alergi;

---

<sup>34</sup> Sigit Kurniawan. *Skripsi "Pengaruh Edukasi ASI Eksklusif terhadap Sikap dan Tindakan Ibu Pasangan Usia Subur (PUS) di Posyandu Desa Sudagaran Kecamatan Sidareja Kabupaten Cilacap"*. Yogyakarta: Program Studi Pendidikan Dokter Fakultas Kedokteran dan Ilmu Kesehatan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. 2013.

- 3) ASI membuat berat badan bayi lebih ideal. Fakta membuktikan bahwa ASI mengurangi angka obesitas (kegemukan) pada bayi sebesar 13%. Ini terjadi karena kandungan gizi pada ASI dapat memenuhi kebutuhan si bayi, tidak berlebih atau kurang;
- 4) Pemberian hanya ASI saja sampai umur 6 bulan (eksklusif) membuat perkembangan motorik dan kognitif bayi lebih cepat. Bayi yang mendapat hanya ASI lebih cepat tengkurap, merangkak, berdiri, berjalan, dan berbicara. Mereka lebih cepat memiliki kemampuan menggenggam atau memindahkan benda (motorik halus);
- 5) ASI meningkatkan jalinan kasih sayang. Bayi yang sering berada dalam dekapan ibu karena menyusu akan merasakan kasih sayang ibunya.

b. Manfaat Menyusui Bagi Ibu

Menurut Pasal 7 angka 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif mengatakan bahwa setiap ibu yang melahirkan harus memberikan ASI Eksklusif kepada bayi yang dilahirkan. Manfaat menyusui bagi ibu adalah sebagai berikut:

- 1) Menyusui bayi meningkatkan kesehatan ibu. Menyusui bayi terbukti secara ilmiah dapat mengurangi resiko kanker payudara dan indung telur (ovarium) pada sang ibu;

- 2) Menyusui bayi secara eksklusif sampai bayi umur 6 bulan merupakan cara kontrasepsi alamiah. Tuhan telah mengatur bahwa isapan bayi pada puting susu ibu akan merangsang keluarnya hormon prolaktin untuk memproduksi ASI sekaligus menunda kesuburan, sehingga kehamilan menjadi tertunda;
- 3) Dengan memberi ASI ibu akan mendapatkan kembali berat badan seperti sebelum hamil. Ini terjadi karena energi yang diperlukan oleh ibu untuk membuat ASI sebagian diambil dari cadangan lemak selama hamil;
- 4) Mengurangi pendarahan setelah melahirkan dan mencegah terjadinya anemia;
- 5) Lebih ekonomis, praktis, higienis dan hemat waktu.

Keunggulan ASI daripada susu formula, ASI memiliki beberapa keunggulan dan perbedaan dari susu formula. Susu formula adalah susu yang secara khusus diformulasikan sebagai pengganti Air Susu Ibu (ASI) untuk bayi sampai usia 6 (enam) bulan. Berikut beberapa perbedaan dari ASI dan susu formula:

<b>PERBEDAAN</b>	<b>AIR SUSU IBU</b>	<b>SUSU FORMULA</b>
Komposisi	ASI mengandung zat-zat gizi, antara lain: faktor pembentuk sel-sel otak, terutama DHA, dalam kadar tinggi. ASI juga mengandung whey (protein utama dari susu yang berbentuk cair) lebih banyak daripada kasein (protein utama dari susu yang berbentuk gumpalan) dengan perbandingan 65:35.	Tidak seluruh zat gizi yang terkandung di dalamnya dapat diserap oleh tubuh bayi. Misalnya, protein susu sapi tidak mudah diserap karena mengandung lebih banyak casein. Perbandingan whey: casein susu sapi adalah 20:80
Nutrisi	Mengandung imunoglobulin dan kaya akan DHA (asam lemak tidak polar yang berikat banyak) yang dapat membantu bayi menahan infeksi serta membantu perkembangan otak dan selaput mata.	Protein yang dikandung oleh susu formula berguna bagi bayi lembu tapi kegunaan bagi manusia sangat terbatas lagi pula imunoglobulin dan gizi yang ditambah di susu formula yang telah disterilkan bisa berkurang ataupun hilang.

Pencernaan	<p>Protein ASI adalah sejenis protein yang lebih mudah dicerna selain itu ada sejenis unsur lemak ASI yang mudah diserap dan digunakan oleh bayi. Unsur elektronik dan zat besi yang dikandung ASI lebih rendah dari susu formula tetapi daya serap dan guna lebih tinggi yang dapat memperkecil beban ginjal bayi. Selain itu ASI mudah dicerna bayi karena mengandung enzim-enzim yang dapat membantu proses pencernaan antara lain lipase (untuk menguraikan lemak), amilase (untuk menguraikan karbohidrat) dan protease (untuk menguraikan protein).</p>	<p>Tidak mudah dicerna: serangkaian proses produksi di pabrik mengakibatkan enzim-enzim pencernaan tidak berfungsi. Akibatnya lebih banyak sisa pencernaan yang dihasilkan dari proses metabolisme yang membuat ginjal bayi harus bekerja keras. Susu formula tidak mengandung posporlipid ditambah mengandung protein yang tidak mudah dicerna yang bisa membentuk sepotong susu yang membeku sehingga berhenti di perut lebih lama oleh karena itu taji bayi lebih kental dan keras yang dapat menyebabkan susah BAB dan membuat bayi tidak nyaman.</p>
Kebutuhan	<p>Dapat memajukan pendirian hubungan ibu dan anak. ASI adalah makanan bayi, dapat memenuhi kebutuhan bayi, memberikan rasa aman kepada bayi yang dapat mendorong kemampuan adaptasi bayi.</p>	<p>Kekurangan menghisap payudara: mudah menolak ASI yang menyebabkan kesusahan bayi menyesuaikan diri atau makan terlalu banyak, tidak sesuai dengan prinsip kebutuhan.</p>

Ekonomi	Lebih murah: menghemat biaya alat-alat, makanan, dll yang berhubungan dengan pemeliharaan, mengurangi beban perekonomian keluarga	Biaya lebih mahal: karena menggunakan alat, makanan, pelayanan kesehatan, dll. Untuk memelihara sapi. Biaya ini sangat subjektif yang menjadi beban keluarga
Kebersihan	ASI boleh langsung diminum jadi bias menghindari penyucian botol susu yang tidak benar ataupun hal kebersihan lain yang disebabkan oleh penyucian tangan yang tidak bersih oleh ibu. Dapat menghindari bahaya karena pembuatan dan penyimpanan susu yang tidak benar	Polusi dan infeksi: pertumbuhan bakteri di dalam makanan buatan sangat cepat apalagi di dalam botol susu yang hangat biarpun makanan yang dimakan bayi adalah makanan bersih akan tetapi karena tidak mengandung anti infeksi, bayi akan mudah mencret atau kena penularan lainnya.
Kebaikan bagi ibu	Dapat membantu kontraksi rahim ibu, lebih lambat datang bulan sehabis melahirkan sehingga dapat ber-KB alami. Selain itu dapat menghabiskan kalori yang berguna untuk pengembalian postur tubuh ibu. Berdasarkan biodata statistik, ibu yang menyusui ASI lebih rendah kemungkinan menderita kanker payudara, kanker rahim dan keropos tulang	Tidak dapat membantu kontraksi rahim yang dapat membantu pengembalian tubuh ibu jadi rahim perlu dielus sendiri oleh ibu. Tidak dapat memperlambat waktu datang bulan yang dapat menghasilkan cara KB alami. Berdasarkan biodata statistik, ibu yang menyusui susu formula lebih tinggi kemungkinan menderita kanker payudara.