

BAB II
TINJAUAN PEMERINTAH DAERAH, SATUAN POLISI
PAMONG PRAJA DAN PEDAGANG KAKI LIMA

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengaturan tentang Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 Amandemen kedua. Pemerintah Daerah adalah institusi atau lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti sempit yaitu eksekutif dan administrasi negara, sedangkan pemerintah dalam arti luas meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif serta administrasi Negara.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang

daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsife untuk memaknai pembangunan.⁶

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Peraturan daerah bersifat administratif rechtelijk tidak bersifat staatsrechtelijk karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom dibidang administrasi negara disini antara lain perbedaan dasar hubungan antara pada pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal yang lebih bersifat kenegaraan.⁷

Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini mengakibatkan terjadi perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap

⁶ Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, Pancar Suwuh, Jakarta, hlm 150.

⁷ Djuanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni Bandung, Bandung, hlm. 203.

kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.⁸

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokrasi. Pemilihan secara demokrasi terhadap Kepala Daerah tersebut dengan mengingat tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menyatakan bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokrasi dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan perangkat daerah.

Pemerintah Daerah merupakan aparat di daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan,

⁸ The Liang Gie, *tt. Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hal. 111

perencanaan, dan pelaksanaan. Untuk lebih memberikan keluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi, Daan Suganda berpendapat bahwa :

Urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.⁹

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia didasarkan pada Pasal 18 Amandemen Keempat UUD 1945, yang dinyatakan dari ayat (1) sampai ayat (7) Pasal 18 adalah sebagai berikut :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

⁹ Daan Suganda, 1993, ...

5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Hal ini perlu ditegaskan karena menyangkut kekuasaan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan, wewenang yang dimiliki daerah berasal dari pemerintah pusat, sebab pada hakikatnya dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan saja, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Suatu wilayah negara yang sangat luas tidak mungkin segala urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah tersebut yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan saja. Karena itulah maka kemudian wilayah negara dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil, di daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi semuanya menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas

Pasal 20 ayat (3) menyatakan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang dimaksud dengan asas otonomi dan tugas pembantuan adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dilakukan dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

1) Asas Desentralisasi

Pelaksanaan pemerintahan semakin jelas terlihat nuansa desentralisasi, hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945, bahwa:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang.

(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut...

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara 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.

Berdasarkan bunyi Pasal 18 UUD 1945, bisa ditarik benang merah bahwa "Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan"

Pertama, Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi *trend* di dunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana yang paling dibutuhkan dewasa ini, tentu saja yang dibicarakan bukan masalah *ideal* namun *technical*.¹⁰

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang

¹⁰ Rianto Nugroho D. 2000. *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*. Jakarta: Elekmedia

dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

2) Asas Dekonsentrasi

Kuntana Magnar menyatakan : "Dekonsentrasi ialah Penyerahan sebagian dari kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah dan pada hakikatnya alat Pemerintah Pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah".¹¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Penyerahan kekuasaan-kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alatnya di daerah dengan meningkatkan kemajuan masyarakat di daerah-daerah dalam negara modern tidak akan memuaskan dengan tidak mengikutsertakan tenaga-tenaga yang berada dalam masyarakat dalam suatu daerah tertentu, yang mengetahui kepentingan-kepentingan dalam daerah itu lebih baik dari tenaga-tenaga pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu di samping dekonsentrasi dilakukan pula sistem desentralisasi yaitu pembagian kekuasaan pada badan-badan dan

golongan-golongan dalam masyarakat untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Menurut batasan atau rumusan asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu ditinjau dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan pemerintahan daerah administratif dan dari segi pembagian wilayah negara. Ditinjau dari segi pemberian wewenang asas dekonsentrasi adalah asas yang dimaksud akan memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah, untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang pusat yang terdapat di daerah.

Apabila ditinjau dari segi pembentukan pemerintahan daerah administratif, asas dekonsentrasi berarti asas yang membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah administratif di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah administratif yang bersangkutan.

Apabila ditinjau dari segi pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi ialah asas yang akan membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintahan daerah administratif.

3) Asas Tugas Pembantuan

Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan

serta dari pemerintah Kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Di muka telah disebutkan bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Oleh karena itu beberapa urusan pemerintah masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintahan daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkat di daerah.

Karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Hal inipun mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan dilaksanakannya

B. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, setiap daerah otonom melaksanakan asas desentralisasi yang di dalamnya dibentuk dan disusun daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pasal 14 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum, seperti pendaftaran tanah, kepegawaian, keuangan, dan kehumasan;

- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan tegas memisahkan antara badan legislatif dan badan eksekutif yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah DPRD dan badan legislatif daerah mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra pemerintah daerah. Dari hal ini jelas bagi kita bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah bukanlah merupakan bagian dari pemerintah daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah, yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Susunan Organisasi Pemerintahan Daerah terdiri atas :

1. Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah
2. Perangkat Daerah
3. DPRD

Adapun penjelasan mengenai susunan organisasi pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Kepala Daerah

Pasal 24 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang wakil Kepala Daerah dan dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Oleh karena itu setiap daerah dipimpin oleh Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Dalam hal ini Kepala Daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

Berdasarkan Pasal 25 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Kepala Daerah mempunyai kewenangan yaitu :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah
- c. Menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- d. Menyusun dan Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah

- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
- f. Mewakili daerahnya didalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinyasesuai dengan peraturan-perundang-undangan ; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain mempunyai kewajiban di atas Kepala Daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya bertanggungjawab kepada DPRD berdasarkan Pasal 27 ayat 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan Pasal 28 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa seorang Kepala Daerah dilarang untuk melakukan :

- 1) Membuat keputusan secara khusus memberikan keutuhan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau ndiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;

- 2) Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta

- 3) Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan.
- 4) Melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- 5) Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, selain mewakili daerahnya;
- 6) Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya
- 7) Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan

Kepala Daerah sebagai pimpinan dan penanggungjawab tertinggi di daerahnya maka selayaknya apabila Kepala Daerah bertindak mewakili daerahnya dalam segala persoalan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan pemerintahan yang dipimpin baik dalam maupun di luar pengadilan, sehubungan dengan banyaknya dan beratnya tugas Kepala Daerah maka dipandang perlu, untuk dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya dalam hal tertentu di luar dan di dalam pengadilan. Penunjukan seorang kuasa harus dilakukan dengan resmi menurut prosedur yang berlaku.

Josef Riwo Kaho menyatakan bahwa : "Berhasil tidaknya seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung pada kualitas yang dimilikinya, begitu pula halnya

dengan Kepala Daerah, berhasil tidaknya ia menjalankan tugasnya tergantung pada kualitas yang dimilikinya".¹²

Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 24 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas sebagai berikut :

Berdasarkan Pasal 27 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia serta mempertahankan Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;

¹² Josef Riwu Kaho, 2001, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi*

- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Kepala Daerah berkewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah melalui Menteri dalam Negeri untuk Gubernur dan Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota satu kali dalam 1 tahun, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhenti karena :

- a. meninggal Dunia
- b. permintaan sendiri; atau
- c. diberhentikan

Kepala Daerah /Wakil Kepala Daerah diberhentikan karena:

- a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat baru;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berlarut-larut selama 6 bulan
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan atau wakil kepala daerah
- d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan
- e. tidak melaksanakan kewajiban

2. Perangkat Daerah

Berdasarkan Pasal 120 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004,

Perangkat Daerah terdiri atas :

- a. Sekretaris Daerah
- b. Dinas Daerah
- c. Lembaga Teknis Daerah lainnya
- d. Kecamatan
- e. Kelurahan
- a. Sekretaris Daerah

Berdasarkan Pasal 121 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Sekretaris Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan megoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.

Dalam pertanggungjawabannya Sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Apabila Sekretaris Daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas Sekretaris Daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Sekretaris Daerah Propinsi diangkat oleh Gubernur atas persetujuan Pimpinan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat, Sekretaris Daerah Propinsi karena jabatannya

Sekretaris Daerah Kabupaten atau Sekretaris Daerah kota diangkat oleh Bupati atau Walikota atas persetujuan Pimpinan DPRD dari Pegawai Negeri yang memenuhi syarat. Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.

b. Dinas Daerah

Ditegaskan dalam Pasal 124 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Otonomi Daerah, yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah dan Pegawai Negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Dalam menjalankan tugasnya Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Dinas Daerah adalah urusan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Tugas Dinas Daerah yaitu melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah di bidang tertentu.

c. Lembaga Teknis Daerah lainnya

Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum dipimpin oleh Kepala Badan, Kepala Kantor, atau Kepala Rumah Sakit Umum Daerah yang diangkat oleh Kepala Daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

d. Kecamatan

Pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :

- a. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
- b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- c. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- d. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- e. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat Kecamatan
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi tugas lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan

Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan

perundang-undangan. Dalam menjalankan tugasnya camat dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

e. Kelurahan

Berdasarkan Pasal 127 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Peraturan daerah yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota dan mempunyai tugas :

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan
- b. Pemberdayaan masyarakat
- c. Pelayanan masyarakat
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum

Lurah diangkat oleh Bupati atau Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan. Dalam melaksanakan tugasnya Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan dibantu oleh perangkat kelurahan

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan DPRD merupakan lembaga

perwakilan Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Berdasarkan Pasal 123 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Sekretaris DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD Propinsi diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD.

Sekretaris DPRD Mempunyai tugas

- a) Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD
- b) Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD
- c) Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD
- d) Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Alat kelengkapan menurut pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Pimpinan
- b. Komisi-komisi;
- c. Panitia Musyawarah
- d. Panitia Anggaran
- e. Badan Kehormatan
- f. alat kelengkapan lain yang diperlukan

DPRD secara kelembagaan mempunyai tugas dan wewenang yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan tugas dan wewenang DPRD adalah :

- 1) Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional didaerah;
- 4) Mengusulkan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- 5) Memilih wakil Kepala Daerah ddalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dolakukan oleh Pemerintah Daerah;
- 8) Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
- 9) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam

- 10) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- 11) Di dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, sebagaimana diatas diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

C. Penyusunan dan Pengaturan Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepada Daerah.

Selajutnya Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah :

1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan

Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Menurut Bagir Manan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundangan yang dibentuk DPRD dan disahkan Gubernur/Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/ Kota di bidang Otonomi Daerah dan tugas Pembantuan.¹³

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah

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

¹³ Bagir Manan, 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII, hlm. 220.

2. Dasar Hukum Peraturan Daerah

Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah :

1. Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Pasal 22 D ayat (1) dan (2)
 - (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
 - (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - a. Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-

- b. Pasal 12 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa 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.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah Pasal 1 ayat (5) Produk hukum daerah adalah produk hukum yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dan Pasal 2 tentang jenis-jenis produk hukum daerah terdiri dari Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota

3. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi :

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan

Penjelasan dari asas-asas tersebut adalah sebagai berikut :

a. Asas kejelasan tujuan

Penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas Kejelasan Tujuan maksudnya bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai

b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Penjelasan Pasal 5 huruf b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan , Asas Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat maksudnya bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang

c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Asas

kesesuaian antara jenis dan materi muatan maksudnya bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangan.

d. Asas dapat dilaksanakan

Penjelasan Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Asas dapat dilaksanakan maksudnya bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis

e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan

Penjelasan Pasal 5 huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan maksudnya bahwa setiap peraturan perundangan-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

f. Asas kejelasan rumusan

Penjelasan Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Asas kejelasan rumusan maksudnya bahwa setiap peraturan perundang-

undangan harus memenuhi persyaratan teknis persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas keterbukaan

Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, asas keterbukaan maksudnya bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

4. Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta menjabarkan lebih lanjut Peraturan Perundang-

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang :

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi
 - 1) hak-hak asasi manusia;
 - 2) hak dan kewajiban warga negara;
 - 3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 - 4) wilayah negara dan pembagian daerah;
 - 5) kewarganegaraan dan kependudukan;
 - 6) keuangan negara,
- b. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004
tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Materi Muatan

- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;**
- i. Ketertiban dan kepastian hukum;**
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.**

Penjelasan dari asas-asas muatan materi peraturan perundang-undangan berdasarkan penjelasan pasal 6 ayat (1) adalah sebagai berikut :

- 1. Asas pengayoman, maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat**
- 2. Asas kemanusiaan, maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak azasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional**
- 3. Asas kebangsaan, maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia**
- 4. Asas kekeluargaan, maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan**
- 5. Asas kenusantaraan, maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan**

Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila

- 6 Asas bhineka tunggal ika maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 7 Asas keadilan, maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali
- 8 Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain : agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial
- 9 Asas ketertiban dan kepastian hukum, maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum

Kepastian hukum merupakan prinsip utama dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

perundang-undangan, mulai dari tahap inisiasi sampai disahkannya peraturan tersebut oleh lembaga legislatif. Contohnya, bagaimana, kapan, dan untuk apa undang-undang tersebut diterapkan. Masyarakat juga perlu mengetahui isi perundang-undangan tersebut, misalnya obyek dan lingkup pengaturan, serta dampak pengaturan tersebut dalam kehidupan mereka.

Kepastian hukum dapat memberikan rasa keadilan dan keamanan pada masyarakat, tanpa intervensi pihak penguasa atau pengguna sumber daya dari daerah lain. Bagi dunia usaha, kepastian hukum memberikan jaminan keamanan investasi jangka panjang serta mengurangi resiko berusaha. Sedangkan bagi Pemerintah Daerah, kepastian hukum dapat menjamin konsistensi dan kebijakan pelaksanaan otonomi daerah secara penuh dan bertanggung jawab.

- 10 Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara

Dalam penyusunan Peraturan Daerah ada beberapa prinsip dasar yang harus dipenuhi yaitu :

- a. **Transparansi/keterbukaan.**

Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat:
(1) informasi akan ditetapkannya suatu kebijakan, dan (2)

melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.

b. Partisipasi.

Partisipasi mendorong: (1) terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat akan proses pengambilan keputusan pemerintah, dan (2) keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu. Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan) dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam: (1) kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan; (2) kesempatan untuk memberikan masukan; (3) tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

c. Koordinasi dan Keterpaduan.

Koordinasi dan keterpaduan/integrasi berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah – menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh. Keterpaduan memerlukan kombinasi wawasan dan aksi koordinasi secara harmonis, menekan konflik, membatasi ketidakefektifan dan yang terpenting adalah membatasi jumlah produk hukum. Keterpaduan tidak mengurangi kewenangan suatu instansi, melainkan sekedar mengurangi sifat keotonomiannya. Keterpaduan menghasilkan pemerintah yang lebih efisien.¹⁴

5. Proses Penyusunan Peraturan Daerah

Pasal 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau

¹⁴ http://www.huma.or.id/document1/02_info_hukum/Proses_Penyusunan_Peraturan_Daerah_dalam

bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota.

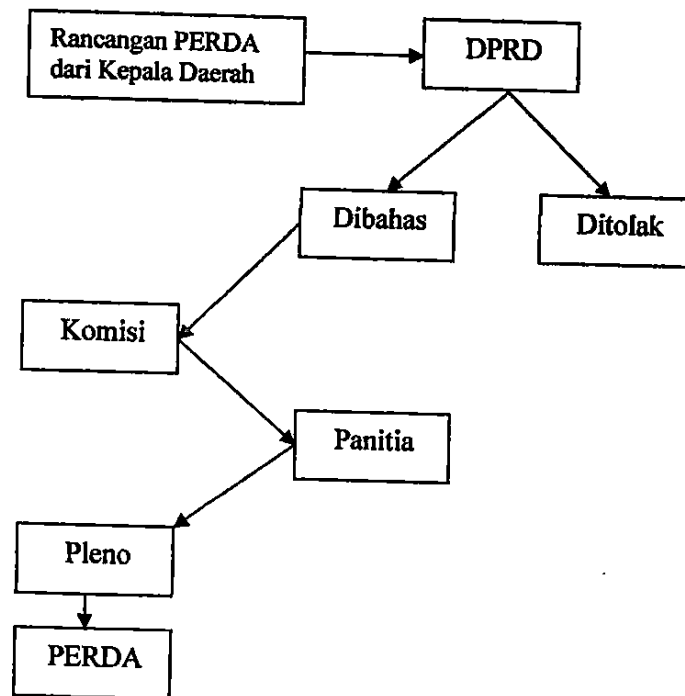
Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota disampaikan dengan surat pengantar gubernur atau bupati/walikota kepada dewan perwakilan rakyat daerah oleh gubernur atau bupati /walikota. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan oleh sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota dilaksanakan oleh sekretaris daerah

Apabila dalam satu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah, mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, bersifat mengatur dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Peraturan Daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditandatangani serta pimpinan

Mekanisme menyangkut rancangan peraturan daerah berdasarkan inisiatif dari Kepala Daerah dapat dilihat pada diagram sebagai berikut:¹⁵

Gambar 1
Rancangan Peraturan Daerah Berdasarkan Inisiatif
Dari Kepala Daerah



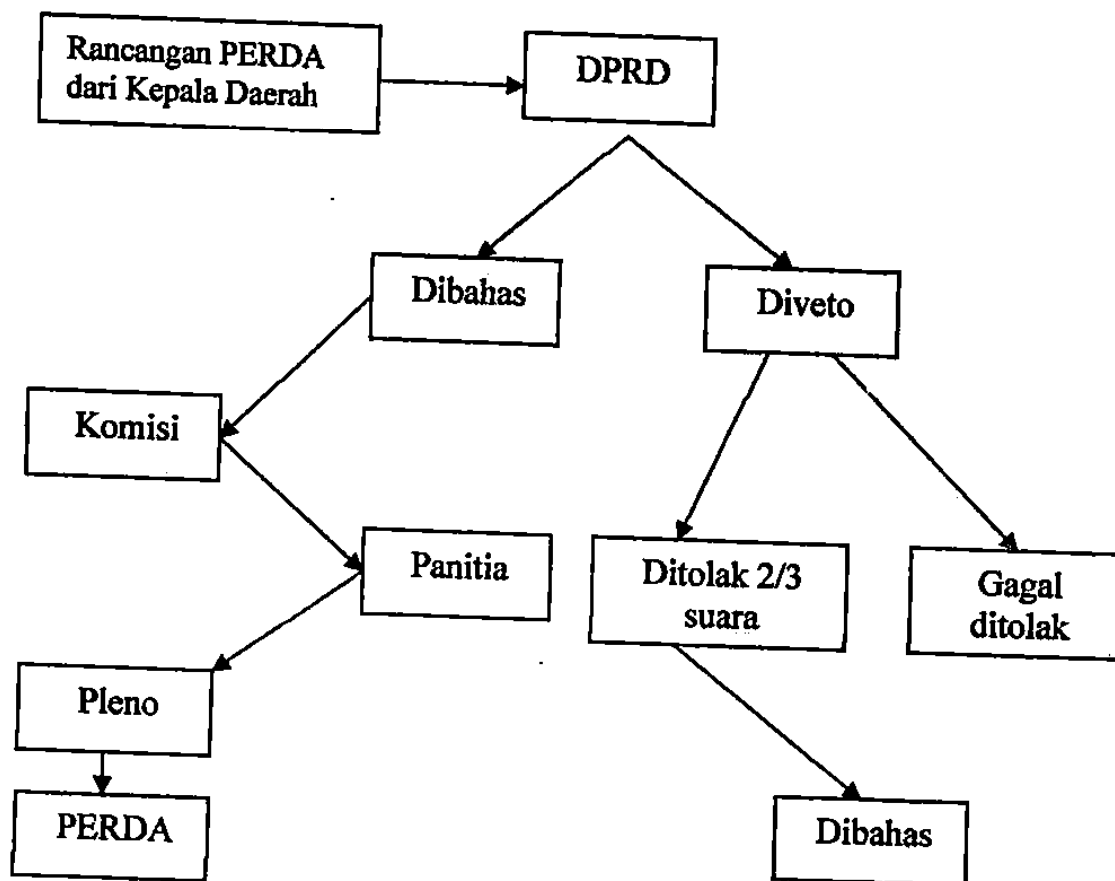
Sumber : Saukani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 258

Selain itu juga DPRD mempunyai hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah. DPRD mempunyai hak mengadakan perubahan atas rancangan Peraturan Daerah. Mekanismenya seperti diagram sebagai berikut:¹⁶

¹⁵ Saukani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 258.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 259.

Gambar 1.2.
Hak DPR mengadakan perubahan atas
Rancangan Peraturan Daerah



Sumber : Saukani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 259

Pengundangan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur dilakukan menurut cara yang sah, yang merupakan keharusan agar peraturan daerah mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. Pengundangan yang dimaksud kecuali untuk memenuhi formalitas hukum juga dalam rangka keterbukaan pemerintahan. Untuk lebih mengefektifkan,

Berdasarkan Kepmendagri No. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Peraturan Daerah, *drafting* Raperda dilakukan setelah Kepala daerah memberikan persetujuan terhadap usulan dan diteruskan dengan pemberitahuan kepada bagian hukum dan dinas/lembaga teknis daerah oleh sekretaris daerah. Untuk membantu menyusun Raperda tersebut, pemrakarsa dapat membentuk Tim Asistensi antar Dinas/lembaga teknis daerah atau disebut juga Tim Unit Kerja, yang diketuai langsung oleh pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah untuk menyusun Raperda tersebut. Kepala Bagian Hukum secara otomatis akan bertindak sebagai sekretaris di dalam Tim tersebut.

Pembentukan tim ini selambat-lambatnya 21 hari sejak dikeluarkannya surat sekda mengenai pemberitahuan persetujuan prakarsa. Sebelumnya, sekda sendiri yang langsung mengajukan pembentukan tim asistensi kepala daerah seluruh pimpinan dinas/lembaga teknis daerah yang terkait, selambat-lambatnya 7 hari sejak Raperda disetujui oleh kepala daerah. Pimpinan dinas/lembaga teknis daerah menunjuk orang yang akan duduk di dalam tim asistensi. Usulan nama dari masing-masing dinas/lembaga teknis daerah paling lambat 7 hari terhitung sejak sekda mengajukan permintaan. Secara berkala, ketua tim asistensi akan melaporkan perkembangan pembahasan kepada sekda dan pimpinan dinas/lembaga terkait daerah. Setelah selesai menuntaskan tugasnya, tim asistensi melaporkan hasil perumusan akhir

penjelasan. Selanjutnya sekretaris daerah mengajukan Raperda tersebut kepada kepala daerah, sekaligus menyiapkan Nota Penyampaian kepala daerah kepada DPRD. Pada proses penyusunan Raperda yang merupakan usulan dari DPRD, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, *drafting* Raperda baru dapat dimulai setelah rapat paripurna DPRD memutuskan menerima dan menetapkan usulan menjadi usulan DPRD, pembahasan lebih lanjut atas usulan tersebut dilakukan oleh komisi/rapat gabungan komisi/panitia khusus. Dalam hal pembahasan diserahkan kepada Pansus, pimpinan DPRD membentuk Pansus. Komisi adalah salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Salah satu tugas komisi adalah melakukan pembahasan terhadap Perda dan rancangan keputusan DPRD. Sama seperti pamsus dan komisi, pansus juga merupakan alat kelengkapan DPRD yang dibentuk pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan dari pamsus. Tetapi, tidak seperti pamsus dan komisi yang bersifat tetap, pansus bersifat sementara. Pansus dibentuk untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas tertentu dengan kemungkinan diperpendek atau diperpanjang jangka waktunya. Komisi/rapat Gabungan Komisi/Pansus yang ditugasi untuk membahas Raperda tersebut memberikan penjelasan kepada seluruh anggota DPRD dalam rapat paripurna. Dalam rapat tersebut, kepala daerah memberikan pendapat yang kemudian dijawab oleh

tersebut disertai penjelasannya disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah secara tertulis, melalui sekretaris daerah.

Pada tahap *drafting*, keterlibatan publik juga tergantung pada niat baik dan kesadaran pemda maupun DPRD untuk membuka ruang bagi pihak yang berkepentingan terhadap Raperda yang akan disusun untuk dapat terlibat. Namun demikian, niatan ini juga dipengaruhi oleh minimnya kemampuan legal *drafting* dan substansi para anggota DPRD. Keterlibatan masyarakat dan ornop juga tergantung pada pendekatan yang dilakukan mereka kepada pemda dan anggota DPRD.

Kepmendagri No. 23 Tahun 2001 menyebutkan bahwa Raperda yang merupakan inisiatif pemda akan dibahas dalam suatu rapat paripurna yang mengagendakan penyampaian nota penyampaian dari kepala daerah. Isi nota tersebut adalah sifat penyelesaian Raperda, cara penanganan atau pembahasannya dan pejabat yang ditugasi untuk mewakili pemda dalam pembahasan Raperda dengan komisi/pansus DPRD. Dalam hal pembahasan tersandung pada hal-hal prinsipil, pejabat yang ditunjuk dapat melaporkan kepada kepala daerah dengan disertai saran pemecahan yang diperlukan. Setelah melewati putaran rapat-rapat di komisi/pansus, DPRD kemudian mengadakan rapat paripurna untuk menyetujui Raperda tersebut. Dalam rapat paripurna ini, didengarkan juga penjelasan resmi pemda terhadap Raperda tersebut. Raperda yang telah disetujui tersebut kemudian ditetapkan melalui

membubuhi tanda tangan dan Cap Jabatan. Sebelumnya, bagian hukum memberikan nomor kepada Raperda tersebut. Rangkaian penyusunan kemudian ditutup dengan diundangkannya Perda tersebut ke dalam lembaran daerah serta memberitahukannya kepada Mendagri dan Otda. Sedangkan pada Raperda yang merupakan usulan/inisiasi dari DPRD, pembahasan bersama eksekutif akan mulai dilakukan setelah Raperda tersebut disertai penjelasannya disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah secara tertulis, melalui sekretaris daerah. Selanjutnya sekretaris daerah melaporkannya kepada kepala daerah disertai saran mengenai pejabat yang akan ditugasi untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan pimpinan Dinas/Lembaga Teknis daerah yang terkait. Selanjutnya, sekretaris daerah menyampaikan Raperda kepada Unit Kerja dan Pimpinan Dinas/Lembaga Teknis Daerah yang ditugaskan oleh kepala daerah untuk mengkoordinasikan pembahasannya. Unit kerja yang dibebani untuk mengkoordinasikan pembahasan tersebut membentuk Tim Asistensi yang diberi tugas untuk membahas dan menyiapkan pendapat, pertimbangan, serta saran penyempurnaan yang diperlukan. Untuk mengerjakan tugas tersebut, Tim Asistensi Teknis diberi waktu paling lama 30 hari terhitung sejak tanggal pembentukannya dan melaporkan hasil tugasnya kepada Unit kerja yang ditugasi untuk mengkoordinasi pembahasan.

Bila diperlukan, Tim Asistensi Teknis tersebut bisa juga membantu

menjalankan tugasnya, Tim Asistensi Teknis bersekretariat di kantor Bagian Hukum. Pejabat atau Unit Kerja yang ditugasi untuk mengkoordinasi pembahasan tersebut berkewajiban mengkonsultasikan Raperda berikut pendapat, pertimbangan serta penyempurnaan yang diajukan oleh Tim Asistensi Teknis dengan Pimpinan Dinas/Lembaga Teknis Daerah terkait. Pejabat tersebut juga bertanggung jawab untuk menyelesaikan dan melaporkan seluruh proses konsultasi selambat-lambatnya 21 hari sejak tanggal dikeluarkannya surat sekretaris daerah mengenai penyampaian Raperda kepada Unit Kerja dan Pimpinan Dinas/Lembaga Teknis Daerah terkait.

Kepala Daerah kembali menyampaikan Raperda kepada DPRD dengan Nota Penyampaian yang berisikan penerimaan untuk membahas lebih lanjut Raperda atau tidak menerimanya disertai alasan-alasannya. Dalam hal pembahasan Raperda diterima untuk dilanjutkan, kepala daerah sekaligus menunjuk pejabat yang mewakilinya dalam pembahasan selanjutnya. Komisi/Rapat Gabungan Komisi/Pansus selanjutnya mengadakan rapat-rapat pembahasan dengan pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah daerah. Apabila rapat pembahasan telah selesai, komisi/rapat gabungan komisi/pansus kemudian menyempurnakan Raperda tersebut untuk kemudian disampaikan dalam rapat paripurna. Dalam rapat ini, selain memberikan kesempatan kepada pimpinan komisi/rapat gabungan komisi/pansus untuk melaporkan

fraksi-fraksi dan sambutan dari kepala daerah. Rapat paripurna dilanjutkan dengan agenda menyetujui Raperda. Persetujuan atas Raperda tersebut ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

Selanjutnya Raperda tersebut ditetapkan menjadi Raperda oleh kepala daerah dengan cara mendatanganinya dan membubuhkan Cap Jabatan, setelah terlebih dahulu diberi nomor oleh Bagian Hukum. Perda yang telah dinomori, ditandatangani dan dicap jabatan tersebut kemudian diserahkan kepada sekretaris daerah untuk diundangkan dalam lembaran daerah dan dikirimkan kepada Mendagri selambat-lambatnya 15 hari setelah tanggal penetapan, disertai dengan risalah rapat pembahasan.

6. Penegakan Peraturan Daerah

Pasal 148 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

- (1) Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.
- (2) Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Polisi Pamong Praja adalah Peraturan Pemerintah Normor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan

dinyatakan bahwa bahwa yang dimaksud Polisi Pamong Praja adalah aparatur Pemerintah Daerah yang melaksanakan tugas Kepala Daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah .

Satuan Polisi Pamong Praja tersebut mempunyai misi strategis dalam membantu Kepala Daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tenteram, tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Oleh karena itu, disamping menegakkan Peraturan Daerah, Polisi Pamong Praja juga dituntut untuk menegakkan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya yaitu Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja menyatakan bahwa kedudukan Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seorang Kepala dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Selanjutnya Pasal 3 menyatakan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Satuan Polisi Pamong Praja menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan program dan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- b. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan

- c. Pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- d. Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan atau aparatur lainnya;
- e. Pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja menyatakan bahwa Polisi Pamong Praja berwenang :

- a. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas peraturan daerah dan keputusan kepala daerah;
- c. Melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja menyatakan bahwa Polisi Pamong Praja berwenang :

- a. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang

- b. Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas peraturan daerah dan keputusan kepala daerah;
- c. Melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

Polisi Pamong Praja mempunyai hak kepegawaian sebagai Pegawai Negeri Sipil dan mendapatkan fasilitas lain sesuai dengan tugas dan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, Polisi Pamong Praja wajib :

- a. Menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia dan norma-norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang dimasyarakat;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum;
- c. Melaporkan kepada kepolisian negara atas ditemukannya atau patut diduga adanya tindak pidana;
- d. Menyerahkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) atas ditemukannya atau patut diduga adanya pelanggaran terhadap