

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH BERKAITAN DENGAN BIDANG KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004**

*THE FORMATION OF LOCAL REGULATIONS BY REGENCY AUTHORITY IN ORDER TO THE  
SOCIAL WELFARE MATTER BASED ON LAW NUMBER 32 OF 2004*

R Fragaria Vesca Jananta , R.A. Rini Angraini, Gautama Budi Arundhati,  
Bagian Hukum Tata, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)  
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121  
[rosita.indrayati@yahoo.com](mailto:rosita.indrayati@yahoo.com)

**Abstrak**

Pemerintah daerah kabupaten, dalam menjalankan pemerintahan daerah kabupaten, memiliki kewenangan legislatif sekaligus kewenangan eksekutif. Kewenangan legislatif pemerintahan daerah kabupaten sebagai salah satu lembaga pembentuk peraturan daerah Kabupaten wajib dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas materi muatan, memperhatikan pembatasan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah kabupaten, serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih tinggi. Kewenangan eksekutif pemerintah daerah kabupaten salah satunya adalah menjalankan peraturan daerah kabupaten. Peraturan daerah kabupaten memiliki peran penting bagi pemerintah daerah kabupaten dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah kabupaten berkaitan dengan penyelenggaraan kesejahteraan bagi daerah kabupaten.

**Kata Kunci:** Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah, Kewenangan

**Abstract**

*The local government districts, in governing the district, has executive authority at the same legislative authority. Legislative authority of the district administration as one of the institutions forming the district local regulations shall be based on the principles of the formation of legislation, principles of substantive content, pay attention to the substance of the restrictions on the scope of the district regulations, and not contrary to the public interest and or regulations legislation hierarchically higher. Executive authority of local government districts one of which is running the district regulations. Regulation districts have an important role for local governments in the district hold the district government affairs pertaining to the welfare of the district administration.*

**Keywords:** Local Government, Local Act, Authority

**Pendahuluan**

**1.1 Latar Belakang**

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara Kesatuan Republik Indonesia menjalankan pemerintahan melalui pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tanpa mengesampingkan bab-bab dan pasal-pasal lain, secara khusus mengatur pemerintahan daerah dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:

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 dengan undang-undang.

2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, and 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.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.<sup>1</sup> Pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten atau kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>2</sup> Pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten atau kota menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.<sup>3</sup>

Pemerintahan daerah kabupaten adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Bupati dan perangkat daerah kabupaten serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>4</sup> Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten meliputi segala urusan yang bukan urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama kecuali pemerintah menugaskan urusan-urusan tersebut kepada pemerintah daerah kabupaten.<sup>5</sup> Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah juga dapat meliputi penyelenggaraan sebagian urusan pemerintah selain urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama dengan asas tugas pembantuan.<sup>6</sup>

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten meliputi urusan pemerintahan daerah yang bersifat pilihan dan urusan pemerintahan daerah yang bersifat wajib.<sup>7</sup> Urusan pemerintahan kabupaten 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.<sup>8</sup> Urusan pemerintahan daerah kabupaten yang bersifat wajib meliputi:<sup>9</sup>

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;

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

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten dilaksanakan dengan pembentukan produk hukum daerah kabupaten serta berlandaskan produk hukum daerah kabupaten tersebut. Produk hukum daerah kabupaten adalah peraturan daerah kabupaten, peraturan bupati, peraturan bersama kepala daerah, dan keputusan bupati.<sup>10</sup> Produk hukum daerah kabupaten terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu produk hukum daerah kabupaten yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah kabupaten yang bersifat penetapan.<sup>11</sup> Produk hukum daerah kabupaten yang bersifat pengaturan terdiri dari peraturan daerah kabupaten, peraturan bupati, dan peraturan bersama kepala daerah sedangkan produk hukum daerah yang bersifat penetapan adalah keputusan bupati.<sup>12</sup>

Produk hukum daerah kabupaten berupa peraturan daerah kabupaten merupakan salah satu bagian terpenting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten. Pengertian peraturan daerah kabupaten adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati.<sup>13</sup> Peraturan daerah kabupaten merupakan produk *legislatif* tingkat daerah kabupaten.<sup>14</sup> Produk legislatif (*legislative acts*) adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat, baik sebagai *legislator* ataupun *co-legislator*.<sup>15</sup> Peraturan daerah kabupaten pada hakikatnya mirip dengan undang-undang di tingkat pusat tetapi daya jangkauannya terbatas pada wilayah hukum pemerintahan daerah kabupaten.<sup>16</sup>

<sup>1</sup>Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>2</sup>Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>3</sup>Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>4</sup>Lihat 1 angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>5</sup>Pasal 10 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>6</sup>Pasal 10 ayat (5) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>7</sup>Pasal 11 ayat (3) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>8</sup>Pasal 13 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup>Pasal 13 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>10</sup>Lihat Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>11</sup>Lihat Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

<sup>12</sup>Lihat Pasal 3, dan Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

<sup>13</sup>Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>14</sup>Lihat Jimly Assididqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan II, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 23.

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm.20

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 23

Pemerintah daerah kabupaten, dalam menjalankan pemerintahan daerah kabupaten, memiliki kewenangan legislatif sekaligus kewenangan eksekutif. Pemerintah Kabupaten memiliki kewenangan legislatif sebagai salah satu lembaga pembentuk peraturan daerah kabupaten dan pemerintah daerah kabupaten memiliki kewenangan eksekutif, yang salah satunya, sebagai pelaksana peraturan daerah kabupaten.

Kewenangan legislatif pemerintahan daerah kabupaten sebagai salah satu lembaga pembentuk peraturan daerah Kabupaten wajib dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan tata cara teknis pembentukan peraturan daerah kabupaten yang diatur dalam peraturan perundang-undangan agar peraturan daerah kabupaten tersebut tidak cacat hukum secara formil dan berpotensi dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung.<sup>17</sup> Materi muatan peraturan daerah kabupaten tersebut harus berlandaskan pertimbangan-pertimbangan yang rasional atas kajian-kajian yang bersifat teoritis dan empiris serta bersinergi dengan materi muatan peraturan daerah kabupaten dan peraturan perundang-undangan yang lain sehingga materi muatan tersebut secara implementatif dapat menciptakan kesejahteraan. Selain itu, materi muatan peraturan daerah Kabupaten tersebut juga harus mencerminkan asas-asas materi muatan, memperhatikan pembatasan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah kabupaten, serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih tinggi agar peraturan daerah Kabupaten tersebut tidak cacat hukum secara materiil dan berpotensi untuk dibatalkan oleh pemerintah, dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari setelah pemerintah menerima penetapan peraturan daerah kabupaten tersebut, dalam hal materi muatannya bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undang yang lebih tinggi,<sup>18</sup> dibatalkan oleh Mahkamah Agung dalam hal materi muatannya bertentangan dengan undang-undang,<sup>19</sup> atau dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung dalam hal materi muatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>20</sup>

Kewenangan eksekutif pemerintah daerah kabupaten salah satunya adalah menjalankan peraturan daerah kabupaten. Peraturan daerah kabupaten memiliki peran penting bagi pemerintah daerah kabupaten dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah kabupaten berkaitan dengan penyelenggaraan kesejahteraan bagi daerah kabupaten. Peraturan daerah Kabupaten merupakan landasan hukum bagi pemerintah daerah Kabupaten untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah, baik dalam bentuk tindakan hukum pemerintah daerah yang berupa pembuatan produk hukum yang meliputi peraturan

Bupati, peraturan bersama kepala daerah, dan keputusan Bupati maupun tindakan hukum pemerintah daerah yang berupa tindakan materiil (*materiele daad*)<sup>21</sup>, karena itu materi muatan yang terdapat dalam peraturan daerah kabupaten mempengaruhi pemerintah daerah kabupaten maupun pihak-pihak lain.

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten yang meliputi kewenangan legislatif dan kewenangan eksekutif sekaligus menimbulkan konsekuensi bahwa setiap pelaksanaan kewenangan legislatif pemerintah daerah kabupaten berupa pembentukan peraturan daerah kabupaten wajib mempertimbangkan kemampuan serta arah kebijakan pemerintah daerah kabupaten. Berdasarkan pertimbangan tersebut penulis berniat menyusun karya ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul **"KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERKAITAN DENGAN BIDANG KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004"**.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka terdapat beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004?
2. Bagaimana kewajiban pemerintahan daerah kabupaten yang dipersyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Agar dapat diperoleh sasaran yang dikehendaki maka dalam Penulisan skripsi ini perlu kiranya ditetapkan suatu tujuan penelitian. Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui dan memahami kewajiban pemerintahan daerah kabupaten yang dipersyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat.

## 1.4. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang konkrit. Penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini adalah untuk menggali, mengolah dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapat kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Metode yang tepat

<sup>17</sup>Lihat Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

<sup>18</sup>Pasal 145 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>19</sup>Lihat Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

<sup>20</sup>Lihat Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

<sup>21</sup>*Materiele daad* merupakan perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum yang dilakukan menurut hukum perdata. Lihat Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan II, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 43

diharapkan dapat memberikan alur pemikiran yang runtun dalam usaha pencapaian pengkajian.

#### 1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter perspektif ilmu hukum.<sup>22</sup>

Tipe penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif (*Legal Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini.<sup>23</sup>

#### 1.4.2 Pendekatan Masalah

Terdapat beberapa pendekatan yang dapat dipergunakan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang akan diteliti. Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penjelasan atas pendekatan-pendekatan tersebut adalah:

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*), dimana pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang menjadi objek pembahasan.<sup>24</sup> Undang-undang dan regulasi tersebut merupakan landasan penulis untuk menjawab isu hukum.
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan ini berdasar pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>25</sup> Hal-hal tersebut menjadi bahan argumentasi penulis untuk menjawab isu hukum.

#### 1.4.3. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa seyogyanya. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

##### 1.4.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan atau putusan-putusan hakim.<sup>26</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi peraturan perundang-undangan yang

relevan dengan permasalahan. Bahan hukum primer yang penulis pergunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan.
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

##### 1.4.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan pedoman-pedoman resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>27</sup> Sumber bahan hukum sekunder yang digunakan pada penulisan skripsi ini meliputi buku-buku literatur, tulisan-tulisan hukum, maupun jurnal-jurnal yang relevan dengan permasalahan.

##### 1.4.3.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan hukum tersier terdiri dari kamus-kamus, ensiklopedi, majalah dan koran. Penulisan skripsi ini menggunakan bahan hukum tersier berupa bahan yang diambil dari kamus, koran, majalah, dan bahan-bahan hukum tersier yang relevan dengan permasalahan.

#### 1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Proses analisis bahan hukum merupakan proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan. Proses ini dilakukan dengan dengan cara:<sup>28</sup>

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum.
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan

Proses analisis bahan hukum sebagaimana disebut di atas sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Hasil analisis dari penelitian hukum tersebut dituangkan dalam suatu bentuk pembahasan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang dibahas hingga sampai pada kesimpulan. Kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode deduksi. Metode deduksi

<sup>22</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 35.

<sup>23</sup>*Ibid*, hlm. 29.

<sup>24</sup>*Ibid*, hlm. 93.

<sup>25</sup>*Ibid*.

<sup>26</sup>*Ibid*, hlm. 141.

<sup>27</sup>*Ibid*.

<sup>28</sup>*Ibid*, hlm. 171

berpangkal dari pengajuan premis mayor. Kemudian diajukan premis minor. Dari kedua premis ini kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*.<sup>29</sup>

## Pembahasan

### 3.1. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Kewenangan pemerintah daerah Kabupaten untuk membentuk peraturan daerah diatur dalam Pasal 25 huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 25 huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan yang memberikan kewenangan bagi kepala daerah untuk membentuk peraturan daerah bukan memuat ketentuan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah. Pengertian kepala daerah tidak sama dengan pemerintah daerah. Kepala daerah merupakan salah satu unsur pemerintah daerah selain perangkat daerah. Kepala daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota sedangkan perangkat daerah merupakan pembantu kepala daerah sekaligus salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah<sup>30</sup> yang terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.<sup>31</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: "Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah".

Pasal 25 huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan yang memiliki kaidah kewenangan. Kaidah adalah arti dari aturan hukum<sup>32</sup> sedangkan kaidah kewenangan adalah kaidah yang menetapkan oleh siapa dan dengan melalui prosedur yang mana kaidah perilaku ditetapkan, dan

bagaimana suatu kaidah perilaku harus diterapkan jika dalam suatu kejadian tertentu terdapat ketidakjelasan.<sup>33</sup>

Kaidah kewenangan dibedakan menjadi kaidah kewenangan perdata dan kaidah kewenangan publik. Kaidah kewenangan perdata dapat dibagi kaidah kualifikasi, kaidah kewenangan dalam arti sempit, dan kaidah prosedur. Kaidah kewenangan publik dapat dibagi menjadi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan kehakiman, dan kewenangan pemerintahan.<sup>34</sup>

Ketentuan Pasal 25 huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat kaidah kewenangan publik berupa kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut adalah peraturan daerah. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan daerah merupakan produk *legislative* di tingkat daerah.<sup>35</sup> Produk legislatif (*legislative acts*) adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat, baik sebagai *legislator* ataupun *co-legislator*.<sup>36</sup> Peraturan daerah pada hakikatnya mirip dengan undang-undang di tingkat pusat tetapi daya jangkauannya terbatas pada wilayah hukum pemerintahan daerah.<sup>37</sup>

Ketentuan Pasal 25 huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak meliputi seluruh kewenangan kepala daerah untuk membentuk peraturan daerah. Tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan sedangkan ketentuan Pasal 25 huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya memuat kewenangan kepala daerah dalam tahapan penyusunan dan penetapan. Kewenangan kepala daerah dalam tahapan perencanaan peraturan daerah diatur dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang untuk kepala daerah di tingkat provinsi dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang untuk kepala daerah di tingkat kabupaten/kota. Kewenangan kepala daerah dalam tahapan pembahasan peraturan daerah diatur dalam Pasal 75 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang untuk kepala daerah di tingkat provinsi dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang untuk kepala daerah di tingkat kabupaten/kota.

Kepala daerah tidak memiliki kewenangan dalam tahapan pengundangan peraturan kepala daerah. Pengundangan peraturan daerah dilakukan oleh dan atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh sekretaris daerah. Hal

<sup>29</sup>*Ibid*, hlm. 47.

<sup>30</sup>Lihat Pasal 1 angka 3 dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>31</sup>Lihat Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>32</sup>J.H. Bruggink, *Op. Cit*, hlm.87

<sup>33</sup>*Ibid*, hlm. 104

<sup>34</sup>*Ibid*, hlm. 105

<sup>35</sup>Lihat Jimly Assidique, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan II, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 23.

<sup>36</sup>*Ibid*, hlm.20

<sup>37</sup>*Ibid*, hlm. 23

tersebut berdasarkan Pasal 147 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan “Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Ke Daerah dalam Berita Daerah, dilakukan oleh Sekretaris Daerah” dan Pasal 86 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan: “Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah”.

Tahapan perencanaan peraturan daerah Kabupaten dilakukan dengan penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Pengertian Program Legislasi Daerah (Prolegda) diatur dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan: 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.

Penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten dilaksanakan oleh satuan perangkat daerah yang diperintahkan oleh Bupati.<sup>38</sup> Penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten dikoordinasikan oleh bagian hukum Kabupaten.<sup>39</sup> Hasil penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten diajukan biro hukum provinsi atau bagian hukum Kabupaten kepada Bupati melalui sekretaris daerah Kabupaten.<sup>40</sup> Bupati menyampaikan hasil penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten kepada Badan Legislasi Daerah (Balegda) melalui pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten.<sup>41</sup>

Kewenangan satuan perangkat daerah Kabupaten untuk menyusun Program Legislasi Daerah (Prolegda) baru ada dalam hal Bupati memerintahkan satuan perangkat daerah tersebut sedangkan kewenangan bagian hukum Kabupaten untuk mengkoordinasikan penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) merupakan kewenangan yang ada tanpa adanya perintah atau pelimpahan kewenangan Bupati. Kewenangan bagian hukum Kabupaten untuk mengkoordinasikan penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) ada berdasarkan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan sekretaris daerah Kabupaten untuk menerima hasil penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) merupakan salah satu penjabaran dari kewajiban dan tugas sekretaris daerah Kabupaten untuk membantu Bupati dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah sebagaimana disebut pada 121 ayat (2)

<sup>38</sup>Lihat Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>39</sup>Lihat Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>40</sup>Lihat Pasal 10 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>41</sup>Lihat Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tahapan penyusunan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten dimulai dengan persiapan penyusunan rancangan peraturan daerah oleh satuan kerja perangkat daerah Kabupaten berdasarkan perintah Bupati.<sup>42</sup> Satuan perangkat daerah yang memiliki wewenang untuk memakrassa penyusunan rancangan peraturan daerah merupakan satuan perangkat daerah yang ruang lingkup materi rancangan peraturan daerah. Satuan perangkat daerah tersebut adalah dinas daerah Kabupaten.

Dinas daerah Kabupaten merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.<sup>43</sup> Dinas daerah merupakan unsur pelaksana urusan daerah.<sup>44</sup> Dinas daerah Kabupaten dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten<sup>45</sup> dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.<sup>46</sup> Dinas daerah Kabupaten yang memiliki wewenang memakrassa rancangan peraturan daerah terdiri dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Dinas Kesehatan, Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, Dinas Pasar, Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum Pengairan, Dinas Pendapatan, Dinas Pendidikan, Dinas Perhubungan, Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan ESDM, Dinas Perkebunan dan Kehutanan, Dinas Pertanian, Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan, Dinas PU Bina Marga, Dinas Sosial, dan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Rancangan peraturan daerah yang telah disusun oleh satuan kerja perangkat daerah Kabupaten dikoordinasikan oleh bagian hukum Kabupaten untuk pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi.<sup>47</sup> Bupati membentuk Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang terdiri dari:<sup>48</sup>

- a. Penanggungjawab: Bupati
- b. Pembina: Sekretaris Daerah Kabupaten
- c. Ketua: Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa penyusunan
- d. Sekretaris: Kepala Bagian Hukum Kabupaten
- e. Anggota: Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten terkait sesuai kebutuhan

Ketua tim pemakrassa melaporkan perkembangan rancangan peraturan daerah dan atau permasalahan kepada sekretaris daerah Kabupaten.<sup>49</sup> Rancangan peraturan daerah yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi dari

<sup>42</sup>Lihat Pasal 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>43</sup>Lihat Pasal 124 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>44</sup>Lihat Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>45</sup>Lihat Pasal 124 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>46</sup>Lihat Pasal 124 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>47</sup>Lihat Pasal 20 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>48</sup>Lihat Pasal 21 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

kepala bagian hukum Kabupaten dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah terkait. Pimpinan satuan kerja perangkat daerah atau pejabat yang ditunjuk mengajukan rancangan peraturan daerah yang telah mendapat paraf koordinasi kepada Bupati melalui sekretaris daerah Kabupaten.<sup>50</sup> Sekretaris daerah Kabupaten dapat melakukan perubahan dan atau penyempurnaan terhadap rancangan peraturan daerah tersebut<sup>51</sup> dan melakukan pengembalian perubahan dan atau penyempurnaan rancangan peraturan daerah kepada pimpinan satuan kerja perangkat daerah pemrakrasa.<sup>52</sup> Bupati menyampaikan rancangan peraturan daerah kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten untuk dilakukan pembahasan.<sup>53</sup>

Bupati membentuk tim asistensi pembahasan rancangan peraturan daerah yang diketuai oleh sekretaris daerah Kabupaten atau pejabat lain yang ditunjuk oleh Bupati.<sup>54</sup> Rancangan peraturan daerah yang berasal dari Bupati atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten dibahas oleh Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>55</sup> Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.<sup>56</sup>

Kewenangan Bupati dalam pembicaraan tingkat I meliputi pemberian penjelasan dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah dan memberikan tanggapan dan atau jawaban terhadap pandangan umum fraksi dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari Bupati dan pemberian pendapat terhadap rancangan peraturan daerah dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten.<sup>57</sup> Kewenangan Bupati dalam pembicaraan tingkat II meliputi pemberian pendapat akhir dan pemberian persetujuan atau penolakan terhadap rancangan peraturan daerah.<sup>58</sup>

Tahapan penetapan peraturan daerah dilakukan oleh Bupati. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten kepada

Bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Bupati menetapkan rancangan peraturan daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten dan Bupati.<sup>59</sup>

Kewenangan Bupati untuk menetapkan peraturan daerah tidak dapat dialihkan, baik dengan mandat atau delegasi, kepada pejabat lain oleh Bupati. Kewenangan Bupati untuk menetapkan peraturan daerah ada berdasarkan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan 25 huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tahapan pengundangan peraturan daerah dilakukan dengan pengundangan peraturan daerah yang telah ditetapkan. Peraturan daerah yang telah ditetapkan diundangkan dalam lembaran daerah yang diterbitkan secara resmi oleh pemerintah daerah.<sup>60</sup> Tahapan pengundangan peraturan daerah merupakan pemberitahuan secara formal suatu peraturan daerah sehingga memiliki daya ikat pada masyarakat.<sup>61</sup>

Kewenangan sekretaris daerah Kabupaten tahapan pengundangan, sebagaimana sebelumnya, ada berdasarkan Pasal 147 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 86 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 147 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan "Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Ke Daerah dalam Berita Daerah, dilakukan oleh Sekretaris Daerah" sedangkan Pasal 86 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan: "Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah".

### 3.2. Kewajiban Pemerintahan Daerah Kabupaten Berkaitan dengan Kesejahteraan Masyarakat.

Tujuan negara, berdasarkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Negara, dalam konsep ini, dipandang hanya sebagai alat yang dibentuk manusia untuk mencapai tujuan bersama yaitu suatu tata masyarakat yang di dalamnya ada kebahagiaan, kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat di negara tersebut.<sup>62</sup>

Kesejahteraan merupakan kata turunan dari kata dasar sejahtera yang mendapatkan imbuhan ke-an. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pengertian sejahtera adalah "aman sentosa dan makmur; selamat (terlepas dr segala macam

<sup>49</sup>Lihat Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>50</sup>Lihat Pasal 23 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>51</sup>Lihat Pasal 24 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>52</sup>Lihat Pasal 24 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>53</sup>Lihat Pasal 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>54</sup>Lihat Pasal 26 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>55</sup>Lihat Pasal 34 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>56</sup>Lihat Pasal 34 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>57</sup>Lihat Pasal 35 huruf a dan b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>58</sup>Lihat Pasal 36 huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>59</sup>Lihat Pasal 40 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>60</sup>Lihat Pasal 55 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>61</sup>Lihat Pasal 55 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>62</sup>Musaneef dalam Y.W. Sunindhia, 1996, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Cetakan II, Jakarta: Rineka Cipta, hlm.60

gangguan)” sedangkan pengertian kesejahteraan adalah “hal atau keadaan sejahtera; keamanan, keselamatan, ketenteraman”.<sup>63</sup>

Salah satu tujuan tujuan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Hal tersebut tercantum dalam Alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota. Pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan merupakan satu kesatuan penyelenggaraan pemerintahan negara. Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat meningkatkan efisiensi dan

efektifitas penyelenggaraan pemerintahan karena pemerintahan daerah, dalam menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan, lebih mengetahui aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan. daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global.<sup>64</sup>

Pemerintahan daerah membentuk peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan: “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” dan Pasal 136 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/ kota dan tugas pembantuan”.

Pemerintahan daerah Kabupaten dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten memiliki kewajiban untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari:<sup>65</sup>

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan-ketentuan yang mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Kewajiban pemerintahan daerah Kabupaten untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara lebih khusus termuat dalam kewajiban yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Asas kejelasan tujuan menyatakan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten, karena peraturan daerah Kabupaten merupakan bentuk penyelenggaraan otonomi daerah Kabupaten dan tugas pembantuan, harus menunjukkan kejelasan atas tujuan penyelenggaraan otonomi daerah Kabupaten dan tugas pembantuan. Kewajiban pemerintahan daerah Kabupaten terkait asas kejelasan tujuan diatur dalam Pasal 136 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan”. Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk meningkatkan

<sup>64</sup>Lihat Konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>65</sup>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>63</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, hlm. 1284.

kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Kewajiban pemerintahan daerah Kabupaten untuk memperhatikan kesejahteraan masyarakat juga diatur dalam Pasal 27 ayat (1) huruf b dan Pasal 45 huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, termasuk dalam tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah, kepala daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Kewajiban pemerintah daerah Kabupaten untuk memperhatikan hierarki dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten diatur dalam Pasal 136 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah" sedangkan Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Pemerintah daerah Kabupaten memiliki kewajiban untuk memperhatikan kesesuaian materi muatan peraturan daerah Kabupaten. Pembentukan peraturan daerah Kabupaten juga wajib mencerminkan asas-asas materi muatan sebagaimana disebut pada Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Pasal 138 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Materi peraturan daerah Kabupaten wajib mencerminkan asas-asas:<sup>66</sup>

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kesusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Ruang lingkup materi muatan peraturan daerah Kabupaten meliputi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Kabupaten dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah Kabupaten dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>67</sup> Materi muatan

<sup>66</sup>Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Pasal 138 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>67</sup>Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

peraturan daerah Kabupaten juga dapat memuat ketentuan pidana dan ketentuan penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan daerah Kabupaten. Materi muatan peraturan daerah Kabupaten, secara lebih terperinci, dapat memuat:

- a) Ketentuan pidana berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).<sup>68</sup>
- b) Ketentuan pidana berupa ancaman pidana kurungan lebih dari 6 (enam) bulan atau pidana denda lebih dari Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) apabila berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>69</sup>
- c) Ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.<sup>70</sup>
- d) Ketentuan tentang penunjukan pejabat lain selain Satuan Polisi Pamong Praja yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan daerah kabupaten.<sup>71</sup>

Asas keterbukaan menyatakan 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. Kewajiban Pemerintahan Daerah dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten terkait asas keterbukaan diatur dalam Pasal 139 ayat (1), Pasal 142 ayat (1) dan (2), serta Pasal 147 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda". Pasal 142 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: "Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD". Pasal 142 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: "Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah". Pasal 147 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: "Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah". Pasal 147 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: "Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah, dilakukan oleh Sekretaris Daerah".

<sup>68</sup>Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>69</sup>Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>70</sup>Pasal 143 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>71</sup>Pasal 149 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 147 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: “Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah”.

Asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten harus berdasarkan prinsip demokrasi dengan memperhatikan potensi masyarakat melalui *social understanding, social support, social responsibility* untuk terwujudnya *social participation*.<sup>72</sup> Kewajiban pemerintah daerah Kabupaten untuk memperhatikan partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya diatur dalam Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda”.

Ketentuan Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memiliki ruang lingkup yang sempit, yaitu partisipasi masyarakat hanya ditujukan pada penyiapan atau tahapan pembahasan peraturan daerah. Ketentuan tersebut juga mengandung ketidakjelasan terhadap pengertian kata “penyiapan” karena dalam tahapan pembentukan peraturan daerah tidak dikenal tahapan “penyiapan”. Ruang lingkup pengaturan terhadap partisipasi masyarakat yang sempit dalam Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditutupi dengan pengaturan mengenai partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten dalam tahapan perencanaan secara khusus diatur dalam Pasal 35 *juncto* 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Penyebarluasan Progam Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten, rancangan peraturan daerah Kabupaten, dan peraturan daerah Kabupaten memiliki tujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Pasal 92 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan:

- (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah Kabupaten, diatur secara umum dalam BAB XI tentang Partisipasi

Masyarakat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. pada Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Masukan secara lisan dan atau tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan atau seminar, lokakarya, dan atau diskusi.<sup>73</sup> Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.<sup>74</sup> Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.<sup>75</sup>

Peraturan daerah Kabupaten wajib mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas materi muatan, pembatasan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah kabupaten, serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih tinggi agar peraturan daerah Kabupaten tersebut tidak cacat hukum secara formil dan atau materiil dan berpotensi untuk dibatalkan oleh pemerintah, dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari setelah pemerintah menerima penetapan peraturan daerah kabupaten tersebut, dalam hal materi muatannya bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undang yang lebih tinggi,<sup>76</sup> dibatalkan oleh Mahkamah Agung dalam hal materi muatannya bertentangan dengan undang-undang,<sup>77</sup> atau dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung dalam hal materi muatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>78</sup>

Materi muatan peraturan daerah Kabupaten wajib berlandaskan pertimbangan-pertimbangan yang rasional berdasarkan kajian-kajian yang bersifat teoritis dan empiris serta bersinergi dengan materi muatan peraturan daerah Kabupaten dan peraturan perundang-undang yang lain sehingga materi muatan tersebut secara implementatif dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pertimbangan-pertimbangan yang rasional berdasarkan kajian-kajian yang bersifat teoritis dan empiris dapat ditemukan dalam naskah akademik.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat

<sup>73</sup>Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>74</sup>Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>75</sup> Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>76</sup>Pasal 145 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>77</sup>Lihat Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

<sup>78</sup>Lihat Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

<sup>72</sup>Y.W. Sunindhia, *Op,Cit*, hlm. 6.

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.<sup>79</sup> Sistematika Naskah Akademik peraturan daerah Kabupaten wajib memuat: Judul, Kata Pengantar, Daftar Isi, Bab I tentang Pendahuluan, Bab II tentang Kajian Teoretis dan Praktik Empiris, Bab III tentang Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait, Bab IV tentang Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis, Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup, Materi Muatan Peraturan Daerah Kabupaten, Bab VI Penutup, Daftar Pustaka, serta Lampiran.<sup>80</sup>

Pemerintahan daerah Kabupaten dalam membentuk peraturan daerah Kabupaten wajib mengidentifikasi pokok-pokok masalah. Pokok-pokok masalah tersebut antara lain:<sup>81</sup>

- Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

Pemerintahan daerah Kabupaten wajib menuangkan jawaban atas pokok-pokok masalah tersebut dalam naskah akademik. Jawaban pokok-pokok masalah tersebut meliputi:

- Kajian teoritis dan empiris (Kajian teoretis, Kajian terhadap asas atau prinsip yang terkait dengan penyusunan norma, Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat, dan Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara).<sup>82</sup>
- Kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>83</sup>
- Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.<sup>84</sup>

<sup>79</sup>Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>80</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>81</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>82</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>83</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>84</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

d. Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah kabupaten.<sup>85</sup>

Peraturan daerah kabupaten, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, memiliki tujuan untuk meningkatkan masyarakat. Salah satu peraturan daerah kabupaten yang memuat materi yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat antara lain Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 tentang Rumah Pemdondokan Kabupaten Jember, Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kabupaten Jember, dan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2008 tentang Irigasi.

Masing-masing peraturan daerah memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di bidang-bidang tertentu. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 tentang Rumah Pemdondokan Kabupaten Jember memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di bidang sosial budaya. Hal tersebut dapat ditemukan secara implisit dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 tentang Rumah Pemdondokan Kabupaten Jember yang menyatakan:

Tujuan pengaturan rumah pemondokan sebagai berikut:

- mewujudkan Kabupaten Jember yang religius;
- menjaga ketentraman dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat;
- melakukan pengendalian dan penertiban kependudukan;
- melestarikan dan mengembangkan nilai-nilai luhur budaya setempat;
- mengatasi permasalahan sosial yang timbul karena interaksi sosial dan kultur.

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 tentang Rumah Pemdondokan Kabupaten Jember memuat materi muatan yang mengakomodir beberapa prinsip *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR). Prinsip-prinsip *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) tersebut antara lain:

- Prinsip yang terdapat dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) yang menyatakan: "Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang: (a) Untuk mengambil bagian dalam kehidupan berbudaya."
- Prinsip yang terdapat dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) yang menyatakan: "Langkah-langkah yang harus diambil oleh Negara-negara Pihak pada Kovenan ini guna merealisasikan sepenuhnya hak ini, harus mencakup langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka pelestarian, pengembangan dan penyebaran ilmu pengetahuan dan kebudayaan."

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kabupaten Jember memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di bidang ekonomi. Hal tersebut dapat ditemukan eksplisit dalam Pasal

<sup>85</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

3 huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kabupaten Jember menyatakan bahwa penempatan dan perlindungan Calon Tenaga Kerja Indonesia dan Tenaga Kerja Indonesia bertujuan untuk memberikan dan menjamin perlindungan kepada Tenaga Kerja Indonesia dalam menjalani proses bekerja ke luar negeri dan dalam mewujudkan kesejahteraan pasca bekerja dari luar negeri serta Pasal 3 huruf h Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kabupaten Jember menyatakan bahwa penempatan dan perlindungan Calon Tenaga Kerja Indonesia dan Tenaga Kerja Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan Calon Tenaga Kerja Indonesia/Tenaga Kerja Indonesia dan keluarganya.

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kabupaten Jember memuat materi muatan yang mengakomodir beberapa prinsip *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR). Prinsip-prinsip *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) tersebut antara lain:

- a. Prinsip yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) yang menyatakan: “Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak atas pekerjaan, termasuk hak setiap orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterimanya sendiri secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah yang tepat guna melindungi hak tersebut.”
- b. Prinsip yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (2) *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) yang menyatakan: “Langkah-langkah yang akan diambil oleh suatu Negara Pihak pada Kovenan ini untuk mencapai realisasi sepenuhnya atas hak ini harus meliputi juga pedoman teknis dan kejuruan serta program pelatihan, kebijakan dan teknik-teknik untuk mencapai perkembangan ekonomi, sosial dan budaya yang mantap serta lapangan kerja yang memadai dan produktif dengan kondisi-kondisi yang menjamin kebebasan politik dan ekonomi mendasar bagi individu.”

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2008 tentang Irigasi memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di bidang ekonomi. Hal tersebut dapat ditemukan eksplisit dalam Konsideran huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2008 tentang Irigasi yang menyatakan bahwa pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2008 tentang Irigasi adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani agar pengelolaan lahan pertanian lebih berdaya guna dan berhasil guna perlu peningkatan pengelolaan jaringan irigasi di Kabupaten Jember.

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2008 tentang Irigasi memuat materi muatan yang mengakomodir beberapa prinsip *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR). Prinsip-prinsip

*Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) tersebut antara lain:

- a) Prinsip yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) yang menyatakan: “Semua rakyat, untuk kepentingan mereka sendiri, dapat secara bebas mengelolah kekayaan dan sumber daya alam mereka tanpa mengurangi kewajiban-kewajiban yang timbul dari kerja sama ekonomi internasional berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan hukum internasional. Dalam hal apapun tidak dibenarkan untuk merampas hak-hak rakyat atas sumber-sumber penghidupannya.”
- b) Prinsip yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) yang menyatakan: “Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak atas pekerjaan, termasuk hak setiap orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterimanya sendiri secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah yang tepat guna melindungi hak tersebut.”
- c) Prinsip yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (2) *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) yang menyatakan: “Langkah-langkah yang akan diambil oleh suatu Negara Pihak pada Kovenan ini untuk mencapai realisasi sepenuhnya atas hak ini harus meliputi juga pedoman teknis dan kejuruan serta program pelatihan, kebijakan dan teknik-teknik untuk mencapai perkembangan ekonomi, sosial dan budaya yang mantap serta lapangan kerja yang memadai dan produktif dengan kondisi-kondisi yang menjamin kebebasan politik dan ekonomi mendasar bagi individu.”
- d) Prinsip yang terdapat dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a dan b *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR) yang menyatakan: “Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak-hak mendasar bagi setiap orang untuk bebas dari kelaparan, dan harus mengambil langkah-langkah baik secara sendiri-sendiri maupun melalui kerja sama Internasional, termasuk program-program khusus yang diperlukan:
  - (a) Untuk meningkatkan cara-cara/metode produksi, pelestarian dan penyaluran pangan dengan sepenuhnya menggunakan dan menyebarkan pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan tentang prinsip-prinsip ilmu gizi, dan dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem pertanian sedemikian rupa sehingga mencapai suatu pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam yang sangat efisien;
  - (b) Untuk menjamin penyaluran yang merata dari persediaan pangan dunia sesuai dengan kebutuhan dengan memperhatikan masalah-masalah negara-negara pengimpor maupun pengekspor. “

## Kesimpulan dan Saran

### 3.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian pada bab sebelumnya, kesimpulan yang dapat penulis kemukakan adalah:

1. Kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam membentuk peraturan daerah kabupaten meliputi kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah kabupaten meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat kewenangan bupati dalam tahapan penyusunan dan penetapan dalam Pasal 25 huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan bupati dalam tahapan perencanaan peraturan daerah kabupaten diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan bupati dalam tahapan pembahasan peraturan daerah kabupaten diatur dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan sekretaris daerah kabupaten dalam tahapan pengundangan peraturan daerah kabupaten diatur dalam Pasal 147 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Pemerintahan daerah kabupaten memiliki kewajiban untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan agar tujuan terciptanya kesejahteraan masyarakat terpenuhi. Kewajiban pemerintahan daerah kabupaten untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara lebih khusus termuat dalam kewajiban yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewajiban-kewajiban pemerintahan daerah kabupaten yang dipersyaratkan dalam pembentukan peraturan daerah kabupaten dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat antara lain kewajiban untuk memperhatikan kejelasan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah, kewajiban untuk memenuhi asas-asas materi muatan peraturan daerah, kewajiban untuk memperhatikan ruang lingkup materi muatan, dan kewajiban untuk memperhatikan partisipasi masyarakat. Selain itu, pemerintahan daerah kabupaten memiliki kewajiban untuk memperhatikan prinsip-prinsip yang terdapat dalam *Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICESCR).

### 3.2 Saran

Berdasarkan uraian-uraian pada bab sebelumnya, saran yang dapat penulis kemukakan adalah:

1. Pembentuk undang-undang sebaiknya mengatur dengan lebih rinci kewenangan pemerintah daerah kabupaten maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah apabila kembali melakukan perubahan terhadap

undang-undang tentang pemerintahan daerah. Hal tersebut dikarenakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur secara rinci kewenangan pemerintah daerah kabupaten maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten dalam tahapan penyusunan, penetapan, dan pengundangan sedangkan tahapan penyusunan dan pembahasan tidak diatur dengan rinci.

2. Pemerintahan daerah kabupaten sebaiknya memperhatikan kewajiban-kewajiban yang dipersyaratkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah agar peraturan daerah kabupaten tidak cacat hukum. Kewajiban-kewajiban yang dipersyaratkan antara lain memperhatikan masukan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan melakukan penyebarluasan rancangan peraturan daerah kabupaten sebagaimana diatur dalam Pasal 142 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan materi yang diatur dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis R Fragaria Vesca Jananta mengucapkan terimakasih kepada kedua orang tua yang senantiasa selalu memberikan nasihat, do'a, kasih sayang dan dukungannya, serta Bapak dan Ibu dosen dan seluruh civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah membimbing dan memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis.

### Daftar Pustaka

#### 1, Buku

- [1] Jimly Assididqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan II, Jakarta: Sinar Grafika.
- [2] Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan II, Malang: Bayumedia Publishing.
- [3] Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- [4] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.
- [5] Y.W. Sunindhia, 1996, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Cetakan II, Jakarta: Rineka Cipta.

#### 2. Peraturan Perundang-undangan

- [6] Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.
- [7] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- [8] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- [9] Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- [10] Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2008 tentang Irigasi.

- [11] Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kabupaten Jember
- [12] Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 tentang Rumah Pemandokan Kabupaten Jember

