

Mia Kusuma Fitriana

Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Timur  
miakusuma2001@gmail.com

## PERAN PERATURAN DAERAH DALAM MENCAPAI TUJUAN DESENTRALISASI

### ABSTRACT

*In the context of the implementation of autonomy and duty of assistance, local government shall have the right to form a regional regulation. Implementation of Regional Autonomy and Decentralization requires a legal instrument to ensure the implementation of the rights, powers and tasks of assistance which have been submitted by the Central Government to the Region. The legal instrument is in the form of a Regional Regulation. In the context of regional autonomy, the existence of local regulations in principle has a role to maximize decentralization*

*To build local political infrastructure and superstructure to become more democratic, the creation of local government bureaucracy that can maximize the value of effectiveness, efficiency, equality and economics and ultimately can improve the welfare of the community as a whole to be deeper in both the necessary Local Regulations that will organize arrangements in the framework of the implementation of regional autonomy and co-administration, organizing the arrangement as a further elaboration of the higher legislation with due regard to the characteristics of each region, organizing the arrangement of things that are not contrary to the public interest and the enforcement of the arrangement of things that are not. Contrary to higher legislation. Thus the implementation of the optimization of decentralization objectives can be achieved by the formation of local regulations*

### KEYWORD

REGION REGULATION,  
DECENTRALIZATION

### ABSTRAK

Dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan, pemerintahan daerah berhak untuk membentuk peraturan daerah. Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Desentralisasi memerlukan suatu instrumen hukum untuk menjamin terlaksananya hak-hak, kewenangan-kewenangan dan tugas-tugas pembantuan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah. Instrumen hukum tersebut adalah dalam bentuk Peraturan Daerah. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal

Untuk membangun infrastruktur dan suprastruktur politik tingkat lokal menjadi lebih demokratis, terciptanya birokrasi pemerintahan lokal yang mampu memaksimalkan

### KATA KUNCI

PERATURAN DAERAH,  
DESENTRALISASI

nilai efektivitas, efisiensi, kesetaraan serta ekonomis dan pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan agar menjadi lebih dalam baik maka diperlukan Peraturan Daerah yang akan menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian pelaksanaan optimalisasi tujuan desentralisasi dapat tercapai dengan pembentukan peraturan daerah.

## PENDAHULUAN

Reformasi pemerintahan di Indonesia telah mengakibatkan perubahan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang pada awalnya sentralistik telah berubah ke arah desentralistik. Hal ini ditandai dengan pemberian otonomi daerah yang lebih luas kepada daerah. Pemerintah daerah dengan otonomi merupakan suatu bentuk peralihan dari sistem sentralisasi ke desentralisasi. Proses perubahan dari sentralisasi ke desentralisasi tidak hanya berdampak secara administratif tapi juga secara politik dan sosial budaya. Sehingga otonomi berdampak pula bagi kalangan masyarakat (publik), badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang.<sup>1</sup>

Perubahan paradigma tersebut membawa perubahan signifikan dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang ada di Indonesia. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggungjawab menyelenggarakan pemerintahannya. Pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dilaksanakan diantaranya melalui tugas pembantuan, wewenang pengaturan urusan pemerintahan di daerah yang dikenal dengan Otonomi Daerah. Penyerahan urusan pemerintahan pusat kepada daerah berdasarkan asas otonomi merupakan beberapa perubahan besar yang ditimbulkan oleh perubahan paradigma kekuasaan tersebut. Dengan demikian, Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Kebijakan implementasi Asas Desentralisasi ini tidak serta merta menghilangkan peran pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan umum di daerah. Kementerian dalam

---

<sup>1</sup> Prof.Drs.HAW.Widjaja, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, PT.RajaGrafindo Persada, 2004, hal. 76

negeri sebagai pembina umum satuan polisi pamong praja di daerah juga mempunyai tanggungjawab dan peran yang sangat penting dalam menentukan arah kebijakan, melalui kegiatan fasilitasi, regulasi serta monitoring dan evaluasi.<sup>2</sup>

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.<sup>3</sup> Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>4</sup> Dan Adapun yang dimaksud dengan Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.<sup>5</sup>

Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Desentralisasi memerlukan suatu instrumen hukum untuk menjamin terlaksananya hak-hak, kewenangan-kewenangan dan tugas-tugas pembantuan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah. Instrumen hukum tersebut adalah dalam bentuk Peraturan Daerah. Peraturan daerah ini dibuat sebagai salah satu bentuk penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Perda merupakan instrumen yang strategis dalam mencapai tujuan desentralisasi. Yang mana tujuan dari desentralisasi diantaranya adalah untuk mencegah pemusatan keuangan, sebagai upaya pendemokrasian Pemerintah Daerah agar mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan, dan dapat menjadikan program-program perbaikan sosial pada tingkat lokal lebih realistis. Tujuan desentralisasi tersebut akan dapat tercapai melalui suatu instrumen yang strategis dan efektif.

Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.<sup>6</sup> Dalam perspektif politik, tujuan dari desentralisasi dapat dilihat dari sisi pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah daerah adalah untuk mewujudkan *political equality, local accountability dan local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah mewujudkan

---

<sup>2</sup> Asas Desentralisasi tidak lantas menghilangkan peran pemerintah pusat, 17 Agustus 2014, <http://www.jpnn.com/read/2014/08/17/252176/Asas-Desentralisasi-Tidak-Lantas-Menghilangkan-Peran-Pemerintah-Pusat->, Tanggal Akses 1 Desember 2014

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>4</sup> Ibid, Lihat Pasal 1 ayat (9)

<sup>5</sup> Ibid, Lihat Pasal 1 Ayat (11)

<sup>6</sup> Reny Rawasita, et.al. "Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah". Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009. Hal. 60.

*political education, provide training in political leadership dan create political stability.*<sup>7</sup>

Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota/Kabupaten. Secara hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Provinsi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Perda Provinsi dan Kabupaten / Kota merupakan salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang ada di Indonesia, yang menduduki hierarki terbawah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Peraturan Daerah dalam hal ini adalah produk administrasi negara, karena Perda telah masuk ranah peraturan perundang – undangan. Lebih tepatnya dalam tata urutan /hierarki peraturan perundang-undangan, Perda masuk ranah Undang-undang kebawah. Peraturan daerah merupakan suatu bentuk kebijaksanaan pada lingkup daerah yang mencakup Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah lebih tepatnya adalah suatu bentuk kebijaksanaan umum pada tingkat Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.<sup>9</sup> Karena pada hakekatnya Peraturan perundang – undangan merupakan suatu kebijaksanaan tertulis yang bersifat pengaturan (*regelen*) yang dibuat oleh aparatur negara yang pada lingkup daerah yang mana dalam hal ini adalah gubernur atau Walikota/Bupati.<sup>10</sup>

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur, sedangkan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.<sup>11</sup> Suatu produk hukum tidak dapat disebut Peraturan Daerah (Perda) apabila hanya ditetapkan oleh Kepala Daerah saja, tanpa disetujui oleh DPRD. Karena hubungan kemitraan antara DPRD dan Kepala daerah dalam hal ini Gubernur adalah Kemitraan yang sejajar. Sehingga diperlukan persetujuan bersama dalam pembentukan Perda.

Terkait penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Otonom, Perda baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota berperan sebagai penyelenggara Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Perda menjadi instrumen hukum agar pembagian tugas antara pusat dan daerah dapat terlaksana dengan baik dan sesuai porsi masing-masing. Terlebih lagi dalam

---

<sup>7</sup> Syarif Hidayat, "Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah", Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006. Hal.56

<sup>8</sup> Lihat Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

<sup>9</sup> Baca...Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesi, Edisi Ketiga, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 2003, hlm. 5

<sup>10</sup> Lihat..Ibid, hlm. 8

<sup>11</sup> Lihat Ibid Pasal 1 ayat (7) dan (8)

pelaksanaan dan penegakkan hukum maupun perundang-undangan acapkali diperlukan pengaturan khusus pada daerah tertentu yang mempunyai kekhususan sosial-budaya yang berbeda dengan daerah lain. Sehingga untuk memudahkan pelaksanaan Undang-Undang ataupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di bentuklah Perda yang disesuaikan dengan keadaan sosial-budaya masyarakat daerah tersebut.

Perda adalah instrumen yang digunakan dalam otonomi daerah untuk mencapai tujuan desentralisasi. Akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah apakah tujuan dari dilaksanakannya desentralisasi selama ini telah tercapai? Atau dalam formulasi lain dapat dikemukakan apakah melalui pembentukan Perda yang ada di setiap daerah otonom dapat mewujudkan tujuan desentralisasi? hal inilah yang akan menjadi kajian lebih lanjut dalam tulisan ini.

### **PERAN DAN FUNGSI PERATURAN DAERAH**

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Perda mempunyai kedudukan yang strategis dalam upaya pencapaian tujuan desentralisasi, karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 136 UU No.32 Th. 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut :

1. Menyelenggaraan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Menyelenggaraan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Menyelenggaraan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Menyelenggaraan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Perda memiliki dalam fungsinya yang pertama yaitu menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat UUD RI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Dalam otonomi daerah,

daerah otonom memerlukan instrumen hukum sebagai sarana pelaksanaan otonomi dan tugas-tugas pembantuan yang diberikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan adanya peraturan daerah maka, landasan hukum bagi daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pembantuan dan pelaksanaan kewenangan lainnya mengenai otonomi daerah menjadi lebih kuat. Kemudian, fungsi yang kedua yaitu menyelenggaraan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, bahwa Perda berperan sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun, pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Setiap daerah memiliki kekhususan tersendiri yang membedakan dengan daerah lainnya. Dalam pelaksanaan atau dalam menjalankan suatu peraturan perundang-undangan masing-masing daerah memiliki masalah maupun kendala tersendiri. Kendala maupun masalah yang dihadapi tiap-tiap daerah pasti berbeda-beda baik dari sisi budaya, kondisi wilayah, kondisi sosiologi masyarakat setempat, maupun permasalahan lainnya. Oleh karena itu dengan adanya Perda diharapkan akan lebih memudahkan pelaksanaan dan penegakkan peraturan perundang-undangan. Karena dengan Perda maka, peraturan perundang-undangan akan disesuaikan dengan kondisi daerah yang di formulasikan dalam perda tersebut. Sehingga keberadaan perda ini akan membantu terlaksananya peraturan perundang-undangan hingga tingkat daerah.

Yang ketiga, Perda berfungsi menyelenggaraan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Hal ini dimaksudkan bahwa Perda yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Sehingga Perda dapat menjadi alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Selama dalam sistem sentralistik, daerah hanya diberi porsi yang minimal dalam pengelolaan pendapatan asli daerahnya yang selebihnya akan menjadi hak pusat dalam tata kelola keuangannya. Sedangkan setelah berlakunya sistem desentralisasi, daerah diberi porsi yang lebih besar dibandingkan pemerintah pusat. Pengelolaan pendapatan daerah ini di atur dalam Peraturan daerah sehingga pengelolaannya dapat berjalan sesuai dengan kaidah hukum dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan adanya Peraturan Daerah yang mengatur mengenai keuangan daerah atau mengenai tata kelola pendapatan daerah maka penggunaan anggaran akan lebih tepat sasaran bagi daerah dan masyarakat sasaran sehingga

anggaran tersebut benar-benar dipergunakan untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan daerah. Perda-perda yang mengatur mengenai pelayanan publik, pengelolaan pendapatan daerah dan sejenisnya telah mendorong program percepatan pembangunan daerah sekaligus peningkatan kesejahteraan daerah.

Fungsi yang keempat, sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah merupakan wujud peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang terdekat dengan masyarakat. Perda lah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan. Bahkan dalam realitas masyarakat, sering kita temui fakta masyarakat yang lebih segan kepada peraturan daerah dibanding peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda merupakan instrumen hukum yang menjadi panduan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar dapat dilaksanakan dengan baik hingga ke tingkat daerah. Sehingga antara Perda dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mempunyai kesinambungan. Terkait dengan hierarki suatu peraturan perundang-undangan, maka fungsi Perda juga harus tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan.

Peranan perda dalam otonomi daerah meliputi:<sup>12</sup>*Pertama*, perda sebagai instrumen kebijakan dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Pada fungsi ini perda sebagai sarana hukum merupakan alat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sebagai alat kebijakan daerah tujuan utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pembangunan daerah yang berkesinambungan. *Kedua*, perda merupakan pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga harus tunduk pada asas tata urutan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, penangkap dan penyalur aspirasi masyarakat daerah. Perda merupakan sarana penyaluran kondisi khusus daerah dalam konteks dimensi ekonomi, social, politik dan budaya. *Keempat*, sebagai alat transformasi perubahan daerah. Dalam fungsi ini, perda turut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah. *Kelima*, harmonisator berbagai kepentingan. Perda merupakan produk perundang-undangan yang mempertemukan berbagai kepentingan.

### **MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah berisi mengenai materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan dapat memuat

---

<sup>12</sup> Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah, CAPPLER-Depkumham, Jakarta: 2008.

ketentuan pidana didalamnya.<sup>13</sup> Adapun ketentuan pidana dimaksud adalah berupa ancaman pidanakurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh jutarupiah).<sup>14</sup> Materi Muatan Perda berdasarkan UU Pemerintah Daerah, Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif yang dimaksud adalah, diantaranya; teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, denda administratif dan/atau sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan Perda di atas harus dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menentukan pembagian urusan pemerintahan dan pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah, dan urusan-urusan pemerintah daerah yang lain yang menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dalam Perdanya. Hal ini untuk lebih mempermudah penentuan materi muatannya. Materi Muatan Perda mempunyai ciri bahwa Pembentuk Perda harus merancang normanya agar substansi Perda dapat langsung diterapkan dan ditegakkan, yakni dengan menjauhkan diri untuk merancang normanya kepada sifat universalitas dan asas-asas yang berlaku umum (nasional). Perancang Perda harus memikirkan sifat kedaerahan dan ciri-ciri kekhasannya serta delegasian atau atribusian dari peraturan perundang-undangan di atasnya sehingga tidak terjebak pada materi muatan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan di atasnya.

Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- a. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 14 dan 15 ayat (1) UU nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>14</sup> Ibid Pasal 15 ayat (2)



- d. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan<sup>6</sup>. Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal /daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Menurut tata urutan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah menduduki urutan terbawah, sehingga tampak bahwa semakin kebawah maka muatan peraturan masing-masing semakin mengkerucut. Dengan semakin mengkerucutnya materi muatan, maka akan lebih mudah menentukan materi muatan yang terbawah karena yang terakhir inilah sebagai hasil residu peraturan di atasnya. Dengan adanya pengaturan mengenai proses pembentukan hingga materi muatan yang dimuat dalam suatu peraturan daerah ataupun rancangan peraturan daerah seharusnya sudah tidak lagi muncul perda –perda yang bermasalah. Akan tetapi dalam kenyataannya tetap saja masih banyak Raperda dan Perda yang bermasalah. Dr.

Wahiduddin Adams, menjelaskan bahwa munculnya perda dan raperda bermasalah antara lain disebabkan oleh: <sup>15</sup>

- (i) lemahnya sumber daya manusia (sistem pendukung legislasi) di daerah,
- (ii) lemahnya pembinaan dan sosialisasi dari pusat ke daerah,
- (iii) lemahnya pengawasan masyarakat (partisipasi) terhadap kinerja pemerintahan daerah, dan
- (iv) penyusunan perda masih dipengaruhi kepentingan jangka pendek (untuk meningkatkan PAD) serta mendahulukan kepentingan elit lokal.

### **PROSES LEGISLASI & PEMBENTUKKAN PERATURAN DAERAH**

Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah membawa perubahan jalannya Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Hal ini terkait dengan bergesernya pemaknaan Peraturan Daerah sebagai suatu produk hukum yang dibuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Dibawah Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerinah Daerah, DPRD mempunyai beberapa fungsi diantaranya adalah fungsi legislasi yang diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah. UU tersebut juga menegaskan bahwa pembentukkan Peraturan Daerah adalah kewenangan DPRD dan DPRD bukanlah bagian dari Pemerintah Daerah tetapi sebagai badan legislatif daerah. Hal ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2004 yang menyatakan DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda.<sup>16</sup> Dipisahkannya DPRD dari Pemerintah Daerah memperjelas bahwa pembentukkan Perda adalah kewenangan DPRD, karena semua Perda yang akan ditetapkan oleh Kepala Daerah harus telah mendapat persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam UU nomor 23 tahun 2014 mengatur bahwa DPRD mempunyai fungsi dalam pembentukan Perda Provinsi (Kabupaten/Kota), anggaran dan pengawasan. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Legislator tingkat provinsi hingga kabupaten akan berubah nama menjadi Badan Pembuat Peraturan Daerah. Fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dilaksanakan dengan cara:<sup>17</sup>

- a. membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur.

---

<sup>15</sup> Dr. Wahiduddin Adams, "Peta Permasalahan dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Upaya Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah" djpp.go.id. Diakses Tanggal 27 Desember 2014

<sup>16</sup> Lihat Pasal 95 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004

<sup>17</sup> Lihat Pasal 97 UU nomor 23 Tahun 2014

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundangundangan sebagai berikut:

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tahapan – tahapan pembentukkan Peda dimulai dengan tahapan perencanaan. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi /Kabupaten (Kota) dilakukan dalam Prolegda Provinsi/Kabupaten (Kota). Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi ini dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- b. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- c. aspirasi masyarakat daerah.

Demikian pula tahapan perencanaan perda Kabupaten, melalui proses yang sama seperti Perda Provinsi, hanya saja dilaksanakan dalam Prolegda Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam tahap penyusunan, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, kecuali Perda yang memuat materi ;Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, maka tidak perlu disertai Naskah Akademik. Tahapan penyusunan Perda melalui proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Akan tetapi proses harmonisasi ini dalam prakteknya tidak selalu dilakukan pada tahap penyusunan.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Sedangkan pembahasan Perda Kab/Kota dilakukan oleh DPRD Kab/Kota bersama Bupati/Walikota. Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan yang dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi /Kabupaten (kota) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi/Kabupaten (Kota).

Setelah tahapan pembahasan maka selanjutnya adalah tahap penetapan Raperda menjadi Perda. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi

Perda. Penyampaian Raperda sebagaimana dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3(tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Selanjutnya Gubernur wajib menyampaikan Raperda Provinsi kepada Menteri paling lama 3(tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda. Begitupula dalam Raperda Kabupaten/ Kota, Bupati/wali kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3(tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda. Selanjutnya Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan Perda diterima. Rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah. Dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat nomor register maka, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat secara berkala menyampaikan laporan Perda Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan nomor register kepada Menteri. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi (Kab/Kota) dan Gubernur (Bupati/Walikota) disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi (Kab/Kota) kepada Gubernur (Bupati/Walikota) untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Tahap terakhir dari pembentukan Raperda adalah Pengundangan. Agar suatu Peraturan Perundang-undangan diketahui oleh publik maka harus diundangkan. Perda diundangkan dalam lembaran daerah. Pengundangan Perda dalam lembaran daerah dilakukan oleh sekretaris Daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan. Adapun tahap Evaluasi Rancangan Perda dilakukan pada Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri

yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

### **TUJUAN DESENTRALISASI**

Dalam suatu negara, pemerintah berperan sangat signifikan dalam jalannya roda pemerintahan, sukses tidaknya suatu pemerintahan ditentukan oleh kemampuan pemerintahnya menjalankan pemerintahan. Karena Pemerintahan bertugas untuk; menjamin keamanan negara, memelihara ketertiban, menjamin perlakuan yang adil, melakukan pekerjaan umum dan pelayanan masyarakat, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan menerapkan kebijakan ekonomi.<sup>18</sup> Terkait dengan desentralisasi, sesungguhnya desentralisasi telah lama dianut dalam negara Indonesia, secara historis telah ada sejak tahun 1903. Hal ini ditandai dengan adanya asas desentralisasi sejak zaman Hindia Belanda melalui Undang-Undang Desentralisasi tahun 1903.<sup>19</sup> Akan tetapi pada saat itu desentralisasi dilaksanakan bersamaan dengan asas sentralisasi. Kedua asas tersebut bersifat kontinum, sehingga dalam pelaksanaannya yang terjadi adalah kecenderungan kepada sentralisasi.

Godaan untuk sentralisasi kekuasaan menjadi lebih besar manakala pembangunan didefinisikan sebagai sebuah upaya yang mencakup redistribusi kekuasaan dan sumber daya, yang mengasumsikan bahwa hanya otoritas yang mempunyai landasan yang kuat yang dapat melaksanakan perubahan yang dikehendaki dengan hasil baik.<sup>20</sup> Akan tetapi argumen ini menyiratkan kelemahan

---

<sup>18</sup> M. Ryaas Rasyid, Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan, Jakarta; Yarsif Wxatampone, 1996, hal- 10-12)

<sup>19</sup> Ibid Opcit...HAW Widjaja, Hal. 23

<sup>20</sup> Carolie Bryant & Louis G. White, 1987, Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembangan, Jakarta; LP3ES, hal.203

bahwa otoritas yang sentralistik dapat membekukan proses perubahan yang dikehendaki dan dapat mengubahnya menjadi proses yang kaku dan tidak responsif terhadap tuntutan dan kebutuhan rakyat, dalam banyak hal bahkan tidak mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan.<sup>21</sup>

Desentralisasi yang merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom dilakukan melalui pendelegasian kewenangan. Delegasi kewenangan ini dapat disederhanakan menjadi Empat paradigma pendekatan desentralisasi yang membedakannya dari sentralisasi, yaitu:

1. Pembangunan Politik yaitu cara-cara mencapai suatu keadaan yang disebut dengan *civic culture*. Menurut **Maddick** ( 1963 ), tujuan politik dari pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk menciptakan kesadaran terhadap masyarakat sipil ( *civic consciousness* ) dan kedewasaan politik ( *political maturity* ) masyarakat melalui pemerintah daerah. Penyebaran kedewasaan politik dapat dilakukan melalui partisipasi masyarakat dan melalui pemerintahan yang responsif yang dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat lokal ke dalam kebijakan yang diambilnya dan bertanggung jawab kepada masyarakat.
2. Teori Pembangunan Wilayah yang mengacu pada kondisi faktual yang membagi wilayah berdasarkan konsep-konsep tertentu seperti teritorial, administratif atau wilayah pembangunan atau bahkan gabungan diantara ketiganya. Berdasarkan tujuan administratif, menurut **Rondinelli** ( 1984 ), **Maddick** ( 1963 ) dan **Smith** ( 1985 ), rasional keberadaan pemerintah daerah adalah untuk mencapai efisiensi ekonomi dalam aktivitas-aktivitas perencanaan, pengambilan keputusan, pengadaan pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan melalui desentralisasi. Tidak ada pemerintah pusat dari suatu negara yang besar yang dapat secara efektif menentukan apa yang harus dilakukan dalam semua aspek kebijakan publik. Demikian pula tidak ada pemerintah pusat yang dapat secara efektif mengimplementasikan kebijakan dan program-programnya ke seluruh daerah secara efisien ( **Bowman & Hampton**, 1983 ). Karena itu diperlukan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal yang kemudian diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan tertentu baik atas dasar prinsip *devolusi* ( di Indonesia dikenal dengan prinsip *desentralisasi* ) maupun atas dasar prinsip *dekonsentrasi*.

---

<sup>21</sup> Riant Nugroho D., Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2000, hal. 17

3. Teori Perencanaan Pembangunan dalam bentuk reformasi sosial, analisa kebijakan maupun proses belajar sosial. Melalui desentralisasi pemerintahan, rakyat daerah diberi kesempatan yang lebih besar untuk menentukan keinginannya, karena mereka memang dianggap lebih mengetahui apa yang mereka inginkan dan keadaan daerahnya sendiri. Dengan demikian merekalah yang dianggap paling pantas untuk menentukan kebijaksanaan pembangunan daerahnya. Demikian pula, hamparan wilayah yang luas dari suatu negara dengan keadaan geografis yang bias sangat berbeda antara suatu daerah dengan daerah lainnya menuntut penanganan yang khusus bagi setiap daerah. **Smith** ( 1985 ) bahkan mengemukakan bahwa kebutuhan akan berbagai bentuk atau derajat pada sistem pemerintahan yang terdesentralisasi merupakan suatu hal yang bersifat universal. Bahkan bagi negara-negara yang sangat kecil sekalipun, pemerintahan daerah dengan tingkat otonomi tertentu tetap dibutuhkan. Etnis, budaya dan sejarah bahkan bahasa yang berbeda, yang menghasilkan sistem sosial yang berbeda antara suatu daerah dengan daerah lainnya merupakan alasan lain mengapa sistem pemerintahan yang terdesentralisasi dibutuhkan dalam suatu negara.
4. Teori Kebijakan atau ilmu kebijakan yang melandaskan pada perencanaan-pengambilan keputusan-pelaksanaan hingga evaluasi kebijakkan yang melibatkan sebanyak mungkin stakeholders, sehingga memerlukan desentralisasi dalam sistem politiknya. Karena dengan desentralisasi maka partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan pembangunan nasional dapat terwujud.

Desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan, karena negara yang terdiri dari berbagai wilayah yang masing-masing memiliki karakter tersendiri dari sudut pandang fisik-geografis, sudut pandang kebudayaan hingga sudut pandang ekonomi.<sup>22</sup> Pemberian otonomi daerah menurut Gabriel Inglesisa merumuskan lima syarat, yaitu;<sup>23</sup>

1. Tersedianya sumber daya, baik berupa sumber daya manusi dan non manusia (keuangan, kondisi fisik daerah dll)
2. Adanya struktur yang merujuk kepada adanya aturan-aturan dan hubungan –hubungan organisasional.
3. Teknologi
4. Adanya dukungan dari masyarakat secara luas
5. Kepemimpinan yang handal.

<sup>22</sup> Ibid, hal. 35

<sup>23</sup> Gabrile Inglesias, 1987, Regionalization and regional development in Philipines, Manila, UP-CPA, hal.xxxv - xxxvi



Tujuan desentralisasi dan otonomi dapat didasarkan atas dua sudut pandang kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Dilihat dari sudut pandang pemerintah pusat sedikitnya ada 4(empat) tujuan utama dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yaitu:

1. Pendidikan politik
2. Pelatihan kepemimpinan
3. Menciptakan stabilitas politik
4. Mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah.

Sementara bisa dilihat dari sisi kepentingan daerah otonomi daerah adalah mewujudkan yang disebut dengan:

- a. 1. *Politik quality*, ini berarti bahwa melalui pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal.
- b. 2. *Local accountability*, ini berarti akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan masyarakatnya.
- c. 3. *Local responsiveness*, pemerintah daerah dianggap lebih banyak mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakatnya, maka kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan percepatan pembangunan Sosial dan ekonomi

Secara umum tujuan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah dikelompokkan dalam tiga tujuan yakni :<sup>24</sup>

1. Tujuan politik dari desentralisasi adalah membangun infrastruktur dan suprastruktur politik tingkat lokal menjadi lebih demokratis yang meliputi : Pemilihan kepala daerah, Parpol dan DPRD ;
2. Tujuan administrasi dari desentralisasi adalah menciptakan birokrasi pemerintahan lokal yang mampu memaksimalkan nilai efektivitas, efisiensi, kesetaraan serta ekonomis yang meliputi kegiatan pembagian urusan pemerintahan, pembagian sumber keuangan, pembaharuan manajemen pemerintahan dan penataan pelayanan publik;
3. Tujuan sosial ekonomi dari desentralisasi adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan agar menjadi lebih baik dibandingkan dengan keadaan sebelumnya dengan

---

<sup>24</sup> Syamsuddin Harris, **Desentralisasi dan otonomi daerah : desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintahan daerah, 2007, LIPI Press, hal. 3**

indikator : Peningkatan IPM, Ketahanan Sosial dan Kerukunan Sosial.

### **PERANAN PERATURAN DAERAH DALAM MENCAPAI TUJUAN DESENTRALISASI**

Perda mempunyai kedudukan yang strategis dalam upaya pencapaian tujuan desentralisasi, karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 telah memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan dengan menetapkan peraturan daerah sebagai dasar hukum pelaksanaannya. Dalam hal ini peraturan daerah berperan sebagai produk hukum dan payung hukum yang menjadi alas hukum atas segala kebijakan dan kebijaksanaan pemerintah daerah dalam tugasnya menjalankan otonomi dan tugas pembantuan lainnya yang diperintahkan oleh pemerintah pusat. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal. Peraturan daerah adalah bentuk kebijakan pada lingkup daerah yang mencakup Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah merupakan kebijakan umum pada tingkat Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pada hakekatnya Peraturan Daerah merupakan suatu kebijaksanaan tertulis yang bersifat pengaturan (*regelen*) yang dibuat oleh gubernur atau Walikota/Bupati.

Dengan demikian otonomi dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintah daerah tidak akan mampu berjalan ataupun berlanjut apabila Perda sebagai suatu bentuk kebijakan tidak ditegakkan. Perda dibuat dan disusun untuk mendukung jalannya tugas pembantuan dan otonomi. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa salah satu fungsi perda adalah Menyelenggaraan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sehingga hukum yang berlaku nasional kemungkinan akantidak efektif berlaku di suatu daerah dikarenakan kekhasan suatu daerah yang berbeda dengan daerah lain. Sebagai contoh Perda tentang Pelaksanaa Transmigrasi di Kalimantan Timur yang merupakan delegasi langsung dari Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009. Dalam pasal 7 ayat (2) undang – undang tersebut menyebutkan bahwa pelaksanaa transmigrasi di daerah adalah pemerintah daerah. Untuk dapat melaksanakan transmigrasi di daerah maka pemerintah daerah kalimantan timur pertama-tama harus menyusun peraturan daerah terkait pelaksanaan Transmigrasi

di Kalimantan Timur, sehingga pelaksanaan transmigrasi di daerah telah mempunyai dasar hukum. Apabila tidak didasari dengan perda maka pelaksanaan transmigrasi tidak akan mempunyai payung hukum.

Kekhasan suatu daerah juga berpengaruh terhadap efektifitas penegakkan hukum nasional yang ada di daerah. Sebagaimana transmigrasi yang terjadi di Kalimantan Timur yang berbeda dengan lokasi transmigrasi lain seperti di Sumatera maupun di Sulawesi. Dalam Undang-undang tentang Ketransmigrasian tidak mengatur mengenai bagaimana penyebaran transmigran berikut peserta transmigran. Bahkan di UU tersebut menyebutkan bahwa transmigrasi merupakan perpindahan penduduk dari satu pulau ke pulau yang lain. Hal berbeda terjadi di Kalimantan Timur. Pelaksanaan Transmigrasi di Kalimantan Timur dapat dilakukan oleh penduduk Kalimantan Timur dari daerah satu ke daerah yang lain di dalam lingkup provinsi Kalimantan Timur. Semisal penduduk Kota Bontang dapat bertransmigrasi ke daerah Kutai Timur, atau penduduk Kabupaten Kutai Kartanegara dapat bertransmigrasi ke Kabupaten Paser Utara. Transmigrasi seperti inilah yang mendapat prioritas oleh pemerintah daerah Kalimantan Timur. Hal ini terjadi karena komposisi penduduk di Kaltim sendiri yang hampir 60% merupakan pendatang dari luar Kaltim, sehingga selain terkait penyebaran penduduk transmigrasi di Kaltim juga berorientasi pada penyebaran pembangunan. Dengan adanya transmigran yang mempunyai keahlian mendorong kemajuan suatu desa di Kaltim. Kekhasan lain pelaksanaan transmigrasi di Kaltim adalah Desa dimana para transmigran akan ditempatkan mempunyai kewenangan untuk menentukan transmigran dari mana yang mereka kehendaki, keahlian apa saja yang diperlukan untuk kemajuan desa dan hal lainnya. Oleh karena kekhususan tersebut lah agar pembangunan nasional melalui desentralisasi dalam hal ini transmigrasi sebagai contohnya agar dapat terlaksana dengan efektif dan efisien maka dibentuklah Peraturan Daerah yang akan menjadi penopang, acuan, dasar hukum dalam pelaksanaan transmigrasi di Kaltim. Walaupun apabila Perda tidak dibentuk Transmigrasi tetap dapat dilaksanakan karena telah diatur dalam UU tapi tidak dapat mengakomodasi kekhasan yang dimiliki, sehingga dapat berjalan tapi tidak akan efektif karena tidak sesuai dengan kondisi yang ada. Dalam hal inilah Perda menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan sekaligus mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah yang mana pengaturan tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Dengan adanya perda sebagai dasar hukum pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan maka tujuan politik dari

desentralisasi dapat tercapai dengan pembangun infrastruktur dan suprastruktur politik tingkat lokal menjadi lebih demokratis yang meliputi : Pemilihan kepala daerah, Parpol dan DPRD. Sedangkan Tujuan administrasi dari desentralisasi akan tercipta melalui birokrasi pemerintahan lokal yang mampu memaksimalkan nilai efektivitas, efisiensi, kesetaraan serta ekonomis yang meliputi kegiatan pembagian urusan pemerintahan, pembagian sumber keuangan, pembaharuan manajemen pemerintahan dan penataan pelayanan publik. Sebagaimana telah dipaparkan diatas bahwa Perda merupakan produk produk administrasi negara, karena Perda telah masuk ranah peraturan perundang – undangan. Begitupun dengan tujuan sosial ekonomi dari desentralisasi yang merupakan peningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan agar menjadi lebih baik dibandingkan dengan keadaan sebelumnya dapat terpcai dengan terciptanya Perda yang mengakomodir kekhususan ataupun karakter khas suatu daerah.

## **PENUTUP**

Berdasarkan hasil analisa diatas dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah yang akan menyelenggaraan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menyelenggaraan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, menyelenggaraan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan penyelenggaraan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian pelaksanaan optimalisasi tujuan desentralisasi dapat tercapai dengan pembentukan peraturan daerah. Oleh karena itu penulis mempunyai beberapa saran yaitu;

1. Peraturan Daerah harus di susun sesuai dengan syarat formil dan materiil pembentukan Peraturan Daerah, sehingga tidak terjadi cacat yuridis dalam pelaksanaannya yang kiranya dapat menghambat pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.
2. Agar tujuan desentralisasi dapat tercapai, tidak hanya pembentukan perda yang penting dilaksanakan akan tetapi penegakkan peraturan daerah juga berjalan seiring.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Carolie Bryant & Louis G. White , 1987, Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembangan, LP3ES ,Jakarta
- Hidayat Syarif , 2006, Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember , Jakarta, Jentera
- Inglesias Gabrile , 1987, Regionalization and regional development in Philipines, UP-CPA, Manila
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2003, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesi, Edisi Ketiga, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta
- Nugroho D. Riant, 2000, Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta
- Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah, 2008, Jakarta, CAPPLER-Depkumham, Jakarta
- Rasyid M. Ryaas, 1996, Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan, Yarsif Wxatampone, Jakarta
- Rawasita Reny, 2009, Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah, Jakarta, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
- Syamsuddin Harris, 2007, Desentralisasi dan otonomi daerah : desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintahan daerah, LIPI Press, Jakarta
- Widjaja HAW, 2004, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta

**Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- UU nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004

**Internet**

- JPNN, 2014, *Asas Desentralisasi tidak lantas menghilangkan peran pemerintah pusat* , <http://www.jpnn.com/read/2014/08/17/252176/Asas-Desentralisasi-Tidak-Lantas-Menghilangkan-Peran-Pemerintah-Pusat->, Tanggal Akses 1 Desember 2014
- Adams Wahiddudin ,2014, Peta Permasalahan dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Upaya Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah, [http://www .djpp.go.id](http://www.djpp.go.id), Tanggal Akses 12 September 2014