

**SENKETA KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN  
PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA TENTANG  
KEPASTIAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM  
REGULASI REKLAMASI TELUK JAKARTA**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna menempuh gelar  
Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Oleh :

**DILIYA MARIAM RINJANI**  
41151010130073

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

Dibawah Bimbingan :

Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H.



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA  
BANDUNG  
2017**

## PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan dibawah ini

Nama : Diliya Mariam Rinjani

NPM : 41151010130073

Tempat/Tanggal Lahir : Bandung, 24 April 1992

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Skripsi saya yang berjudul :

“SENGKETA KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT  
DENGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA  
TENTANG KEPASTIAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM  
REGULASI REKLAMASI TELUK JAKARTA”

Merupakan hasil penelitian saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya. Apabila dikemudian hari dapat dibuktikan bahwa Proposal Skripsi ini bukan hasil penelitian saya (dibuatkan atau plagiat), maka saya bersedia gelar keserjanaan saya dicabut sesuai dengan aturan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguhnya.

Bandung, September 2017

Diliya Mariam Rinjani  
41151010130073

## ABSTRAK

Reklamasi adalah suatu upaya memperluas wilayah daratan yang sudah menjadi Hukum Kebiasaan Internasional (International Customary Law). Indonesia merupakan Negara kepulauan yang daerahnya di dominasi oleh wilayah pesisir/pantai, wilayah tersebut berada dibawah kewenangan Pemerintah Daerah untuk mewujudkan ruang baru sebagai tempat pertumbuhan aktifitas ekonomi dan lingkungan. Namun, yang terjadi di Indonesia adalah adanya benturan antara berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur izin reklamasi. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah masing-masing memiliki kewenangan dalam menerbitkan izin pelaksanaan maupun pengelolaan, namun dalam hal peraturan izin reklamasi ini terjadi sengketa antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sengketa ini harus diselesaikan melalui mekanisme hukum yang jelas agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam sebuah peristiwa hukum.

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis yaitu metode penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan efektifitas peraturan perundang-undangan. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan.

Hasil penelitian penulis yaitu terjadinya sengketa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta terkait regulasi reklamasi Teluk Jakarta karena lahirnya ijin reklamasi membutuhkan proses yang rumit dan penuh dengan banyaknya peraturan yang ada. Beberapa peraturan tersebut tumpang tindih dan bertolak belakang. Pihak yang seharusnya bertanggung jawab dalam urusan reklamasi pun berpindah-pindah, Cara penyelesaian sengketa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengenai pengaturan regulasi reklamasi Teluk Jakarta dikaitkan dengan Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-Undang Lingkungan Hidup. Namun, beberapa permasalahan selain hal-hal tersebut, cara dan alternatif penyelesaian sengketa kewenangan belum jelas diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum warrahmatullah wabarakatuh.*

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir ini yang berjudul **“SENGKETA KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA TENTANG KEPASTIAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM REGULASI REKLAMASI TELUK JAKARTA”**

Pada kesempatan kali ini secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing sekaligus Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana yang telah memberikan bimbingan yang mana dengan kesabaran dan ketulusannya memberikan petunjuk bimbingan dan arahnya dalam penulisan Tugas Akhir ini, dan ditengah kesibukannya bersedia meluangkan waktu. Atas segala pengorbanannya yang tulus dan ikhlas, penulis mengucapkan rasa hormat dan banyak terima kasih.

Penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih dan penghormatan setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Bapak Brigjen Pol. (Pum) DR.H.R.AR. Harry Anwar, S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.

2. Bapak Dr. H. Deny Haspada, S.H., SP.1 selaku Wakil Rektor III Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Ibu Meima, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung dan Penguji yang telah memberikan nasihat, dukungan serta arahan selama menyelesaikan Tugas Akhir.
4. Ibu Dewi Rohayati, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Bapak Atang Hidayat, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H., selaku Dosen Wali yang terhormat dan selaku ketua penguji yang telah memberikan nasihat, dukungan serta arahan selama penyelesaian Tugas Akhir.
7. Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H., selaku Dosen yang selalu memberikan nasihat, dukungan serta arahan.
8. Bapak Aep Sulaeman, S.H., SP.1., selaku Dosen yang memberikan dukungan serta arahan .
9. Bapak Dr. Jafar Sidik, S.H., M.H., M.Kn., FCB.Arb., selaku Dosen yang memberikan nasihat, dukungan serta arahan.
10. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H., selaku Dosen yang memberikan dukungan serta arahan.

11. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung, yang tidak bisa disebutkan satu-persatu terima kasih atas ilmu, nasihat, bimbingan serta arahannya.
12. Ibu Popon Mariam, S.Pd., M.Pd. Dosen Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Langlangbuana selaku Dosen Pembimbing dalam Kuliah Kerja Nyata Mahasiswa 2016 di Desa Rancasalak.
13. Seluruh Karyawan serta Staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
14. Fetra Januar, sahabat, partner dan seseorang yang selalu mendukung dalam segala hal, terimakasih telah menampung segala keluh kesah selama masa penulisan skripsi ini.
15. Para sahabat semasa kuliah Natasha Rastie Aulia, Resa Aplilianti, Aghnia Rufaida, Dicky Adiwidjaya, Azhaar Farah Putri, Nenden Komariah, Moch Dendi Firdaus, Triya Hermawan, Ranjaya Prabowo, Yusrizal, Isya Wiraguna, Nindy Ramadianty, dan seluruh sahabat yang tidak bisa disebut satu persatu.
16. Teman-teman di bangku kuliah kelas A-2 Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung angkatan 2013 yang tidak bisa disebutkan satu-persatu.
17. Seluruh karyawan Kantin Pak Omo di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung yang memberikan fasilitas dan membantu demi kelancaran mengerjakan Tugas Akhir.

18. Keluarga besar Kuliah Kerja Nyata Mahasiswa kelompok 17 Desa Rancasalak Kecamatan Kadungora Kabupaten Garut yang memberikan dukungan serta do'a, tak lupa Ibu Haji, Bapak Kades dan Ibu Kades yang telah menyayangi kami seperti anak sendiri.
19. Keluarga besar Kuliah Kerja Nyata Mahasiswa Kelompok Desa Hegarsari dan Mandalasari terimakasih atas kerja samanya dalam menyukseskan pengamalan tri dharma perguruan tinggi.
20. Sahabat yang selalu mendukung Mega Silfia, Pak Imbar Muharram, Pak Suprpto, Ninik Puspita, Irmahtias, Indriani, Manager Marketng Pak Asep Muhammad, Pak Agus, dan Direktur Puri Pustaka Pak Sigit terimakasih atas semangat, doanya.
21. Seluruh Senior, Karyawan, Karyawati Marwal Group Bandung yang telah member support dan doa kepada penulis.
22. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah membantu penulis dalam penyusunan Tugas Akhir ini.

Ucapan terima kasih yang sebanyak-banyaknya penulis ucapkan kepada Orang Tua tercinta Ibunda Yayah Komariah dan Ayahanda Hendi Fauzi, dan tak lupa kepada Adik Tercinta Aldi Akbar Fauzi, seluruh keluarga, saudara-saudara, teman-teman yang senantiasa selalu memberikan bantuan, do'a, nasihat serta motivasi kepada penulis dalam menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

*Jaza kumullah kharian katsiran*, semoga Allah SWT mengabulkan segala do'a serta membalas segala amal dan kebaikan yang telah diberikan dan diiringi harapan semoga Tugas Akhir ini dapat bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya. Aamiin Yaa Robbal Aalamiin.

Bandung, September 2017

Diliya Mariam Rinjani

## DAFTAR ISI

<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>viii</b>
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Kegunaan Penelitian .....	12
E. Kerangka Pemikiran .....	13
F. Metode Penelitian .....	24
<b>BAB II     TINJAUAN    TEORI    DESENTRALISASI,    PERATURAN</b>	
<b>                 PERUNDANG-UNDANGAN DAN KEWENANGAN</b>	
A. Teori Desentralisasi .....	25
B. Teori Peraturan Perundang-undangan .....	32
1. Landasan Pembentukan Peraturan	
Perundang-undangan .....	33
2. Asas Pembentukan Peraturan	
Perundang-undangan .....	36

3. Konsep-konsep Pembentukan Peraturan	
Perundang-undangan .....	40
C. Teori Kewenangan .....	44
1. Sumber Kewenangan .....	46
2. Konsep Hubungan Kewenangan dan	
Pembagian Kewenangan .....	52
3. Pembagian Kewenangan dalam Pemerintahan .....	54

**BAB III ASPEK HUKUM KEGIATAN REKLAMASI DAN  
REVITALISASI TELUK JAKARTA**

A. Teluk Jakarta .....	59
B. Aspek Hukum Reklamasi Teluk Jakarta .....	68

**BAB IV SENGKETA KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH  
PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH MENGENAI  
REKLAMASI TELUK JAKARTA**

A. Kronologi Sengketa Kewenangan Reklamasi	
Teluk Jakarta .....	77
1. Kerangka Hukum Reklamasi Teluk Jakarta .....	79
2. Kelembagaan dan Kewenangan Izin	
Reklamasi Teluk Jakarta .....	86
B. Permasalahan Hukum dan Penyelesaian Sengketa	
Kewenangan Regulasi Reklamasi Teluk Jakarta .....	94

1. Tindakan Hukum dalam Sengketa Kewenangan Reklamasi Teluk Jakarta .....	94
2. Penyelesaian Sengketa Kewenangan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan .....	100

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	108
B. Saran .....	109

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

## ***CURICULUM VITAE***

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Reklamasi pantai dilakukan sebagai upaya untuk memperluas wilayah daratan dengan berbagai tujuan adalah sah dan telah dipraktekan secara luas di berbagai Negara, contohnya antara lain Pelabuhan Udara Internasional Kansai di Osaka, Jepang, Pelabuhan Udara Internasional Inchoen di Korea Selatan, dan Pulau buatan dengan reklamasi daratan di Dubai, Uni Emirat Arab. Berbagai contoh reklamasi tersebut adalah sebagai upaya manusia karena mempertimbangkan terbatasnya daratan sebagai tempat aktifitas utama manusia baik untuk sarana pemukiman, industri, perdagangan dan lain sebagainya.

Reklamasi menjadi lazim karena sudah menjadi Hukum Kebiasaan Internasional (*Customary International Law*). Hal itu sesuai pengertian bahwa “Kebiasaan dalam Hukum Internasional merupakan suatu praktek yang diikuti oleh mereka yang berkepentingan karena mereka secara hukum wajib berperilaku demikian”.<sup>1)</sup> Praktek yang dilakukan oleh berbagai Negara dalam reklamasi menjadi hukum kebiasaan internasional karena tidak ada masalah dan tuntutan dari masyarakat internasional sehingga menjadi sah keberadaannya. Demikian pula praktek tersebut memang telah diikuti dan dilakukan secara berulang-ulang oleh banyak Negara.

---

<sup>1)</sup> Rebecca M Wallace (Penerjemah: Bambang Arumanandi), “*Hukum Internasional*”, IKIP Semarang Press, Semarang: 1993. Hlm. 9.

Indonesia mempunyai garis pantai sepanjang ±95.000 km, selain mengandung sumber daya alam yang melimpah, wilayah pesisir Indonesia memiliki berbagai fungsi seperti transportasi dan pelabuhan, kawasan industri dan argoindustri, jasa lingkungan, rekreasi dan pariwisata serta kawasan pemukiman. Kota-kota besar di Indonesia memiliki wilayah pantai dengan jumlah penduduk yang besar dan kegiatan perekonomian yang pesat, tapi seringkali lahan yang tersedia tidak mendukung pertumbuhan dan perkembangan wilayah kota tersebut. Lahan menjadi terasa sangat sempit untuk memenuhi kebutuhan kota untuk perkantoran, pemukiman, lokasi perindustrian, pelabuhan dan fasilitas sosial lainnya seperti pusat perdagangan, hiburan dan wisata.

Sebagian besar daerah Kabupaten/Kota di Indonesia terletak di kawasan pesisir daerah yang memiliki wilayah pesisir di Indonesia terdapat sekitar 283 Kabupaten/Kota. Berdasarkan wilayah Kecamatan, dari 4.028 Kecamatan yang ada terdapat 1.129 Kecamatan yang dari segi topografi terletak di wilayah pesisir, dan dari 62.472 Desa yang ada sekitar 5.479 Desa merupakan Desa-desa pesisir.<sup>2)</sup>

Wilayah pesisir yang berada di bawah kewenangan pengelolaan daerah seringkali mendorong Pemerintah Daerah untuk mewujudkan ruang baru sebagai tempat untuk berbagai aktifitas. Pemekaran Kota

---

<sup>2)</sup> Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). 2017. *Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-pulau Kecil yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat*. Ditjen Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Jakarta.

menjadi alasan utama untuk reklamasi sehingga alternatif reklamasi pantai dilakukan karena berbagai alasan:<sup>3)</sup>

1. Peningkatan jumlah penduduk akibat pertambahan penduduk alami maupun migrasi.
2. Kesejahteraan penduduk yang miskin mendorong mereka yang semula tinggal ditengah kota memilih ke daerah pinggiran atau tempat baru untuk memulai usaha demi meningkatkan kesejahteraanya.
3. Penyebaran keramaian kota, semula semua kegiatan terpusat di kota sehingga dibutuhkan ruang baru untuk menampung semua kegiatan yang tidak bisa difasilitasi dalam kota.

Realita tersebut mendorong wilayah yang ada di pinggir pantai untuk terus mencari alternatif baru sebagai tempat untuk menampung kegiatan perkotaan. Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan kewenangan daerah dalam mengelola wilayah lautnya. Hal ini disebutkan dalam Pasal 18 yang menyatakan :

1. Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan unruk mengelola sumber daya di wilayah laut.
2. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam dibawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
  - b. poengaturan administratif;
  - c. pengaturan tata ruang;
  - d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
  - e. ikut serta dalam memelihara keamanan;
  - f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negar

---

<sup>3)</sup> Wisnu Suharto, *Reklamasi Pantai dalam Presfektif Tata Air*, Unika Soegijapranata, Semarang: 1996. Hlm. VI.

4. Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/ atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/ kota.
5. Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/ kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.
6. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.
7. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-undang yang mengatur tentang Pemerintah Daerah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Pasal 27 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Daerah Provinsi diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya laut yang ada di wilayahnya. Artinya, pasal ini menetapkan bahwa hanya Provinsi yang berhak mengelola sumber daya laut. Hal ini berbeda dengan aturan sebelumnya, bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dalam pasal ini adalah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Jadi, Pasal 33 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mencabut kewenangan Kabupaten/Kota dalam kewenangan mengelola sumber daya di wilayah laut. Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berisi tentang:

1. Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.
2. Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
  - b. pengaturan administratif;
  - c. pengaturan tata ruang;
  - d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
  - e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.
3. Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
4. Apabila wilayah laut antardua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah provinsi tersebut.
5. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Otonomi daerah sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan undang-undang diatas merupakan landasan yang kuat bagi Pemerintah Daerah untuk mengimplementasikan pembangunan wilayah laut mulai dari aspek perencanaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian. Implikasi langsung dari ketentuan undang-undang adalah beralihnya kewenangan dalam penentuan kebijakan pengelolaan dan pengembangan di daerah. Dengan demikian, luas wilayah kewenangan Pemerintah Daerah menjadi bertambah sehingga memberikan harapan yang prospektif dan merupakan peluang bagi daerah untuk mengatur urusannya sendiri. Selain itu, daerah memiliki kekuasaan khusus dalam hal:<sup>4)</sup>

---

<sup>4)</sup> Rokhim Dahuri, "Otonomi Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan di Wilayah Pesisir". Makalah Rapat Koordinasi Proyek dan Kegiatan Pengelolaan Sumber Daya Pesisir. 1999.

- a. Memperoleh nilai tambah atas sumber daya alam hayati dan non hayati, sumber energi kekuatan disamping sumberdaya pesisir yang sangat memungkinkan untuk digali dan dioptimalkan serta pemanfaatannya.
- b. Keleluasaan dalam pengembangan/ peningkatan dan pembangunan sarana prasarana di kawasan perbatasan antar provinsi, untuk mendukung perkembangan dan kemajuan daerah baik secara internal maupun eksternal dalam arti lintas wilayah antar kabupaten/kota maupun provinsi sehingga akan lebih memberikan kewenangan dalam pengaturan yang pada gilirannya akan memberikan nilai tambah dan peran strategis daerah.

Agar otonomi daerah memberikan dampak positif terhadap pengelolaan wilayah pantai, maka perlu adanya komitmen pemerintah daerah bersama masyarakat untuk mengelola kelautan yang berada dalam wilayah kewenangannya secara berkelanjutan.<sup>5)</sup>

Pembangunan merupakan upaya sadar untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya guna meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Tersedianya sumber daya yang sifatnya terbatas baik dalam jumlah maupun kualitasnya, sedangkan kebutuhan sumber daya makin meningkat sebagai akibat dari peningkatan jumlah penduduk dan kebutuhannya. Untuk mengantisipasi keterbatasan tersebut, maka dalam kegiatan pembangunan tersebut perlu dimasukkan pertimbangan lingkungan.

Pengelolaan sumber daya berkelanjutan adalah pembangunan yang menjamin kesinambungan pemanfaatan sumberdaya baik pada masa kini maupun masa depan. Untuk mencapai tujuan ini, pembangunan harus direncanakan secara bijaksana dengan keterlibatan seluruh *stakeholder*.

---

<sup>5)</sup> *Ibid.*

Otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat (5) yang menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Sistem otonomi daerah memberikan ruang sebesar-besarnya kepada pemerintahan daerah untuk mampu memberdayakan daerahnya masing-masing, sehingga dalam hal ini pemerintah daerah mampu mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang ada di daerahnya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Otonomi daerah menimbulkan adanya suatu kebijakan (peraturan) yang di buat setiap daerah sebagai acuan hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Pemerintahan Daerah dalam hal ini dengan wewenang dan tanggung jawab yang sudah dimiliki sebagai aparat birokrasi harus membuat suatu kebijakan yang baik.

Peraturan Daerah yang dibuat pada suatu daerah seharusnya mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat daerah disertai dengan memerhatikan dampak jangka panjang dan pengawasan sehingga setiap kebijakan yang dibuat mampu di pertanggung jawabkan.

Secara umum pembentukan peraturan daerah yang baik harus dilandasi dengan kajian yang memadai terhadap hal-hal yang berhubungan dengan:<sup>6)</sup>

1. Urgensi dan tujuan pengaturan
2. Sasaran yang ingin diwujudkan
3. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur
4. Jangkauan serta arah pengaturan

Kebijakan yang dibuat oleh negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi di Indonesia, tentunya harus dengan tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, sebagai salah satu dari tujuan pendirian negara Indonesia.

Usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warga negara ini secara umum dikenal sebagai pembangunan. Seringkali, kemajuan yang dimaksud terutama adalah kemajuan material dalam hal ini kemajuan dalam bidang ekonomi.<sup>7)</sup> Secara filosofis, pembangunan dapat diartikan sebagai “upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling humanistik”.<sup>8)</sup>

Kegiatan pembangunan ekonomi ini bukan hanya saja meningkatkan kesejahteraan warga negara, melainkan menimbulkan dampak negatif, salah satunya adalah lingkungan hidup.

---

<sup>6)</sup> Jazim Hamidi, dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka Karya, Jakarta: 2011, Hlm. 76.

<sup>7)</sup> Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta: 2000, Hlm. 1.

<sup>8)</sup> Ernani Rustiadi, Saefulhakim, Dyah R. Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta: 2009, Hlm. 119.

Pembangunan yang sering kali dianggap berhasil akan tetapi nyatanya tidak memiliki daya kelestarian lingkungan hidup yang memadai. Akibatnya yang terjadi karena kurangnya daya kelestarian terhadap lingkungan hidup menjadi dampak lingkungan yang berkelanjutan. Kerusakan lingkungan akibat pembangunan di Indonesia inilah yang kemudian, harus menjadi bahan pertimbangan dalam setiap kebijakan yang dibuat baik oleh pemerintahan pusat atau daerah.

Konstitusi Indonesia telah mengatur terkait Peraturan Daerah diatur dalam 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. Dalam segi mekanisme pembentukannya perda hampir sama dengan Undang-undang. Perbedaannya hanyalah dari segi lingkup teritorialnya berlaku peraturan tersebut.<sup>9)</sup>

Proyek reklamasi Teluk Jakarta memanglah bukan hal yang baru, sejumlah regulasi pun terbit, mulai dari Keputusan Gubernur (Kepgub), Peraturan Gubernur (Pergub), Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), serta Undang-Undang (UU). Namun, sejumlah aturan tersebut menimbulkan pro kontra atau perdebatan untuk berbagai kalangan masyarakat. Berbagai permasalahan terkait regulasi kewenangan izin reklamasi teluk Jakarta diantaranya yaitu pemerintah Provinsi DKI Jakarta menerbitkan izin reklamasi diluar

---

<sup>9)</sup> Jazim Hamidi, dkk, *Op.Cit.* Hlm.69.

kewenangannya. Karena Jakarta telah ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Nasional maka kewenangan pengelolaan dan pemanfaatannya berada di Pemerintah Pusat. Kemudian menerbitkan izin reklamasi tanpa adanya Perda Rencana Zonasi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagai aturan yang secara khusus mengatur pengelolaan sumber daya dan wilayah pesisir laut dibawah 12 mil. Ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 memandatkan adanya Peraturan Zonasi sebagai arahan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Peraturan tersebut untuk meminimalkan konflik pemanfaatan sumber daya.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga menerbitkan izin Reklamasi tanpa didasarkan kepada Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Tempat Penimbunan Berikat, KLHS wajib dilakukan dalam penyusunan atau evaluasi kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau resiko lingkungan hidup. Termasuk dalam kasus ini proyek reklamasi yang mengubah benteng alam dan telah mendapatkan penolakan karena berisiko merusak lingkungan. Selanjutnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga menerbitkan Izin Reklamasi dengan penilaian lingkungan hidup secara parsial tanpa melalui kajian kawasan terpadu dan kajian yang dilakukan secara holistik. Telah ada kajian yang menyatakan reklamasi akan

menimbulkan tiga dampak utama yaitu sedimentasi, eutrofikasi dan penumpukan logam berat. Reklamasi akan meningkatkan laju sedimentasi dari tahun 1960 mencapai 0,2 m/tahun meningkat menjadi 0,5-0,8 m/tahun.<sup>10)</sup> Penumpukan sedimentasi akan menyebabkan terjadinya eutrofikasi atau meningkatnya konsentrasi alga beracun serta menurunkan kandungan oksigen yang berbahaya bagi biota perikanan. Akumulasi logam berat menjadikan biota-biota laut yang ada berbahaya untuk dikonsumsi karena akan berdampak jangka panjang bagi generasi mendatang.

Ketiga dampak tersebut disebabkan oleh perubahan pola sirkulasi arus di Teluk Jakarta yang memburuk dan melambatkan waktu retensi teluk dalam melakukan pencucian alami (*natural flushing*) terhadap bahan-bahan pencemar yang bermuara dari 13 sungai di Teluk Jakarta. Izin Reklamasi diterbitkan tanpa mengikuti prosedur perizinan lingkungan hidup berdasarkan PP Nomor 27 Tahun 2007. Perizinan lingkungan hidup berupa Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup, Izin Lingkungan dan Dokumen AMDAL tidak pernah diumumkan kepada masyarakat luas termasuk yang terdampak langsung: nelayan tradisional. Selanjutnya yaitu pelanggaran prosedur hukum terbitnya reklamasi. Prosedur perizinan reklamasi adalah Izin Lokasi dan Izin Pelaksanaan Reklamasi. Izin Lokasi

---

<sup>10)</sup> <https://acch.kpk.go.id/images/ragam/makalah/pdf/reklamasi/Teluk-jakarta-reklamasi-atau-restorasi-alan-koropitan.pdf> diakses pada 8 Mei 2015 pukul 14.18 WIB.

tidak hanya terkait lokasi reklamasi, termasuk juga izin lokasi untuk wilayah sumber daya material untuk melakukan reklamasi.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis akan melakukan penelitian dengan menuangkan hasilnya dalam bentuk skripsi dengan judul : **“SENGKETA KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA TENTANG KEPASTIAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM REGULASI REKLAMASI TELUK JAKARTA”**

#### **B. Identifikasi Masalah**

1. Mengapa terjadi sengketa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta terkait regulasi reklamasi Teluk Jakarta?
2. Bagaimana cara penyelesaian sengketa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengenai pengaturan regulasi reklamasi Teluk Jakarta?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengapa terjadi sengketa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta terkait regulasi reklamasi Teluk Jakarta.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis cara penyelesaian sengketa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengenai pengaturan regulasi reklamasi Teluk Jakarta.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara teoritis

Secara teoritis manfaat penulisan skripsi ini adalah untuk memperkaya ilmu pengetahuan, khususnya dibidang ilmu hukum pemerintahan daerah.

2. Secara Praktis

Hasil penulisan ini semoga bermanfaat bagi para praktisi di lapangan, khususnya para pelaksana pemerintahan daerah.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Membahas permasalahan dalam penelitian ini, penulis mempergunakan landasan teoritis yang meliputi: Teori Desentralisasi, Teori Hierarki Hukum, dan Teori Kewenangan.

1. Teori Desentralisasi

Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi, sehingga semua kewenangan adalah dimiliki oleh rakyat. Indonesia, dari segi geografis terdiri dari beribu-ribu pulau yang dibatasi oleh laut, akan tidak mungkin dapat melaksanakan demokrasi secara terpusat. Oleh karena itu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18 B Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur pemerintahan daerah. Sebagai konsekuensi yuridis konstitusional, maka dibentuklah pemerintahan daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada kepala daerah untuk melaksanakan Otonomi Daerah.<sup>11)</sup> Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu merupakan asas dan tugas perbantuan. Dengan demikian itu merupakan salah asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.<sup>12)</sup>

Menurut pendapat Jimly Asshidiqie penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan

---

<sup>11)</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2002, Hlm, 1.

<sup>12)</sup> Ade Saptono, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, PT. Grasindo, Jakarta: 2010, Hlm, 1.

keanekaragaman antar daerah. Dalam arti bahwa penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintah ke masyarakat, yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini.<sup>13)</sup>

Demokrasi dan desentralisasi merupakan dua konsep yang berbeda, namun tidak saling meniadakan. Pelaksanaan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dimaknai sebagai penyerapan aspirasi masyarakat, partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Sedangkan desentralisasi pemerintahan memberikan kewenangan bagi masyarakat daerah dalam berperan untuk kemandirian dan kebebasan dan tetap berada pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah menyerahkan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka desentralisasi merupakan sarana dari pada demokrasi didalam mencapai tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, partisipasi masyarakat, akuntabilitas dan transparansi.

Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang diserahi/dilimpahi kekuasaan

---

<sup>13)</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: 2010, Hlm, 24.

wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.

Daerah otonom berdasarkan sistem desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>14)</sup> dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangganya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah Negara, yaitu:

1. Ajaran Rumah Tangga Materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah masing-masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
2. Ajaran Rumah Tangga Formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan

---

<sup>14)</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta: 2007, Hlm. 423.

rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.

3. Ajaran Rumah Tangga Riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan nyata, dengan didasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat

## 2. Teori Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sebagai hukum positif memiliki tata urutan atau hierarki. Hierarki adalah tata tingkatan suatu aturan yang mana dengan ketentuan bahwa peraturan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. Norma hukum adalah sistem aturan yang diciptakan oleh lembaga kenegaraan yang ditunjuk melalui mekanisme tertentu. Artinya, peraturan diciptakan dan diberlakukan oleh institusi yang memiliki kewenangan dalam membentuk dan memberlakukan peraturan. Peraturan sebagai hukum merupakan norma yang memuat sanksi.

Dimana sanksi yang tersusun atas suatu sistem aturan tersebut diwujudkan dalam perundang-undangan.

Hans Kelsen mengatakan dalam teorinya yang dikenal sebagai Teori Jenjang Hukum (*Stufentheorie*) bahwa norma yang lebih rendah berlaku dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya hingga sampai pada norma yang tidak bisa ditelusuri lebih lanjut yang dinamakan sebagai norma dasar (*Grundnorm*). Norma dasar merupakan norma tertinggi dari suatu sistem norma yang ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat dan menjadi gantungan dari semua norma yang ada dibawahnya, sehingga norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>15)</sup>

Teori Jenjang Hukum (*Stufentheorie*) kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky, murid Hans Kelsen, dalam kaitannya dengan negara. Menurut Hans Nawiasky dalam teori jenjang hukum yang ia kembangkan (*die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*) norma hukum dari suatu negara berjenjang-jenjang dan bertingkat-tingkat, dimana norma yang dibawah berlaku dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berdasar pada norma tertinggi yang disebut norma dasar (*Grundnorm* pada teori Hans Kelsen). Selain berjenjang dan bertingkat norma hukum menurut Hans Nawiasky juga berkelompok, dimana pengelompokannya sebagai berikut:<sup>16)</sup>

- a. Kelompok I : Norma Dasar/ Fundamental Negara  
(*Staatsfundamentalnor*)

---

<sup>15)</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan*. Kanisius, Yogyakarta: 2010, Hlm 41

<sup>16)</sup> *Ibid.* Hlm. 44-45.

- b. Kelompok II : Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)
- c. Kelompok III : Undang-Undang Formal (*Formell Gesetz*)
- d. Kelompok IV : Aturan Pelaksana/Aturan Otonom  
(*Verordnung & Autonome Satzung*)

Teori norma hukum berjenjang dan berkelompok (*die theorie von stufenordnung der rechtsnormen*) Hans Nawiasky ini jika diproyeksikan ke norma hukum yang berlaku di Indonesia maka akan diperoleh pengelompokan hirarki sebagai berikut:<sup>17)</sup>

- a. Norma Dasar (*Grundnorm*) / Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnor*) Indonesia adalah Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945). Sehingga seluruh perundangan dibawahnya harus merujuk ke norma dasar ini,
- b. Aturan Pokok Negara (*Statgrundgesetz*) Indonesia adalah batang tubuh UUD NRI 1945, TAP MPR RI dan Konvensi Ketatanegaraan,
- c. Undang-Undang Formal (*Formell Gesetz*) Indonesia adalah Undang-Undang,
- d. Aturan Pelaksana/Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) Indonesia adalah secara hirarkis mulai Peraturan Pemerintah, hingga keputusan Bupati/Walikota.

Sementara merujuk pada Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka hirarki perundangan di Indonesia adalah sebagai berikut:<sup>18)</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan

---

<sup>17)</sup> Jimly Asshiddiqie. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta: 2006. Hlm. 171.

<sup>18)</sup> Republik Indonesia. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, BAB III, Pasal 7 ayat 1.

### 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum dari perundangan di Indonesia sesuai dengan hirarki tersebut<sup>19)</sup> (berlaku asas *Lex Superior derogat legi inferiori*). Selain perundangan dalam hirarki tersebut, di Indonesia juga berlaku perundangan lainnya yang dibuat oleh lembaga tinggi negara maupun lembaga negara lainnya, yang keberadaannya diakui sesuai peraturan perundangan yang lebih tinggi atau dibentuk sesuai kewenangan.<sup>20)</sup>

Berdasarkan teori hirarki dan pengelompokan ini ditegaskan bahwa norma dan aturan perundangan yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan norma atau aturan yang lebih tinggi. Dalam hal UU 23 Tahun 2014 maka tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aturan pokok Negara, dan tidak bertentangan juga dengan norma dasar (*Grundnorm*) atau Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnor*) yaitu Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### 3. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat, ada 3 macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:

---

<sup>19)</sup> *Ibid*, BAB III, Pasal 7 ayat 2.

<sup>20)</sup> *Ibid*, BAB III, Pasal 8 ayat 1 dan 2.

1. Atribusi, ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah, dengan yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.
2. Delegasi, adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.
3. Mandat, diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat yang memberi mandat.

Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.<sup>21)</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu unsur mutlak dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan, demikian pula dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

### **1. Metode Pendekatan**

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan efektifitas peraturan perundang-undangan.<sup>22)</sup>

### **2. Spesifikasi Penelitian**

---

<sup>21)</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2008. Hlm. 104.

<sup>22)</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hlm.13.

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan.<sup>23)</sup>

### 3. Tahap Penelitian

Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan yaitu menghimpun data sekunder yang merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Secara deduktif penelitian ini dimulai dengan tahapan menganalisis data sekunder di bidang hukum, yang berkaitan dengan hal-hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini.

Data sekunder dibidang hukum tersebut, antara lain :

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, misalnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer yang dapat menunjang penulisan skripsi ini dan dapat membantu melengkapi

---

<sup>23)</sup> Amirudin dan Zaenal Hasikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada Jakarta, 2006, Hlm 25.

bahan hukum primer, misalnya tulisan para ahli dan hasil karya para ilmuwan yang berbentuk makalah atau karya tulis.

#### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, internet dan literatur lainnya.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tahap penelitian di atas, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen untuk mendapatkan data sekunder. Studi dokumen yaitu dengan meneliti beberapa dokumen hukum, pengumpulan bahan hukum dari media cetak, media elektronik serta memakai metode sistematis, yakni pengumpulan bahan peraturan perundang-undangan untuk mencari kaitan rumusan suatu konsep hukum atau proposisi hukum yang erat kaitannya dengan Konsekuensi Hukum terhadap suatu Peraturan Perundang-undangan.

#### 5. Metode Analisis

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan metode analisis normatif kualitatif. Normatif berarti bahwa data dianalisis berdasarkan peraturan-peraturan yang relevan sebagai hukum positif. Sedangkan kualitatif merupakan analisis data tanpa mempergunakan rumus dan angka.<sup>24)</sup>

---

<sup>24)</sup> *Ibid.* Hlm. 167.

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORI DESENTRALISASI, PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DAN KEWENANGAN**

#### **A. Teori Desentralisasi**

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintah dalam hubungan antar pemerintah dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah diberikan kepada pemerintah daerah. Konsep desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu pilihan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan telah diatur berdasarkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>25)</sup>

---

<sup>25)</sup> Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta; 2008, hlm 4.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (2) yang menyatakan “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Telah ditegaskan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi kepada daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam sistem pemerintahan. Menurut Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 angka 2 yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan republik indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Prinsip otonomi daerah muncul karena adanya keyakinan bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselesaikan oleh pemerintah pusat. Ada beberapa urusan-urusan yang dianggap akan lebih efektif jika dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah sebagai bagian dari upaya pemerintah pusat untuk dapat mewujudkan cita-cita nasional bangsa. Hal-hal mengenai urusan pemerintah yang

sekiranya dapat dilaksanakan oleh daerah sendiri dapat membantu memberikan pelayanan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.<sup>26)</sup>

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar hukum pembentukan Pemerintahan Daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dengan demikian berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian pada daerah serta sebagai pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di daerah. Perjalanan otonomi daerah pasca reformasi ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dinyatakan pada tanggal 4 Mei 1999. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi

---

<sup>26)</sup> Bambang Yudoyono. *Desentralisasi dan Pengembangan SDM aparatur pemda dan anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm 8.

akibat pasca reformasi perubahan UUD 1945 mulai dari perubahan pertama sampai perubahan keempat.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, tiga tahun setelah implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan peninjauan dan revisi terhadap undang-undang yang melahirkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan ini juga memperhatikan perubahan Undang-undang terkait dibidang politik, diantaranya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Perkembangan politik dalam masa kini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirubah menjadi tiga undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD, peraturan ini dicabut melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur pemilihan

kepala daerah secara langsung oleh rakyat, kemudian dijadikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota kemudian diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Kehadiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak terlepas dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Maka perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>27)</sup>

---

<sup>27)</sup> Penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.<sup>28)</sup> Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas 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/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>29)</sup> Maksudnya adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada Gubernur atau instansi vertikal di daerah berdasarkan arahan

---

<sup>28)</sup> Ketentuan pasal 5 ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>29)</sup> Ketentuan pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.<sup>30)</sup>

Asas 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. Oleh karena itu tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah adalah peraturan daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/Kota. Pengaturan tentang Peraturan Daerah (Perda) tersebut tertera pada pasal 236 sampai pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan pengaturan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tertera pada pasal 246 sampai pada pasal 248 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>30)</sup> Sunarno Siswanto, *Op Cit.* Hlm. 7-8

Peraturan daerah merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyelidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda.<sup>31)</sup>

## **B. Teori Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dengan program legislasi nasional (prolegnas). Begitu juga dengan perencanaan penyusunan peraturan daerah Provinsi dan kabupaten/kota dilakukan dengan Program Legislasi Daerah (prolegda). Dari ketentuan ini jelas bahwa yang harus dibuatkan program legislasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan hanya Undang-undang dan Peraturan Daerah. Ketentuan mengenai

---

<sup>31)</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 77.

perencanaan penyusunan Peraturan Daerah telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Keputusan DPR-RI NO 01/DPR-RI/III/2004-2009 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 dinyatakan bahwa tujuan adanya Program Legislasi Nasional agar didapat pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundangundangan, oleh karenanya Prolegnas diharapkan dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan baik dan diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintah dan pembangun, serta untuk memenuhi kebutuhan hukum di dalam masyarakat.

### **1. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, peraturan daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan itu harus dibuat. Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Bagir Manan terdapat 4 (empat) landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan

perundangundangan yang tangguh dan berkualitas.<sup>32)</sup> Keempat landasan tersebut adalah:

a) Landasan yuridis

Landasan ini berkaitan dengan ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan apakah seorang pejabat/suatu badan berwenang/tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu
- 2) Dari segi materil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal: 1) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan 2) Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundang-undangan. Landasan yuridis dalam suatu perundang-undangan ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”.

---

<sup>32)</sup> W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting, Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009, Hlm. 25-28.

b) Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan yang hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat.<sup>33)</sup> Dalam kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat

c) Landasan Filosofis

Landasan ini berkaitan dengan dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*recthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.<sup>34)</sup>

d) Landasan Politis

Landasan ini berkaitan dengan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara, hal ini dapat diungkapkan pada garis politik

---

<sup>33)</sup> Soimin, *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: 2010. Hlm. 18.

<sup>34)</sup> Budiman NPD, *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta: 2005. Hlm. 33.

seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propenas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan di laksanakan selama pemerintahannya ke depan. Selain landasan tersebut diatas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya, landasan ekonomis, ekologis, cultural, religi, administratif dan teknis perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik di semua tingkatan pemerintah.

## **2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Menurut ketentuan yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a) kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b) kelembagaan atau organisasi 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 perundangundangan 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.

Selain asas-asas yang telah dikemukakan diatas lebih lanjut dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menyatakan bahwa materi muatan Perda juga 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 pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- 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.

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.

### 3. Konsep-konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Konsep pembentukan peraturan perundangundangan merupakan rencana atau plan dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.<sup>35)</sup>

Keadilan merupakan nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>36)</sup> Perwujudan nilai-nilai norma hukum dalam masyarakat terbentuk melalui aturan perundang-undangan. Aturan perundangundangan yang dibentuk harus memenuhi rasa keadilan. Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum

---

<sup>35)</sup> Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung: 2010, Hlm. 88.

<sup>36)</sup> Mahmutarom HR., *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Badan Penerbit Undip, Semarang: 2009. Hlm. 119.

memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.<sup>37)</sup>

Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun yang akan terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat.<sup>38)</sup> Pembentukan perundang-undangan belum sesuai dengan Pancasila dikarenakan masih banyak perbedaan paradigma tentang Pancasila dan perdebatan-perdebatan tentang kebenaran Pancasila sehingga jelas, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak akan sesuai dengan substansi Pancasila yang mencerminkan keadilan. Terbukti banyaknya judicial review terhadap produk undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Diperlukannya persamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam memahami Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Salah satu hal yang penting dalam sebuah pemerintahan, baik dalam tingkat nasional maupun daerah adalah pembentukan produk hukum yang sangat diperlukan karena diperlukan untuk merespon kepentingan masyarakat. Dalam membentuk hukum, diperlukan pedoman sehingga produk hukum yang diterbitkan nantinya akan kuat demi hukum dan dapat diimplementasikan di kemudian hari. Berawal dengan dibentuknya

---

<sup>37)</sup> Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta: 2006, Hlm. 140.

<sup>38)</sup> Basuki Rekso Wibowo, "Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum", *Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997, Hlm. 62.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011, maka setiap pembentukan produk hukum mempunyai dasar dan pedoman.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut merupakan pelaksanaan perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundangundangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu undang-undang dilakukan dengan metode yang baik pula. Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Membentuk dan menerapkan sebuah peraturan perundangan di pegang beberapa prinsip: Pertama, Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau Asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan. Kedua, Peraturan yang lebih baru

mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *Lex posterior derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau posterior mengesampingkan hukum yang lama atau *prior*. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun internasional. Ketiga, Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus atau *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum atau *lex generalis*.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi kriteria-kriteria yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila yaitu prinsip-prinsip keadilan dalam Pancasila. Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundangundangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran sociological Jurisprudence yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.<sup>39)</sup>

### **C. Teori Kewenangan**

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan

---

<sup>39)</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2002, Hlm. 74.

untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>40)</sup>

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>41)</sup>

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>42)</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum

---

<sup>40)</sup> Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. Hlm 35.

<sup>41)</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013. Hlm 71.

<sup>42)</sup> Nurmayani S.H.,M.H. Bagir Manan dalam *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandar Lampung. 2009 . hal 26.

administrasi negara.<sup>43)</sup> Berdasarkan definisi kewenangan menurut para ahli di atas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang berindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **1. Sumber Kewenangan**

Kewenangan (*authority, gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah. Memang hal ini tampak agak legalistis formal. Memang demikian halnya. Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat. Sedangkan wewenang (*bevoegdheid*), ini adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan

---

<sup>43)</sup> Ridwan HR. Op.Cit. hlm. 99.

hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.<sup>44)</sup>

Dalam arti sosiologis, kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun harus menghadapi pihak lain yang menentangnya. Kemampuan untuk dapat melaksanakan keinginan tersebut disebabkan oleh kekuatan fisik, keunggulan psikologis atau kemampuan intelektual. Kekuasaan seorang akan bertambah apabila ia mendapat sambutan dari suatu kelompok yang penuh pengabdian untuk mewujudkan tujuannya. Akar kekuasaan adalah hasrat untuk mendominasi pihak lain dan menundukkan mereka dibawah pengaruhnya.

Berdasarkan Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>45)</sup> Kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu; atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribusi lasimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan Mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

---

<sup>44)</sup> Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laks Bang Pressindo, Jogjakarta, 2008. Hlm. 75

<sup>45)</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm 10

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.

Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan :

- a. original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah.

Misal, UUD 1945 sesudah perubahan, dalam Pasal 5 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kepentingan yang memaksa. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara, dalam Pasal 16 ayat (1), memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka menyusun APBD; dalam Pasal 26 ayat (1), setelah APBN ditetapkan dengan Undang-Undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

- b. *delegated legislator*, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Misal, Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 2003, tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Pasal 12 (1) Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Pusat di lingkungannya dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah atau jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan itu. Pengertian pejabat pembina kepegawaian pusat adalah Menteri Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan. Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Menurut penjelasan UUD 1945 Presiden yang diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden adalah mandataris dari MPR, dan wajib menjalankan putusan MPR. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan; kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab.

Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan

wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).

Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "contrarius actus". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.<sup>46)</sup>

Sedangkan Huisman membedakan delegasi dan mandat sebagai berikut : Delegasi, merupakan pelimpahan wewenang (*overdracht van bevoegdheid*); kewenangan tidak dapat dijalankan secara insidental oleh organ yang memiliki wewenang asli (*bevoegdheid kan door het*

---

<sup>46)</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta. 1994. Hlm 19

*oorsprokenlijk bevoegde orgaan niet incidenteel uitgeoefend worden*); terjadi peralihan tanggung jawab (*overgang van verantwoordelijkheid*); harus berdasarkan UU (*wetelijk basis vereist*); harus tertulis (*moet schriftelijk*); Mandat menurut Huisman, merupakan perintah untuk melaksanakan (*opdracht tot uitvoering*); kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandans (*bevoeghdheid kan door mandaatgever nog incidenteel uitgeoefend worden*); tidak terjadi peralihan tanggung jawab (*behooud van verantwoordelijkheid*); tidak harus berdasarkan UU (*geen wetelijke basis vereist*); dapat tertulis, dapat pula secara lisan (*kan schriftelijk, mag ook mondeling*).<sup>47)</sup>

Masalah sumber kewenangan ini dalam praktek akan banyak menimbulkan kasus administrasi pemerintahan, bahkan masuk dalam wilayah pidana, antara lain dengan rumusan penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu agar lebih dapat dijadikan dasar kepastian hukum, karena terjadinya berbagai kajian yuridis akademis, maka hal-hal yang bersifat doktrin atau asas hukum dapat dituangkan dalam perundang-undangan yang cukup kuat yaitu undangundang administrasi pemerintahan.

## **2. Konsep Hubungan Kewenangan dan Pembagian Kewenangan**

Dengan adanya Undang-Undang Dasar (*constitution*), maka negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machtstaat*). Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut

---

<sup>47)</sup> Ibid. Hlm 21

maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusanurusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.<sup>48)</sup>

Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan atau dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power*). Artinya, kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan

---

<sup>48)</sup> Ni'matul Huda, "Pengawasan Pusat Terhadap Daerah", FH UII Press Yogyakarta, 2007, Hlm. 1-2.

politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya.

### **3. Pembagian Kewenangan dalam Pemerintahan**

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya)

menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.

Otonomi luas biasanya bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Untuk menjalankan hal tersebut maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Menyangkut pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran rumah tangga formal, material dan nyata (*riil*).

Istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. Istilahnya yaitu “kewenangan mengatur rumah tangga” atau istilah “sistem rumah tangga daerah” yang didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.<sup>49)</sup> Tetapi meskipun istilah yang dipergunakan berbeda, tetap berpijak pada

---

<sup>49)</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*,: Pusataka Sinar Harapan Jakarta, 1994, Hlm. 26.

pengertian yang sama bahwa ajaran (*formal*, *material*, dan *rii*) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ajaran-ajaran rumah tangga tersebut adalah sebagai berikut;

a. Sistem Rumah Tangga Formal (*formele huishoudingsleer*)

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil kalau diurus dan diatur oleh suatu pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya.<sup>50)</sup> Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang dan atau peraturan daerah yang

---

<sup>50)</sup> *Ibid*, Hlm. 30.

lebih tinggi tingkatannya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.

b. Sistem Rumah Tangga Material (*materiele huishoudingsleer*)

Sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut system ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (*Riil*)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sistem rumah tangga ini

lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut “nyata”, karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Cara-cara yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal merupakan prinsip yang lebih diutamakan dari pada cara-cara menurut sistem rumah tangga material. Melalui sistem rumah tangga formal yang disertai dengan unsur-unsur sistem rumah tangga material maka otonomi dianggap dapat diwujudkan secara wajar. Sistem rumah tangga nyata memang mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Sistem rumah tangga nyata diharapkan dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.