

SKRIPSI

PELAKSANAAN TUGAS BADAN PENELITIAN DAN
PENGEMBANGAN PROVINSI SULAWESI SELATAN DALAM
PEMBERIAN REKOMENDASI ATAS RENCANA PENETAPAN
PERATURAN BARU DAN NASKAH AKADEMIK



OLEH:

ANDI BAU MEDLIN AR

B 121 15 701

PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2019



HALAMAN JUDUL

SKRIPSI

PELAKSANAAN TUGAS BADAN PENELITIAN DAN
PENGEMBANGAN PROVINSI SULAWESI SELATAN DALAM
PEMBERIAN REKOMENDASI ATAS RENCANA PENETAPAN
PERATURAN BARU DAN NASKAH AKADEMIK

Oleh:

ANDI BAU MEDLIN AR

B 121 15 701

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Dalam Rangka
Penyelesaian Studi Sarjana Dalam Program Studi Hukum
Administrasi Negara
Pada

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2019



PENGESAHAN SKRIPSI

EKSAMINASI PUTUSAN NO.1731/Pid.Sus/2017/PN.Mks TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG

Disusun dan diajukan oleh

ANDI ESSENANDA RATLIA BANRI
B111 15 528

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Bagian Hukum Pidana Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Selasa, 22 Januari 2019 Dan Dinyatakan Lulus

Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.S.
NIP. 19590317 198703 1 002

Sekretaris



Dr. Hj. Haeranah, S.H., M.H.
NIP. 19661212 199103 2 002

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 19761129 199903 1 005



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa skripsi dari:

Nama : Andi Bau Medlin AR
No. Pokok : B 121 15 701
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Proposal : Pelaksanaan Tugas Badan Penelitian dan
Pengembangan Provinsi Sulawesi Selatan Dalam
Pemberian Rekomendasi atas Rencana Penetapan
Peraturan Baru dan Naskah Akademik .

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

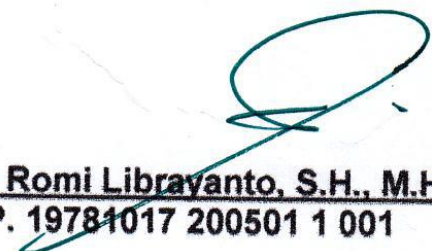
Makassar, Januari 2019

PEMBIMBING I



Marwati Riza, S.H., M.Si
40824199103 2 002

PEMBIMBING II



Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 19781017 200501 1 001





KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jl. Perintis Kemerdekaan KM.10 Makassar 90245 Telp/Fax : (0411)584686,587219, E-mail:hukum@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ANDI BAU MEDLIN AR
Nomor Pokok : B12115701
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Pelaksanaan Tugas Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sulawesi Selatan Dalam Pemberian Rekomendasi dan Rencana Penetapan Peraturan Baru dan Naskah Akademik

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Januari 2019 *A*



a.n. Dekan

Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi *R*

Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH *D*

NIP. 19731231 199903 1 003



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Andi Bau Medlin AR
Nomor Induk Mahasiswa : B 121 15 701
Jenjang Pendidikan : S1
Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi berjudul **“Pelaksanaan Tugas Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sulawesi Selatan dalam Pemberian Rekomendasi atas Rencana Penetapan Peraturan baru dan Naskah Akademik”** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Skripsi/Tesis/Disertasi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar,

2019



(Andi Bau Medlin AR)



ABSTRAK

ANDI BAU MEDLIN AR, B 121 15 701, *Pelaksanaan Tugas Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sulawesi Selatan dalam Pemberian Rekomendasi dan Naskah Akademik atas Rencana Penetapan Peraturan Baru*, dan (dibimbing oleh Marwati Riza sebagai Pembimbing I dan Romi Librayanto sebagai Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui serta menganalisis pelaksanaan tugas Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sulawesi Selatan yang selanjutnya disingkat Balitbangda Prov.Sulsel dalam pemberian rekomendasi atas rencana penetapan peraturan baru dan naskah akademik; dan Menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat dari pelaksanaan tugas Balitbangda Prov.Sulsel dalam pemberian rekomendasi atas rencana penetapan peraturan baru dan naskah akademik.

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normative dan empiris (sociolegalresearch) yaitu meneliti norma-norma hukum dan pelaksanaan norma-norma tersebut dilapangan. Berlokasi di Sekretariat Daerah Kantor Gubernur Sulsel yaitu pada Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sulawesi Selatan, dan Biro Hukum dan HAM.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pelaksanaan Tugas Balitbangda Provinsi Sulawesi Selatan dalam pemberian rekomendasi terhadap rencana penetapan peraturan baru dan penyusunan naskah akademik dipandang dari sisi kedudukan, tugas dan wewenangnya merupakan hal yang penting untuk dapat dilaksanakan, namun hal ini ternyata belum dilaksanakan secara optimal. Adapun terkait prosedur pelaksanaannya belum berjalan secara optimal karena instrumen hukum yang ada belum didukung dengan peraturan kebijakan yang berupa SOP pelaksanaan pemberian rekomendasi atas penetapan rencana peraturan baru dan penyusunan Naskah Akademik. (2) Faktor pendukung dan Penghambat Pelaksanaan tugas Balitbangda dalam Pemberian Rekomendasi atas Penetapan Peraturan Baru dan Penyusunan Naskah Akademik yaitu Peraturan Perundang-undangan, Aparat Penegak/Sumber Daya Manusia, Saranadan Dana. Adapun Faktor pendukung yaitu Peraturan perundang-undangan Sarana, Sumber Daya Manusia, dan Dana, sedangkanfaktor penghambat adalah Peraturan perundang undangan, Aparat Penegak/Sumber Daya Manusia yang belum optimal dalam mendukung pelaksanaan tugasnya.

Kata Kunci: Pelaksanan Tugas, Balitbangda, Peraturan



UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama penulis berserah diri kepada Allah SWT, seraya memanjatkan Puji syukur ke hadirat-Nya, atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat merampungkan skripsi ini. Aamiin ya.

Disadari sepenuhnya bahwa skripsi ini dapat dirampungkan karena bantuan dari berbagai pihak, baik berupa kesempatan, materi tenaga, maupun dorongan moril, yang mewujudkan skripsi ini sebagaimana adanya. Oleh karena itu pada tempatnya penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. selaku Pembimbing II dengan ketulusan dan keikhlasannya, dengan penuh kebijakan dan kecermatannya member petunjuk-petunjuk dalam hal prinsip, substansi, dan teknik penulisan karya ilmiah (skripsi) yang sangat membantu penulis.
2. Tim Penguji: Bapak Dr. Muh Hasrul, S.H., M.H. dan Ibu Ariani Arifin S.H., M.H. atas segala petunjuk-petunjuknya selama ini, terutama pada seminar proposal penelitian (14 Desember 2018) dan dalam beberapa kesempatan selama ini, terakhir pada ujian akhir (skripsi) ini.
3. Bapak Gubernur Sulawesi Selatan Cq. Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sulawesi Selatan, Ibu Sitti Johar, S.H., M.H. Kabid Pemerintahan dan Pengkajian Peraturan, Kepala Balitbangda Provinsi Sulawesi Selatan Bapak Dr. Iqbal Suhaeb, S.H., M.H., Biro Hukum dan HAM Bapak M. Abdi Taufan Husni, S.H. Kabag Peraturan Perundang-undangan serta Bapak Al-Fatah

Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan dan kerjasamanya selama ini memungkinkan rampungnya skripsi ini.



5. Seluruh dosen penulis, serta staf dan karyawan pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuan dan kerjasamanya selama ini, yang pada kesempatan ini tidak dapat disebutkan namanya satu per satu.
6. Saudara-saudara seperjuanganku Fuji Mulki Shiddiq, Edelweizia Khomairah, Sitti Nurul Azizah dan Aivia Anasia Irvan atas segala hal yang telah kita bagi dan lewati bersama baik suka maupun duka sejak kita menginjakkan kaki pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin ini dan terima kasih karena kalian selalu ada untuk penulis
7. Teman-teman Seperjuanganku Prodi Hukum Administrasi Negara 2015 dan JURIS 2015 yang tidak dapat disebutkan namanya satu per satu.
8. Keluarga besar FORMAHAN yang saya banggakan
9. Teman-teman senasib sepenanggung, KKN BPN RI 2018 atas segala pengalaman yang telah kita lewati bersama sewaktu merantau di kota orang.
10. Kakak-kakakku tersayang Dr. Andi Bau Inggit AR. S.H.,M.H. Andi Baso Zulfakar AR,S.H.,M.H. , Andi Bau Susilowati AR S.kg. Atas pengertian dan segala bantuannya kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
11. Adik-adik kecilku A.Muh. Aqil Imanullah, A. Nazmih Afifah, A. Iffah Mahdiyah Fala, A. Muh Zaky, A. Muh Zakwan dan A. Muh Dziqra.
12. Teman Lorong Perdosa ku Alifah Nurjannah Triputri, Novita Kumala Putri, Yulfita Munsir, Muthmainnah Sharifuddin A. Omar, Sarah Salsabila P, Andi Vivin T atas pengertian, kesabaran, semangat dan motivasi yang senantiasa diberikan kepada penulis.

Akhirnya penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua penulis: Ayahanda Achmad Ruslan S.H.,M.H. yang telah membesarkan, mendidik, bimbing dan mendukung penulis dengan penuh kasih sayang dan Ibunda tercinta A. yang telah membuat penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Dan Ibunda tercinta A.



Fatmawati S.H.,M.H. yang telah melahirkan, mendidik, membesarkan dan mendukung penulis dengan penuh kasih sayang sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Selain mereka masih banyak pihak yang telah memberikan bantuan dan perhatiannya, khususnya selama penulisan skripsi ini semuanya tentu tidak dapat ditulis satu per satu pada lembaran ini, kecuali menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga segala bantuan yang diberikan oleh semua pihak mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Amin.

Penulis

Andi Bau Medlin AR



DAFTAR ISI

SAMPUL HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
LEMBAR PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK	v
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	6
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	8
A. Perangkat Daerah.....	8
a. Pengertian Perangkat Daerah	8
b. Susunan Perangkat Daerah.....	8
c. Perangkat Daerah Provinsi	8
B. Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi.....	12
1. Kedudukan.....	12
2. Susunan organisasi	13
3. Bidang Pemerintahan dan Pengkajian Peraturan	14
4. Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan.....	14
C. Naskah Akademik.....	15
1. Pengertian Naskah Akademik.....	15
2. Penyusunan Penjelasan atau Keterangan dan/atau Naskah.....	16
D. Teori Kelembagaan Negara.....	20
a. Konsepsi tentang Organ Negara	21
b. Pemahaman tentang Lembaga Negara.....	22
E. Peraturan Kebijakan	23
F. Teori Kewenangan.....	26
1. Konsep Kewenangan.....	28
2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan	30
. Peyelenggaraan Otonomi Daerah	33
1. Konsep Otonomi Daerah	34



2. Otonomi Daerah dalam rangka asas-asas Pemerintahan pada umumnya.....	35
3. Kewenangan Daerah Otonom	39
H. Penyelenggaraan Otonomi Daerah bidang fungsi Perangkat Daerah.....	43
a. Kedudukan, tugas dan fungsi perangkat daerah provinsi	44
I. Faktor Penegakan Hukum	47
1. Asas-Asas dan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	47
2. Tentang Peraturan Hukum.....	53
3. Tentang Penegak Hukum	56
4. Tentang Fasilitas	56
BAB III METODE PENELITIAN.....	57
A. Lokasi Penelitian.....	57
B. Tipe Penelitian	57
C. Populasi dan Sampel	57
D. Jenis dan Sumber Data	58
E. Teknik Pengumpulan Data.....	58
F. Teknik Analisis Data	58
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	59
A. Pelaksanaan Tugas Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam pemberian rekomendasi terhadap rencana penetapan peraturan baru	59
b. Kedudukan, Tugas dan wewenang Balitbangda Dalam Pemberian Rekomendasi atas Penetapan Peraturan Baru Dan Penyusunan Naskah Akademik .	59
c. Prosedur Pelaksanaan Tugas Balitbangda Dalam Pemberian Rekomendasi atas Penetapan Peraturan Baru Dan Penyusunan Naskah Akademik.....	69
B. Balitbangda Dalam Pemberian Rekomendasi atas Penetapan Peraturan Baru Dan Penyusunan Naskah Akademik	74
a. Faktor Pendukung.....	74
b. Faktor Penghambat.....	77



BAB V PENUTUP	85
A. Kesimpulan	85
B. Saran	88
DAFTAR PUSTAKA	90
LAMPIRAN	



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara hukum dan Negara demokrasi/berkedaulatan rakyat, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aturan dasar (*fundamental norm*) tersebut menjadi pedoman dalam menjalankan kehidupan Negara Republik Indonesia.

CF. Srong¹ menyatakan Hakikat Negara Kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.

Makna Negara hukum menurut Pembukaan UUD 1945 tidak lain adalah Negara hukum dalam arti materil, yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya, tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang disusun dalam suatu UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan Pancasila.



¹, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Dunia. Penerbit Nuansa dan Nusamedia. Bandung, 2004. Hal. 115

Peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks Negara hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan Negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa undang-undang dan di daerah berupa peraturan daerah, dan peraturan Gubernur/peraturan Bupati dan peraturan Walikota.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar/tertinggi dalam hirarki perundang-undangan di Indonesia yang mendasari seluruh aspek kehidupan berbangsa dan benegara atau penyelenggaraan kehidupan Negara.

Kemudian pengertian dari Pemerintah daerah itu sendiri 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. Sementara itu, perkataan “pemerintahan daerah” dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, karena di dalamnya tercakup pula fungsi kekuasaan legislatif baik di daerah provinsi, kabupaten, atau kota sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.² Di daerah provinsi, harus dibedakan adanya tiga subyek hukum

yang kewenangan konstitusional berdasarkan UUD

[wikipedia.org/wiki/Pemerintahan daerah di Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia) (diakses pada 06 Desember 2010 pukul 10.55).



1945. Ketiganya adalah (i) Pemerintahan Daerah Provinsi; (ii) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah Provinsi; dan (iii) Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi. Dalam UUD 1945, jelas disebutkan adanya institusi pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas jabatan gubernur dan institusi DPRD Provinsi. Kedua institusi/jabatan yaitu Gubernur dan DPRD Provinsi itu secara bersama-sama disebut oleh UUD 1945 sebagai Pemerintahan Daerah Provinsi. Dalam Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) sbb:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Secara substansial ketentuan Pasal 18 undang-undang dasar tersebut di atas mengatur tentang bentuk susunan penyelenggara pemerintahan daerah secara mendasar, yang selanjutnya diterbitkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, sebagai pelaksanaan

ketentuan Pasal 18 tersebut di atas. Terkait bahasan skripsi ini yaitu di Bali sebagai salah satu perangkat daerah diatur dalam



UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 208, yang menentukan bahwa:

- (1) Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah

Selanjutnya Pasal 209 Susunan Perangkat Daerah berdasarkan

UU 23 Tahun 2014:

- (1) Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:
 - a. Sekretariat daerah;
 - b. Sekretariat DPRD;
 - c. Inspektorat;
 - d. Dinas; dan
 - e. Badan.
- (1) Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:
 - a. Sekretariat daerah;
 - b. Sekretariat DPRD
 - c. Inspektorat;
 - d. Dinas
 - e. Badan; dan
 - f. Kecamatan.

Pasal 212

- (1) Pembentukan dan susunan perangkat daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan perda.

Berdasarkan Pasal 212, maka terbitlah Perda No. 10 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, selanjutnya berdasarkan Perda tersebut diterbitkan Peraturan Gubernur 102 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.



Badan Penelitian dan Pengembangan yang selanjutnya disebut (Perda Prov. Sulsel) pada Subbidang Data dan Pengkajian

Peraturan mempunyai tugas antara lain; penyiapan bahan perumusan rekomendasi atas rencana penetapan peraturan baru. Selain itu juga Balitbangda Prov.Sulsel mempunyai tugas untuk menyelenggarakan kelitbangan berupa kegiatan penyusunan naskah akademik berdasarkan Surat Edaran Mendagri No. 070/3521 SJ.

Berdasarkan data awal yang diperoleh peneliti, bahwa Balitbangda Prov.Sulsel diduga belum dapat mengimplementasikan tugasnya secara optimal, diduga disebabkan karena ada kekhawatiran Balitbangda Prov.Sulsel bahwa peraturan belum memperkuat fungsi dari Balitbangda Prov.Sulsel untuk melaksanakan tugasnya dan masih kurang terlibat dalam Pemberian Rekomendasi dan Naskah Akademik atas rencana penetapan peraturan baru sedangkan tugas tersebut amatlah penting untuk dapat membantu Gubernur Sulsel dalam kedudukannya selaku Organisasi Perangkat Daerah dalam penerbitan peraturan baru yang nantinya akan menjadi produk hukum daerah Prov.Sulsel. Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti tentang faktor-faktor Pendukung dan Penghambat pelaksanaan rekomendasi dan penyusunan naskah akademik oleh Balitbangda Prov. Sulsel

Untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada dan diajukan saran untuk mengatasinya, sehingga penulis tertarik untuk mengajukan sebagai judul proposal untuk penelitian.



B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian terdahulu, maka diajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan tugas Balitbangda Prov. Sulsel dalam Pemberian Rekomendasi atas rencana penetapan peraturan baru dan Naskah Akademik?
2. Apakah Faktor-Faktor pendukung dan Penghambat pelaksanaan tugas Balitbangda Prov. Sulsel dalam Pemberian Rekomendasi atas rencana penetapan peraturan baru dan Naskah Akademik?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui serta menganalisis pelaksanaan tugas dari pemberian rekomendasi dan naskah akademik/penetapan peraturan baru oleh Balitbangda Prov. Sulsel Sub Bidang Data dan Pengkajian Peraturan
2. Untuk mengetahui serta menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat dari pemberian rekomendasi dan naskah akademik/penetapan peraturan baru oleh Balitbangda Prov. Sulsel Sub Bidang Data dan Pengkajian Peraturan.



D. Kegunaan Penelitian

1. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan pemeritahan daerah yang dilakukan oleh Balitbangda Prov. Sulsel
2. Diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Administrasi Negara.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perangkat Daerah

a. Pengertian Perangkat Daerah

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 208, menentukan bahwa:

- (1) Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat daerah.
Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

b. Susunan Perangkat Daerah

Selanjutnya Pasal 209 Susunan Perangkat Daerah berdasarkan

UU 23 Tahun 2014:

- (2) Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:
 - a. Sekretariat daerah;
 - b. Sekretariat DPRD;
 - c. Inspektorat;
 - d. Dinas; dan
 - e. Badan.
- (2) Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:
 - a. Sekretariat daerah;
 - b. Sekretariat DPRD
 - c. Inspektorat;
 - d. Dinas
 - e. Badan; dan
 - f. Kecamatan.

c. Perangkat Daerah Provinsi

Penentuan mengenai Perangkat Daerah Provinsi diatur pada Pasal

menentukan bahwa:



Perangkat Daerah Provinsi terdiri dari:

- (1) Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:
 - a. Sekretariat daerah;
 - b. Sekretariat DPRD;
 - c. Inspektorat;
 - d. Dinas; dan
 - e. Badan.

Pada Pasal 213 UU 23 Tahun 2014

- (1) Sekretariat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a dipimpin oleh sekretaris Daerah.
- (2) Sekretariat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan Administratif.
- (3) Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Pasal 215

- (1) Sekretariat DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf b dan ayat (2) huruf b dipimpin oleh sekretaris DPRD.
- (2) Sekretaris DPRD mempunyai tugas:
 - a. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan;
 - b. Menyelenggarakan administrasi keuangan;
 - c. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
 - d. Menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.
- (3) Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.

Pasal 216

- (1) Inspektorat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf c dan ayat (2) huruf c dipimpin oleh inspektur.
- (2) Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.
- (3) Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.



Pasal 217

- (1) Dinas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf d dan ayat (2) huruf d dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Dinas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diklasifikasikan atas:
 - a. Dinas tipe A yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang besar.
 - b. Dinas tipe B yang dibentuk untuk mewadahi Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah beban kerja yang sedang; dan
 - c. Dinas tipe C yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang kecil.
- (3) Penentuan beban kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan kemampuan keuangan Daerah untuk Urusan Pemerintahan Wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk Urusan Pemerintahan Pilihan.

Pasal 219

- (1) Badan sebagaimana dimaksud dalam pasal 209 ayat (1) huruf e dan ayat (2) huruf e dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi:
 - a. Perencanaan;
 - b. Keuangan;
 - c. Kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
 - d. Penelitian dan pengembangan dan
 - e. Fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diklasifikasikan atas:
 - a. Badan tipe A yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja yang besar.
 - b. Badan tipe B yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang sedang; dan
 - c. Badan tipe C yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang kecil.
- (3) Penentuan beban kerja badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan Daerah, dan cakupan tugas.



7

s sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf d dan (2) huruf d dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

- (2) Dinas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diklasifikasikan atas:
 - a. Dinas tipe A yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang besar.
 - b. Dinas tipe B yang dibentuk untuk mewadahi Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah beban kerja yang sedang; dan
 - c. Dinas tipe C yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang kecil.
- (3) Penentuan beban kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan kemampuan keuangan Daerah untuk Urusan Pemerintahan Wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk Urusan Pemerintahan Pilihan.

Pasal 219

- (1) Badan sebagaimana dimaksud dalam pasal 209 ayat (1) huruf e dan ayat (2) huruf e dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi:
 1. Perencanaan;
 2. Keuangan;
 3. Kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
 4. Penelitian dan pengembangan dan
 5. Fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diklasifikasikan atas:
 - a. Badan tipe A yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja yang besar.
 - b. Badan tipe B yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang sedang; dan
 - c. Badan tipe C yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang kecil.
- (3) Penentuan beban kerja badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan Daerah, dan cakupan tugas.

Pasal 221

- (1) Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan. Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah. Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama bupati/ walikota



disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapat persetujuan.

Selanjutnya Pasal 232 UU No. 23 tahun 2014

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai Perangkat Daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pada Pasal 3 (1) menentukan:

- (1) Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda

Selanjutnya dalam Pasal 4 menentukan: Ketentuan mengenai kedudukan, susunan, organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perkada.

Berdasarkan uraian Pasal di atas, maka terbitlah Perda No 10 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, pada pasal 5 (6) mentukan Badan Daerah terdiri dari antara lain:

Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah tipe A melaksanakan fungsi penunjang urusan Pemerintahan bidang Penelitian dan Pengembangan.

Selanjutnya berdasarkan Perda tersebut diterbitkan Peraturan Gubernur No 102 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

B. Badan Penelitan dan Pengembangan Provinsi

1. Kedudukan

...dukan, Badan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 7
...pin oleh Kepala Badan yang berada di bawah dan bertanggung
...o kepada Gubernur melalui Sekretariat Daerah.



Pasal 4

- (1) Kepala Badan mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Bidang Penelitian dan Pengembangan yang menjadi kewenangan daerah.
- (2) Kepala Badan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi:
 - a. Penyusunan kebijakan teknis bidang penelitian dan pengembangan;
 - b. Pelaksanaan tugas dukungan teknis bidang penelitian dan pengembangan;
 - c. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis bidang penelitian dan pengembangan;
 - d. Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang bidang penelitian dan pengembangan; dan
 - e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

2. Susunan organisasi

Susunan organisasi Badan penelitian dan pengembangan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Kepala Badan;
- b. Sekretariat, meliputi:
 1. Subbagian Program
 2. Subbagian Umum, Kepegawaian, dan Hukum; dan
 3. Subbidang Keuangan
- c. Bidang Pemerintahan Dan Pengkajian Peraturan, meliputi:
 1. Subbidang Penyelenggaraan Pemerintahan;
 2. Subbidang Pemerintahan Desa; dan
 3. Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan.
- d. Bidang Sosial dan Kependudukan, meliputi:
 1. Subbidang Sosial dan Budaya;
 2. Subbidang Kependudukan; dan
 3. Subbidang Pemberdayaan Masyarakat.
- e. Bidang Ekonomi Dan Pembangunan, meliputi:
 1. Subbidang Ekonomi;

Subbidang Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Hidup; dan
Subbidang Pengembangan Wilayah, Fisik Dan Prasarana.
Bidang Inovasi Dan Teknologi, meliputi:
Subbidang Pengembangan Dan Teknologi;



2. Subbidang Difusi Inovasi Dan Penerapan Teknologi; dan
 3. Subbidang Diseminasi Kelitbangan
- g. Jabatan Fungsional.

3. Bidang Pemerintahan dan Pengkajian Peraturan

- (1) Bidang Pemerintahan dan Pengkajian Peraturan dipimpin oleh Kepala Bidang yang mempunyai tugas membantu Kepala Badan dalam mengkoordinasikan, merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis fungsi penunjang penelitian dan pengembangan bidang pemerintahan dan pengkajian peraturan.

4. Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan

Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan pada Pasal 12 ayat (1)& (2) ditentukan sebagai berikut:

- (1) Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan dipimpin oleh Kepala Subbidang yang mempunyai tugas membantu Kepala Bidang Pemerintahan dan Pengkajian Peraturan dalam melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis fungsi penunjang penelitian dan pengembangan bidang data dan pengkajian peraturan serta fasilitasi penyiapan dan pelaksanaan kerja sama.
- (2) Uraian tugas Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan, meliputi:
 - a. menyusun rencana kegiatan Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas;
 - b. mendistribusikan dan member petunjuk pelaksanaan tugas;
 - c. memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan tugas dalam lingkungan Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan tugas;
 - d. menyusun rancangan, mengoreksi, memaraf dan/atau menandatangani naskah dinas;
 - e. mengikuti rapat-rapat sesuai dengan bidang dan tugasnya;
 - f. menyiapkan bahan dan melakukan perencanaan kebijakan teknis fungsi penunjang penelitian dan pengembangan bidang data dan pengkajian peraturan;
 - g. mengkoordinasikan dan melakukan pembinaan teknis fungsi penunjang penelitian dan pengembangan bidang data dan pengkajian peraturan;
 - h. mengkoordinasikan dan melakukan pembinaan teknis fungsi penunjang penelitian dan pengembangan bidang data dan pengkajian peraturan;
 - i. melakukan pengelolaan data kelitbangan dan peraturan, **penyiapan bahan perumusan rekomendasi atas rencana penetapan peraturan baru/atau evaluasi terhadap**



- pelaksanaan peraturan, fasilitasi dan evaluasi pelaksanaan kegiatan data dan pengkajian peraturan, serta fasilitasi pemberian rekomendasi penelitian bagi warga negara asing untuk diterbitkannya izin penelitian oleh instansi yang berwenang;
- j. melakukan fasilitasi penyiapan dan pelaksanaan kerjasama;
 - k. mengkoordinasikan dan melakukan pemantauan, pengendalian, dan evaluasi kebijakan teknis fungsi penunjang penelitian dan pengembangan bidang data dan pengkajian peraturan;
 - l. melakukan koordinasi dan konsultasi dengan lembaga pemerintah atau non pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi;
 - m. menilai kinerja pegawai negeri sipil sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - n. menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas kepala Subbidang Data dan Pengkajian Peraturan dan memberikan saran pertimbangan kepada atasan sebagai bahan perumusan kebijakan; dan
 - o. melakukan tugas kedinasan lain yang diperintahkan atasan sesuai dengan bidang tugasnya.

Selanjutnya terdapat pula ketentuan bahwa penyelenggaraan kelitbangan yang sebelumnya tersebar di berbagai daerah, dilaksanakan secara satu pintu oleh Perangkat Litbang Daerah, termasuk kegiatan penyiapan naskah akademis/pokok pikiran dalam menindaklanjuti program legislasi daerah berdasarkan Surat Edaran Mendagri No 070/3521 SJ.³

C. Naskah Akademik

1. Pengertian Naskah Akademik

Berdasarkan ketentuan umum angka 20 Permendagri No 80 Tahun 2015 Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian terhadap suatu masalah dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu



an Surat Edaran Mendagri N 070/3521/SJ tentang Penguatan Penelitian dan angan

yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan perda provinsi atau perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Adapun menurut Achmad Ruslan⁴, Naskah Akademik adalah suatu naskah sebagai hasil kegiatan penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang berisi konsepsi mengenai latar belakang permasalahan, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin dicapai, metode perundang-undangan tertentu, lingkup, pokok-pokok materi muatan, jangkauan, objek dan arah pengaturan substansi rancangan peraturan perundang-undangan.

2. Penyusunan Penjelasan atau Keterangan dan/atau Naskah Akademik Permendagri No 80 Tahun 2015

Berikut ini beberapa ketentuan yang mengatur tentang penyusunan Penjelasan atau Keterangan dan/atau Naskah Akademik Permendagri No 80 Tahun 2015

Pasal 22

- (1) Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan perda provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.
- (2) Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk rancangan perda provinsi yang berasal dari pimpinan perangkat daerah mengikutsertakan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.



⁴Ruslan, Teori dan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, 2013. Education. Hal. 165

- (3) Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk rancangan perda provinsi yang berasal dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda, dikoordinasikan oleh Bapemperda.
- (4) Pemrakarsa dalam melakukan penyusunan naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam rancangan perda provinsi.
- (5) Penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur.
- (6) Penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan perda provinsi.

Pasal 23

- (1) Perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi melakukan penyelarasan naskah akademik rancangan perda provinsi yang diterima dari perangkat daerah provinsi.
- (2) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik rancangan perda provinsi.
- (3) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rapat penyelarasan dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan.
- (4) Perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi melalui sekretaris daerah provinsi menyampaikan kembali naskah akademik rancangan perda provinsi yang telah dilakukan penyelarasan kepada perangkat daerah provinsi disertai dengan penjelasan hasil penyelarasan.

Pasal 24

Ketentuan mengenai penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 serta penyelarasan naskah akademik rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik serta penyelarasan naskah akademik rancangan perda kabupaten/kota.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi



Pasal 25

- (1) Gubernur memerintahkan perangkat daerah pemrakarsa untuk menyusun rancangan perda provinsi berdasarkan Propemperda provinsi.
- (2) Dalam menyusun rancangan perda provinsi, gubernur membentuk tim penyusun rancangan perda provinsi yang ditetapkan dengan keputusan gubernur.
- (3) Keanggotaan tim penyusun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. gubernur;
 - b. sekretaris daerah;
 - c. perangkat daerah pemrakarsa;
 - d. perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi;
 - e. perangkat daerah terkait; dan
 - f. perancang peraturan perundang-undangan.
- (4) Gubernur dapat mengikutsertakan instansi vertikal yang terkait dan/atau akademisi dalam keanggotaan tim penyusun sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Tim penyusun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh perangkat daerah pemrakarsa.
- (6) Dalam hal ketua tim adalah pejabat lain yang ditunjuk, pimpinan perangkat daerah pemrakarsa tetap bertanggung jawab terhadap materi muatan rancangan perda yang disusun.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut dapat ditarik intinya, yang mengatur tentang tata cara penyiapan naskah akademik, sebagai berikut:

1. Pemrakarsa dalam menyiapkan rancangan perda provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari pimpinan perangkat daerah
2. mengikutsertakan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.
3. untuk rancangan perda provinsi yang berasal dari anggota DPRD,

komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda, dikoordinasikan oleh Bapemperda.



4. Pemrakarsa dalam melakukan penyusunan naskah akademik dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Hukum dan HAM).
5. pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam rancangan perda provinsi. paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur.
6. digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan perda provinsi.

Jadi ada perbedaan Keterangan/penjelasan dengan Naskah Akademik, apabila keterangan atau penjelasan paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan di atur, maka Naskah Akademik terdiri atas 6 Bab, yaitu sesuai Lampiran UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

Lampiran I Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undang
Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undangundang,
Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

1. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap masalah dan kebutuhan hukum masyarakat.

tematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Pendahuluan
2. Latar Belakang
3. Maksud dan Tujuan
4. Dasar Hukum
5. Pengertian
6. Ruang Lingkup
7. Sasaran
8. Matriks Kebijakan
9. Analisis Kebijakan
10. Analisis Hukum
11. Analisis Ekonomi
12. Analisis Sosial
13. Analisis Lingkungan Hidup
14. Analisis Gender
15. Analisis Ketahanan Pangan
16. Analisis Ketahanan Energi
17. Analisis Ketahanan Air
18. Analisis Ketahanan Bencana
19. Analisis Ketahanan Budaya
20. Analisis Ketahanan Masyarakat
21. Analisis Ketahanan Sistem
22. Analisis Ketahanan Teknologi
23. Analisis Ketahanan Informasi
24. Analisis Ketahanan Komunikasi
25. Analisis Ketahanan Transportasi
26. Analisis Ketahanan Energi
27. Analisis Ketahanan Air
28. Analisis Ketahanan Bencana
29. Analisis Ketahanan Budaya
30. Analisis Ketahanan Masyarakat
31. Analisis Ketahanan Sistem
32. Analisis Ketahanan Teknologi
33. Analisis Ketahanan Informasi
34. Analisis Ketahanan Komunikasi
35. Analisis Ketahanan Transportasi



BAB I	PENDAHULUAN
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGUNDANGAN TERKAIT
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
BAB VI	PENUTUP
	DAFTAR PUSTAKA
	LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

D. Teori Kelembagaan Negara

Dalam kamus Hukum Fockema Andreae⁵ yang diterjemahkan oleh Saleh Adwinata dkk, kata “organ” diartikan sebagai berikut: organ adalah alat perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum. Dengan perantaraan alat perlengkapan itu, badan hukum ikut mengambil bagian dalam lalu lintas hukum.

Fungsi negara menurut Montesquieu akan ditemui 3 (tiga) organ negara, yaitu:

- a. Organ legislatif
- b. Organ eksekutif
- c. Organ yudikatif⁶

Kemudian KBBI memberikan beberapa contoh frasa yang berhubungan dengan kata “badan” ini yaitu:

1. “badan eksekutif” adalah badan pelaksana undang-undang yang menjalankan roda pemerintahan /9sehari-hari);



⁵mi Librayanto, Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, PuKAP, 2008.

2. “badan yudikatif” adalah badan yang menentukan atau menangani masalah (bidang) hukum;
3. “badan legislatif” adalah badan (Dewan) yang berkuasa membuat undang-undang.

Dikatakan oleh Hans Kelsen “individu tersebut dapat disebut sebagai organ negara, karena ia menjalankan fungsi yang menciptakan hukum atau fungsi yang menerapkan hukum di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian “organ” negara hanya jika dia secara pribadi menenempati suatu kedudukan hukum tertentu.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.⁷

a. Konsepsi tentang Organ Negara

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai the concept of the State Organ dalam bukunya *General Theory of Law and State* Hans Kelsen menguraikan bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping itu yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-

4-45.



fungsinya itu berifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*) *character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Kemudian dalam negara modern, menurut Montesqueu, lembaga negara yang ada banyak mempunyai fungsi lebih dari satu. Seperti halnya kalau dianggap perlu, administrasi negara pun dapat mengatur tugas lembaga legislatif.⁸

b. Pemahaman tentang Lembaga Negara

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Kategori kelembagaannya tetap dapat disebut lembaga daerah menurut pengertian lembaga negara tersebut di atas. Lembaga-lembaga daerah semacam itu dapat dibedakan pula, yaitu:

- 1) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden;



iddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, KONpress, 006, Hal 36-37.

- 2) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau peraturan daerah provinsi, dan pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan Presiden atau Pejabat Pusat;
- 3) Lembaga Daerah yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Gubernur.
- 4) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur;
- 5) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan Bupati atau Walikota;
- 6) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati dan Walikota;
- 7) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota yang keanggotaannya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.⁹

E. Peraturan Kebijakan

Menurut J.H Van Kreveld (1983:3), konsep “beleidsregels”

adalah salah satu aturan hukum yang banyak dijumpai dalam praktik pemerintahan di Belanda, terutama pada berbagai

2-54.



bentuk peraturan tertulis yang dikenal dengan berbagai penamaan atau sebutan.

Adapaun karakteristik peraturan kebijakan, khususnya bila dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, Bagir Manan (1994:14) memberikan gambaran umum antara lain sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan
2. Asas-asas pembatasan dan pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk keputusan peraturan kebijakan;
4. Peraturan Kebijakan dibuat berdasarkan “*freies Ermessen*” dan ketiadaan wewenang administrasi negara bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan (baik karena secara umum tidak berwenang maupun untuk obyek bersangkutan tidak berwenang mengatur);
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diarahkan pada “*doelmatigheid*” dan arena itu batu ujinya adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak;
6. Dalam praktek, peraturan kebijakan diberi format dalam berbagai

atau jenis aturan, yaitu; Keputusan, Instruksi, Surat Edaran,



Pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.¹⁰

Sejalan dengan pandangan Bagir Manan terdahulu, Hamid Attamimi, (1992:3) mengemukakan juga karakteristik yang membedakan dan persamaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan memiliki persamaan; bersifat umum dan abstrak, berlaku keluar dan bersifat publik.
2. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan adalah:
 - a. pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara;
 - b. fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif);
 - c. materi muatan peraturan perundang-undangan bersifat mendasar dalam mengatur tata kehidupan masyarakat, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang apabila perlu disertai sanksi pidana dan sanksi pemaksa.
 - d. Materi muatan peraturan kebijakan berhubungan dengan

kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti

Modul Razak, Peraturan Kebijakan (*Beleidsregels*), Republik Institute, Yogyakarta, 2012, 7.



“*beschikkingen*”, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat dan kewenangan membuat rencana-rencana (*palnnen*).

Penyelenggaraan tugas-tugas tata usaha negara memerlukan sarana-saran dalam penjabarannya terutama dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan dimana dapat berupa Garis-garis kebijakam (*beledslijnen*), peraturan-peraturan (*voorschziften*), pedoman-pedoman (*richtlijnen*), petunjuk-petunjuk (*regelingen*), Surat Edaran (*cirrculaires*), resolusi-resolusi (*resoluties*) maupun instruksi-instruksi, nota kebijaksanaan, peraturan-peraturan Menteri, Pengumuman-pengumuman serta Keputusan-keputusan.

Dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah atau pejabat administrasi negara (pemerintah) dapat mengambil kebijakan yang bersifat terikat (*gebonden beleids*) (Latief, 2005:85).Kebijakan-kebijakan yang bersifat terikat merupakan kebijakan yang ditetapkan pejabat administrasi negara sesuai dengan syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang.¹¹

F. Teori Kewenangan

Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa;Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan



51-53

dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemeritahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹²

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (pasal 1 angka 6 UU no. 5 Tahun 1986 menyebutnya: wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan). Berbicara tentang delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum oleh sebab itu pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. Dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihnganan kewenangan. Disini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai.

Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan pejabat administrasi negara yang pertama dan terutama dalam suatu negara hukum. Kewenangan tersebut lahir demi memenuhi tuntutan asas legalitas sebagai salah satu unsur negara hukum. Kewenangan tersebut lahir demi memenuhi tuntutan asas legalitas

salah satu unsur negara hukum. Asas legalitas menghendaki



R, Hukum Administrasi Negara, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014.

supaya setiap tindakan pemerintah atau tindakan pemerintahan harus selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan atau hukum yang sudah lebih dahulu ada sebelum suatu tindakan pemerintahan dilakukan. Menurut teori hukum administrasi negara, legalitas tindakan pemerintahan pertama-tama ditetapkan oleh badan legislatif dalam bentuk undang-undang (dalam arti formal). Hal ini mengandung arti bahwa legalitas tindakan pemerintah (tindakan pemerintahan) sebagai pelaksanaan fungsi eksekutif pertama-tama bersumber dari legalitas yang diberikan oleh badan legislatif.

1. Konsep Kewenangan

Pada negara kesatuan ada perwujudan distribution of powers antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan sebagai konsekuensinya terjadi penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Secara konstitusional dalam Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NKRI Tahun 1945), menyatakan bahwa *“pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali, urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”*.

Berdasarkan ketentuan di atas maka, pemerintahan
ah menyelenggarakan urusan pemerintah yang



menjadikewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Menurut hukum administrasi pengertian kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian wewenang (*competence, bevougdheid*) hanya mengenai sesuatu hal tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹³ Menurut Bagir Manan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitannya dengan Otonomi Daerah adalah hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur diri sendiri (*self regelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*), sedangkan kewajibannya mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Wewenang secara horizontal berarti kekuasaan untuk



in Ilmar, Membangun Negara Hukum Indonesia, Phinatama Media, Makassar, hal 204-

menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁴

Hadjon mengemukakan bahwa wewenang merupakan faktor penting dan medasar dalam hal pembentuka peraturan perundang-undangan termasuk peraturan Daerah. Kewenangan diartikan sebagai suatu konsep hukum publik, maka kewenangan pemerintahan sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) komponen yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum. Komponen pengaruh di sini bermakna bahwa penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, sedangkan komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus dapat ditunjukan dasar hukumnya. Komformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.¹⁵

2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip itu tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan

undang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu

ul, Kekuasaan Gubernur di Daerah, Republik Institute, Jakarta, 2015, Hal. 42

47



atribusi, delegasi, dan mandate. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

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 di dahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.



Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa m tidak sama dengan kekuasaan (match). Kekuasaan hanya

menggambarkan hak untuk berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut.

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹⁶

Perkembangan wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Kemudian Nicolai memberikan pengertian tentang kewenangan yang berarti kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu). Oleh karena itu, Irfan Fachruddin

simpulkan bahwa kewenangan adalah kemampuan yang diperoleh

R, *Op.Cit*, Hal 101-102



berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban.

G. Peyelenggaraan Otonomi Daerah

Berdasarkan ketentuan umum UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun pandangan Moh.Mahfud MD terkait Otonomi Daerah yaitu pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabdikan kedudukan Pemerintah Daerah sebagai aparat Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya.¹⁷

Kebebasan dan keterbatasan adalah dua kubu yang secara konseptual berada pada kutub yang berbeda. Inilah konsep dasar yang merupakan refleksi dari otonomi daerah dalam arti sebenarnya. Maknanya adalah bahwa hak, kewajiban, dan di tengahnya ada tanggung jawab yang harus dikelola oleh Daerah secara benar. Benar dalam bingkai negara kesatuan.¹⁸

Hakekat otonomi daerah adalah pemberian wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dalam upaya



uta, Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah, Genta Publishing, Yogyakarta, . 40.
ah Murhaini, Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah, Pustaka Pelajar, ta, 2014, hal. 2014.

mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

1. Konsep Otonomi Daerah

Secara substansi otonomi daerah dapat diartikan sebagai kemandirian daerah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan di daerah. Istilah otonomi yang kita kembangkan tidak hanya mengarah kepada “political aspect” semata, tetapi juga memperhatikan “economic aspect” sebagai basis atau landasan mengurus rumah tangganya sendiri. Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan daerah untuk selalu menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah untuk selalu menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.



2. Otonomi Daerah dalam rangka asas-asas Pemerintahan pada umumnya

Otonomi termasuk salah satu dari asas-asas umum pemerintahan Negara. Pemerintahan suatu Negara mencakupi semua aktivitas pengendalian suatu Negara dan Pelaksanaan kepentingan umum untuk mencapai tujuan dalam melakukan pemeritahan secara luas Pemerintah (dalam arti luas) berpegang pada dua macam asas, yaitu:

1. Asas keahlian dan
2. Asas kedaerahan.

Asas keahlian antara lain dilihat pada susunan Pemerintah di Pusat. Semua soal ialah oleh ahli-ahli antara lain dalam susunan kementerian-kementerian yang memegang pimpinan pada kementerian-kementerian itu seharusnya ahli-ahli urusan-urusan yang menjadi kompetensinya. Juga di daerah-daerah kita lihat asas keahlian dilaksanakan seperti dalam dinas-dinas dan kantor-kantor wilayah.

Dengan bertambah banyaknya kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat (dalam arti yang luas) karena bertambah majunya masyarakat, Pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.

Asas kedaerahan ini mengandung 2 macam prinsip pemerintahan yaitu:



1. Dekonsentrasi
2. Desentralisasi

Dekonsentrasi ialah pelimpahan sebahagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah, berdasarkan pendapat tersebut maka untuk saat ini seperti gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang melaksanakan wewenang pembinaan dan pengawasan di daerah provinsinya berdasarkan UU Pemerintahan Daerah Tahun 2014.

Menurut Amran Muslimin dikenal beberapa macam desentralisasi. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terkait ataupun tidak pada suatu daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan (culturele decentralisatie) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll). Dalam kebanyakan negara kewenangan ini diberikan pada kedutaan-kedutaan asing demi pendidikan warga negara masing-masing negara dari kedutaan yang bersangkutan. Di samping otonomi itu didapati pula selalu bergadengan dengan "medebewind" yang mengandung arti kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan

Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi atannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri



atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari Pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.¹⁹

Terkait dengan skripsi ini ialah desentralisasi politik atau selanjutnya disebut desentralisasi. desentralisasi ialah pemberian hak dan kewenangan pada badan-badan yang mewakili rakyat dalam suatu daerah yang didapat karena pemilihan.

Berdasarkan pengertian desentralisasi tersebut di atas maka dengan adanya hak dan kewajiban daerah munculah otonomi daerah, otonomi daerah adalah wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi Daerah merupakan manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Otonomi daerah dipandang penting karena otonomi merupakan kebutuhan hakiki di mana daerah memiliki keinginan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antar daerah. Untuk itu, otonomi daerah perlu diperkuat dengan pengaturan yang lebih jelas dan rambu-rambu yang disepakati bersama untuk menjamin keteraturan social

mencegah timbulnya kerawanan social yang tidak perlu.

uslimin, Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, Hal



Ada beberapa jenis atau sistem otonomi itu, secara umum yang dipraktekkan hanya 3(jenis), yaitu rumah tangga formal/luas, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga nyata atau rill dengan beberapa varian. Adanya kekhawatiran terhadap pemberian otonomi seluas-luasnya yang dapat berakibat pada ketidakharmonisan hubungan antara pusat dan daerah sesungguhnya tidak perlu terjadi bila dalam pelaksanaannya tetap berpegang pada prinsip-prinsip negara yang berotonomi, yaitu:

- b. otonomi adalah perangkat dalam Negara Kesatuan, jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan negara kesatuan;
- c. isi otonomi adalah bukan pembagian jumlah urusan pemeritahan, pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah harus selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (services). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan Negara kesatuan akan tetap pada pusat. Otonomi luas harus diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri menurut prinsip-prinsip umum Negara berotonom ;



d. dalam setiap Otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat, kendali itu adalah pengawasan dan kendali keuangan.²⁰

3. Kewenangan Daerah Otonom

Berdasarkan UU Pemda No 23 Tahun 2014, ketentuan mengenai urusan pemerintahan di atur pada Bagian Kesatu Klasifikasi Urusan Pemerintahan Pasal 9 yakni sebagai berikut:

Pasal 9

- a. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- b. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- c. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- d. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- e. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Bagian Kedua Urusan Pemerintahan Absolut Pasal 10

- (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:

melaksanakan sendiri; atau

ul,*Op.Cit*, Hal 35-36



- b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Bagian Ketiga Urusan Pemerintahan Konkuren Pasal 11

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
 - dan f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;

persandian;
kebudayaan;
perpustakaan; dan
persiapan.



- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- kelautan dan perikanan;
 - pariwisata;
 - pertanian;
 - kehutanan;
 - energi dan sumber daya mineral;
 - perdagangan;
 - perindustrian; dan
 - transmigrasi.

Pasal 13

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
- Usuran Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - Usuran Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - Usuran Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - Usuran Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - Usuran Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Pasal 13

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria an Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat ah:
- Usuran Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau ntas negara;



- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - a. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - c. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pasal 14

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan



pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

- (4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (5) Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (6) Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- (7) Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

Kewenangan-kewenangan provinsi inilah yang akan dilaksanakan pemerintah daerah provinsi antara lain (Prov.Sulsel), melalui Organisasi Perangkat Daerah. Oleh pemerintah daerah provinsi dalam hal ini Gubernur dan dibantu oleh Perangkat Daerah, antara lain: Balitbangda Prov Sulsel.

H. Penyelenggaraan Otonomi Daerah Bidang Fungsi Perangkat Daerah

Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan: Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah.

1. karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah
2. kemampuan Keuangan Daerah
3. ketersediaan sumber daya aparatur

embangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak
a.



Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini. Pemerintah daerah tersebut menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah. Penjabaran tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah. Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangkat daerah tersebut ditetapkan dengan Perkada/Pergub No 102 Tahun 2016

a. Kedudukan, tugas dan fungsi perangkat daerah provinsi

1) Sekretariat Daerah Provinsi

Sekretariat Daerah Provinsi merupakan unsur staf pemerintah provinsi, yang dipimpin oleh seorang sekretaris daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur.

Sekretariat daerah provinsi mempunyai tugas membantu Gubernur dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan administrasi, organisasi dan tatalaksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah provinsi. Dalam menyelenggarakan tugasnya. Sekretariat daerah provinsi mempunyai fungsi:

- 1) Pengkoordinasian perumusan kebijakan pemerintah daerah provinsi
- 2) Penyelenggaraan administrasi pemerintahan.
- 3) Pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintahan daerah provinsi.



- 4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

2) Dinas Provinsi

Dinas provinsi merupakan unsur pelaksana pemerintah provinsi dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui sekretariat daerah. Dinas provinsi mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan tugas dekonsentrasi.

Dalam menyelenggarakan tugasnya, dinas provinsi mempunyai tugas:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum.
- c. Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.

untuk melaksanakan kewenangan provinsi yang masih ada di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dapat dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas.

Untuk melaksanakan kewenangan yang diserahkan oleh Kabupaten/Kota kepada Provinsi, provinsi dapat membentuk unit

kerja pada Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya dapat terdiri dari satu atau beberapa Kabupaten/Kota.



Unit pelaksana teknis dinas dan unit kerja merupakan bagian dari perangkat daerah provinsi yang bertanggung jawab kepada gubernur dan secara operasional dikoordinasikan Oleh Bupati/Walikota.

3) Lembaga Teknis Daerah Provinsi

Lembaga Teknis Daerah Provinsi merupakan unsur penunjang pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretariat Daerah.

Dinas kabupaten/kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Lembaga teknis daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam lingkup tugasnya.

Dalam menyelenggarakan tugasnya, lembaga teknis daerah provinsi mempunyai fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum.



- c. Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.²¹

I. Faktor Penegakan Hukum

Faktor-faktor yang menjadikan peraturan itu efektif atau tidak, dapat dikembalikan kepada 4 (empat) faktor efektivitas, yaitu:

- 1) Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri
- 2) Petugas yang menegakkannya.
- 3) Fasilitas yang diharapkan akan mendukung pelaksanaan kaidah hukum .
- 4) Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.²²

a. Peraturan

1) Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan. Selanjutnya dalam Bab II tentang Asas Peraturan Perundang-undangan Pasal 5UU No. 12 Tahun 2011, ditentukan pula bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan



priady Bratakusumah & Dadang Sholihin, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan PT Gramedia Pustaka, Hal 158-159
Soekanto dan Mustafa Abdullah, Sosiologi Hukum dalam Masyarakat, (Jakarta: Press, 1982), hal. 14.

peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas yang dimaksud itu meliputi:

- a. Kejelasan tujuan Yang dimaksud dengan “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, Asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

Adapun pendapat ahli antara lain Attamimi dalam disertasinya setelah membahas berbagai bahan menyangkut asas hukum umum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang berasal dari Cita Hukum Negara Republik Indonesia, norma fundamental negara Indonesia, Asas negara



berdasar hukum yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dan asas pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi yang dianut oleh pemerintah negara Republik Indonesia, serta pendapat para ahli, maka berdasarkan asas-asas tersebut akhirnya beliau meremuskan asas-asas yang khusus bagian perundang-undangan Indonesia yang patut. Asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

a. Asas-asas formal, dengan perincian:

- (1) Asas tujuan yang jelas;
- (2) Asas perlunya pengaturan;
- (3) Asas organ/lembaga yang tepat;
- (4) Asas materi muatan yang tepat;
- (5) Asas dapatnya dilaksanakan; dan
- (6) Asas dapatnya dikenali;

b. Asas-asas material, dengan perincian:

- (1) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
- (2) Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
- (3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasar atas Hukum; dan
- (4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.²³



Sibuae, Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan, Erlangga, Hal 90

Konsep tentang undang-undang dapat ditelusuri dari konsep *wet* dalam Bahasa Belanda. Dalam kepustakaan hukum Belanda *wet* atau undang-undang dapat dilihat dalam arti materil dan dalam arti formil. Undang-undang dalam arti materil (*wet in materiele zin*) adalah lazim disebut dengan Undang-Undang saja. Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. jadi disebut dengan (*wet in materiele zin*) itu karena dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedang apa yang disebut dengan (*wet in materiele zin*) adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh Regering dan Staten Generaal asalkan isinya peraturan yang mengikat umum. Jadi disebut (*wet in materiele zin*) karena dilihat dari segi isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. Dengan demikian (*wet in materiele zin*) meliputi *wet in formale zin* dan segala jenis peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum, sehingga (*wet in materiele zin*) dapat disebut dengan dengan peraturan perundang-undangan, sedang (*wet in materiele zin*) disebut dengan Undang-undang.²⁴



Atok, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Setara Press, Hal 13-14

Menurut D.W.P. Ruitter dalam buku Achmad Ruslan, bahwa pengertian peraturan perundang-undangan mengandung 3 unsur yaitu:

- a. Norma Hukum (*rechtsnormen*)
- b. Berlaku ke luar (*naar buitn werken*) ; dan
- c. Bersifat Umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruimezin*).

Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya, ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku ke luar dari yang bersifat umum dalam arti yang luas.

Adapun teori Hans Kelsen yaitu teori *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms* dalam buku Achmad Ruslan, bahwa teori *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms* dapat dimaknai: 1) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 2) isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁵

Ketentuan Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan, Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-undang Dasar Negara Raepublik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;



Ruslan, *Op.Cit*, Hal 36-49

6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Di samping peraturan perundang-undangan dikenal pula peraturan kebijakan. Menurut Bagir Manan dalam buku Abdul Razak bahwa dalam praktek peraturan kebijakan diberi format dalam berbagai bentuk atau jenis aturan, yaitu: keputusan, instruksi, Surat Edaran, pengumuman, dll. bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.²⁶

Seperti telah dinyatakan bahwa peraturan yang mengatur mengenai tugas Balitbangda Prov.Sulsel antara lain adalah:

memberian rekomendasi atau rencana penetapan peraturan baru



z, Op.Cit. Hal 27

diatur dengan Pergub No 102 Tahun 2016, sedangkan untuk tugas penyusunan naskah akademik oleh Balitbangda Balitbangda Prov.Sulsel diatur melalui Surat Edaran No 070/3521/SJ.

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 materi yang harus menjadi muatan UU adalah mengenai:

- (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
- (b) perintah dalam suatu UU untuk diatur dengan UU;
- (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- (d) tindak lanjut atau putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Setelah menjadi Undang-undang diatur lebih lanjut dengan PP, Perpres, Perda Provinsi, Perda Kab/Kota, (Lihat Pasal 7 ayat (1), serta Peraturan lainnya (Lihat pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2) Tentang Peraturan Hukum

Aturan hukumnya adalah apakah pengaturan hukumnya yang mengatur mengenai pemberian rekomendasi atas rencana penetapan peraturan baru oleh Badan Penelitian dan Pengembangan yang selanjutnya disingkat Balitbangda, sudah memadai atau belum, selanjutnya akan ditelaah apakah peraturan yang mengatur penyusunan naskah akademik oleh Balitbangda Prov.Sulsel sudah harmonis dengan peraturan lain yang terkait untuk rencana penetapan peraturan baru di prov.sulsel, serta

apakah pelaksanaan tugas Balitbangda tersebut sudah sesuai dengan asas-asas yang tercantum dalam Pasal 2 PP no 18 tahun



2016 tentang Perangkat Daerah. Selain itu apakah aparat penegak/pelaksanaan hukum Balitbangda telah mengsosialisasikan tugasnya kepada instansi lain sehingga, Balitbangda dapat memperoleh respon yang positif yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya dari pihak-pihak yang terkait.

Adapun ketentuan PP No 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang menjadi dasar terbitnya Surat Edaran tentang penguatan lembaga Balitbangda adalah sebagai berikut:

BAB X PEMBINAAN DAN PENGENDALIAN PERANGKAT DAERAH

Pasal 110

- (1) Pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah provinsi dilakukan oleh Menteri.
- (2) Pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pasal 111

- (1) Pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 dilaksanakan dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi dalam penataan Perangkat Daerah.
- (2) Pembinaan penataan Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. struktur organisasi;
 - b. budaya organisasi; dan
 - c. inovasi organisasi.

Dari ketentuan Pasal 110 ayat (1) dan Pasal 111 PP No 18 Tahun 2016 memberikan dasar bagi Mendagri untuk membuat peraturan di bidang Kelitbangan.

Demikian pula, berdasarkan Permendagri No 17 Tahun 2016 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah



Pasal 26

- (1) Badan Litbang Daerah Provinsi atau lembaga dengan sebutan lainnya yang menyelenggarakan fungsi kelitbangan berwenang dan bertanggung jawab atas kelitbangan pemerintahan dalam negeri di provinsi.
- (2) Kelitbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
 - a. urusan pemerintahan provinsi;
 - b. kewenangan daerah di laut dan daerah provinsi bercirikan kepulauan;
 - c. penataan daerah;
 - d. penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - e. perangkat daerah;
 - f. produk hukum daerah;
 - g. pembangunan daerah;
 - h. kependudukan dan pencatatan sipil;
 - i. keuangan daerah;
 - j. pengelolaan badan usaha daerah;
 - k. pelayanan publik;
partisipasi masyarakat;
penyelenggaraan perkotaan;
 - l. kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara;
 - m. kerjasama daerah;
 - n. pemerintahan desa;
 - o. pengelolaan inovasi daerah;
 - p. manajemen sistem informasi daerah;
 - q. pengembangan sumberdaya manusia pemerintahan dalam negeri;
 - r. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - s. kebijakan penyelenggaraan pemerintahan provinsi; serta
 - t. penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai urusan dan kewenangan pemerintahan provinsi.
 - u. implementasi kebijakan sektoral di daerah;
 - v. penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai urusan dan kewenangan pemerintah provinsi.

Dari ketentuan tersebut di atas, adanya fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab atas Kelitbangan Provinsi di Bidang Produk Hukum Daerah. Sebagaimana ditentukan pada Pasal



26 Ayat (1) dan Ayat (2) huruf f Produk Hukum Daerah (Perda), yang menjadi sasaran penelitian untuk skripsi ini.

3) Tentang Penegak Hukum

Petugas penegak hukum tidak dapat dipisahkan kedudukan dan kewenangannya dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini aparat/petugas yang bertanggung jawab atas pelaksanaan ketentuan-ketentuan/kaidah hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan.

4) Tentang Fasilitas

Fasilitas dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan penegakan hukum yang ruang lingkupnya terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung.

Dalam hubungan ini seringkali suatu peraturan sudah diperlukan sedang fasilitas yang akan mendukung pelaksanaan pembentukan peraturan tersebut belum tersedia, ataupun sudah ada peraturannya akan tetapi fasilitas yang mendukung kurang tersedia, sehingga peraturan tersebut tidak dapat terlaksana secara optimal.

