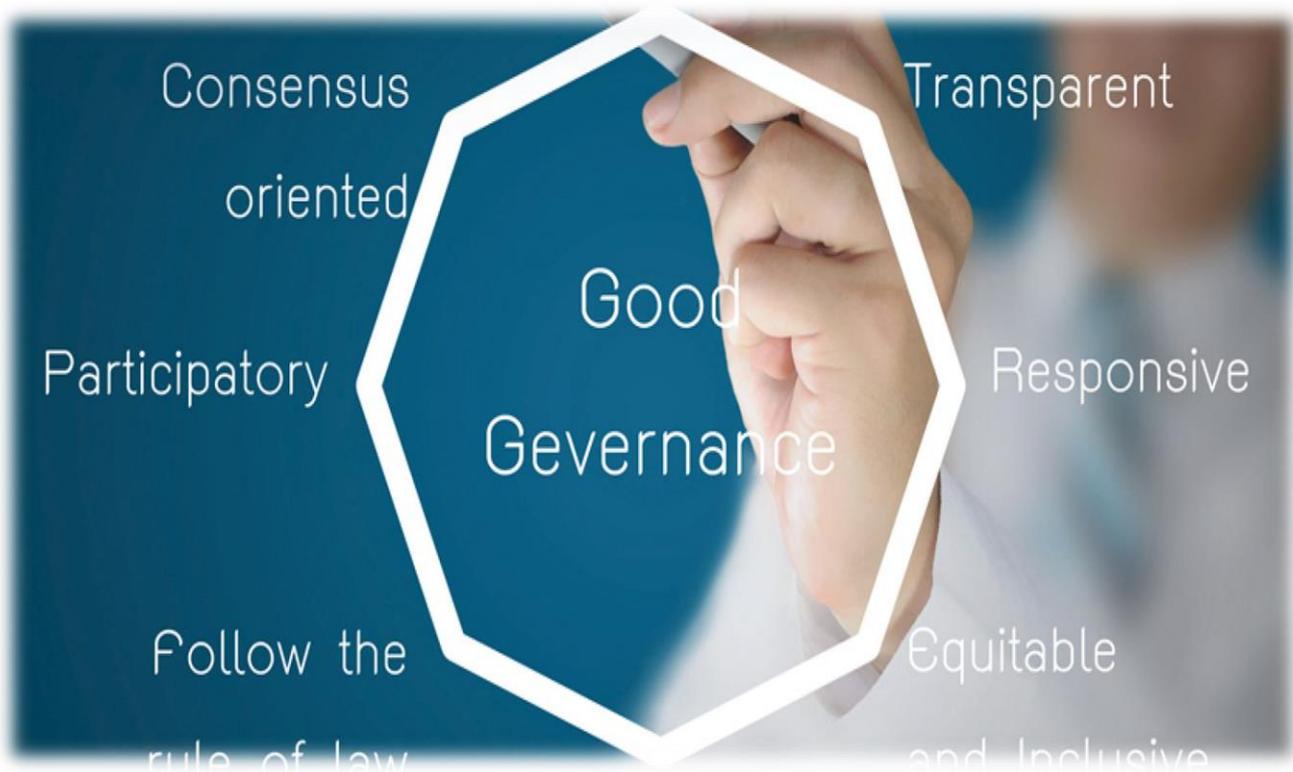




# LAPORAN AKHIR

## PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

### RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK TENTANG PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAH (KONKUREN) YANG MENJADI KEWENANGAN DAERAH



**BAGIAN HUKUM**  
**PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN DEMAK**  
**2021**

## **KATA PENGANTAR**

Segala puji bagi Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan kekuatan dan kemampuan bagi kami dalam proses penyelesaian naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Tentang Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan Daerah.

Terkait dengan hal itu, kami meyampaikan terimakasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi atas pengerjaan Naskah Akadmik ini. Mereka adalah Bagian Setda, Bagian Hukum, dan semua pihak yang telah berkontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian Naskah Akademik ini.

Demak, Juni 2021

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI.....	i
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan .....	5
D. Metode .....	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	9
A. Kajian Teoritis .....	9
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Penyusunan Norma .....	19
C. Kajian Terhadap Praktik Empiris .....	21
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru.....	24
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN TERKAIT.....	25
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS.....	32
A. Landasan Filosofis .....	38
B. Landasan Sosiologis .....	39
C. Landasan Yuridis.....	39
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH .....	41
A. Ketentuan Umum .....	41
B. Materi Muatan Peraturan .....	43
BAB V PENUTUP .....	44
A. Simpulan.....	44
B. Saran .....	45
DAFTAR PUSTAKA .....	46
LAMPIRAN DRAF RAPERDA	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pasal 1 UUDNRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dibagi kedalam beberapa tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang meliputi pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada tingkat pusat, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh presiden

dibantu satu orang wakil presiden dan oleh menteri negara, pada tingkatan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Bahwa Pemerintahan Daerah mempunyai kewajiban menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam rangka pelaksanaan otonomi yang luas untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan Daerah.

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan pemerintahan berasal dari kekuasaan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai bentuk konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah dilakukan dengan berpedoman pada kebijakan nasional dengan berkewajiban untuk mengikuti pembinaan dan pengawasan yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara Bersama antar tingkatan dan susunan pemerintah atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, yustisi dan agama. Urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah dikelola secara Bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan sehingga senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah adalah urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, dan penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang efektif, efisien, dan transparan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, perlu kiranya disusun Naskah Akademik yang menjadi acuan guna menjelaskan alasan-alasan perihal pentingnya Peraturan Daerah tentang

Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah, sehingga diperlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori dan pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Peraturan Daerah yang disusun. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah pada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya keberadaan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah diharapkan akan mampu mengatasi permasalahan terkait pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Demak.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Demak terkait Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu rancangan peraturan daerah sebagai dasar pemecahan permasalahan tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah?

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan disusunnya Naskah Akademik ini adalah:

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah;
- b. Merumuskan permasalahan yang dihadapi sebagai alasan penyusunan Raperda tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah sebagai dasar hukum bagi Pemerintah Daerah melaksanakan Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah;
- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Raperda tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah; dan
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Raperda tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah.

Adapun kegunaan pembentukan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah.

#### **D. Metode**

Pekerjaan penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui dua metode, yakni metode penelitian dalam memecahkan persoalan akademik terkait dengan topik perda ini. Sedangkan dalam pelaksanaan teknis pengerjaan pekerjaan ini dilakukan dengan metode *Focus Group Discussion* (FGD) dan *public hearing*.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif yang diorientasikan untuk menemukan dasar yuridis, filosofis, dan politis dari rancangan Perda yang akan dibuat. Pengertian penelitian dengan tipe Yuridis Normatif dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas - asas hukum, teori hukum termasuk pendapat ahli terkait juga dengan sinkronisasi aturan.

Sinkronisasi aturan adalah mengkaji sampai sejauhmana suatu peraturan hukum positif tertulis tersebut telah sinkron atau serasi dengan peraturan lainnya. Ada dua jenis cara pengkajian sinkronisasi aturan yaitu: pertama, sinkronisasi vertikal, mengidentifikasi apakah suatu perundang-undangan tersebut sejalan apabila ditinjau dari sudut strata atau hierarki peraturan perundangan yang ada. Kedua, sinkronisasi horizontal, mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang kedudukannya sederajat dan yang mengatur bidang yang sama (Rosidah, 2013). Secara teknis, proses identifikasi hukum positif akan dilakukan melalui tiga prosedur sebagai berikut:

1. Penetapan kriteria identifikasi untuk mengadakan seleksi norma-norma mana yang harus dimasukkan sebagai norma hukum positif dan norma mana yang harus dianggap norma sosial yang bukan norma hukum;

2. Mengoleksi norma-norma yang telah diidentifikasi sebagai norma hukum; dan
3. Melakukan pengorganisasian norma-norma yang telah diidentifikasi ke dalam suatu sistem yang komprehensif.

Proses identifikasi norma-norma hukum positif tersebut selanjutnya dilakukan sinkronisasi, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Secara vertikal dimaksudkan untuk melihat konsistensinya secara hierarkis sesuai dengan beberapa asas hukum sebagai berikut:

- a. *Lex superior derogat legi inferiori*: Undang-undang yang lebih tinggi mengenyampingkan undang-undang yang lebih rendah tingkatannya;
- b. *Lex specialis derogat legi generali*: Undang-undang yang khusus didahulukan berlakunya dari pada undang-undang yang umum;
- c. *Lex posterior derogat legi priori* atau *lex posterior derogat legi anteriori*: Undang-undang yang lebih baru mengenyampingkan undang-undang yang lama.

Sementara itu, secara horizontal sinkronisasi dimaksudkan untuk menganalisis sejauh mana perundang-undangan yang mengatur perlindungan terhadap pengelolaan keuangan daerah dalam perundang-undangan tersebut mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Penelitian selain mendapatkan data yang lengkap dan menyeluruh mengenai perundang-undangan bidang tertentu, juga dapat mengungkap kelemahan-kelemahan yang ada pada perundang-undangan yang mengatur masalah Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah tersebut. Sementara itu, metode FGD diselenggarakan untuk merumuskan dan menyelesaikan persoalan-persoalan krusial dalam penyusunan raperda pedoman pengelolaan keuangan daerah, sehingga memperoleh

kesepahaman diantara *stakeholders* yang kepentingannya terkait dengan substansi pengaturan. Sedangkan *public hearing* dilakukan untuk menyerap sebanyak-banyaknya masukan dari masyarakat dengan mendengarkan pendapat-pendapat mereka, sehingga bisa memperkaya dan memperdalam kualitas dari naskah akademik ini. Selain itu, data dikumpulkan melalui konsultasi publik dengan berbagai pihak, seperti: Perangkat Daerah, pemangku kepentingan, dan masyarakat.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk dalam rangka pembentukan peraturan daerah maka substansi pengaturan penormaan dalam isi materi peraturan daerah itu seharusnya sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat.

## **1. Konsep Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia**

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan, pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi juga dapat diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak ingin dicapai dalam penyerahan tersebut antara lain pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Otonomi daerah sebagai realisasi dari sistem desentralisasi bukan hanya merupakan pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan, namun juga berarti pembagian kekuasaan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan Negara dalam hubungan pusat dan daerah.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan Pemerintah Pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan Pemerintah Pusat dialihkan dari tingkat pusat ke Pemerintahan Daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan bergerak dari daerah ketingkat pusat, maka

diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya yaitu dari pusat ke daerah. Pada konteks ke Indonesia saat ini dalam hal pemberlakuan otonomi daerah mengacu pada UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Segala sesuatu yang berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah beserta kewenangan masing-masing pengaturannya ditentukan dalam Undang-Undang tersebut.

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

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 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.

Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*). Sedangkan kewajiban memunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; Pertama; urusanurusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Teori bentuk negara otonomi adalah sub-sistem dari negara kesatuan (*unitary*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi tersebut adalah pengertian atas otonomi itu sendiri. Selanjutnya, berdasarkan tandas batas tersebut maka dikembangkanlah berbagai

aturan (rules) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Berdasarkan doktrin, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintah pusat yang kemudian diselenggarakan dengan berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi. Namun demikian, Muhsan mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin menyelenggarakan prinsip desentralisasi tanpa adanya sentralisasi terlebih dahulu. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi yang bersifat saling berbalasan (resiprokal).

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, 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.

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*). Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama.

### **3. Konsep Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam UU NO.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.**

Pasal 18A UUD NRI 1945 memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut:

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

pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah yang diamanatkan UUD NRI 1945 dapat dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang secara khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan pusat dan daerah tidak dapat diatur oleh satu undang-undang.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya terkait dengan berbagai sektor lain yang tidak dapat diperlakukan secara sama. Oleh karena itu, diperlukan adanya undang-undang yang khusus mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah secara umum serta dibutuhkan pula berbagai undang-undang lainnya yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, membicarakan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian dengan pembagian urusan pemerintahan. Secara khusus, pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah saat ini mengacu pada ketentuan di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi dari undang-undang sebelumnya yakni UU No. 32 Tahun 2004. Dalam naskah akademik RUU Pemda tahun 2011, revisi UU No. 32 Tahun 2004 dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara

kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menurut UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang desentralistis dan mampu menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergik antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat-daerah adalah pembagian kewenangan. Secara yuridis pembagian kewenangan ini oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Ketentuan tersebut secara rinci diatur sebagai berikut;

**a. Urusan Pemerintahan Absolut**

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan Pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1) antara lain:

- 1) politik luar negeri;
- 2) keamanan;
- 3) yustisi;
- 4) moneter dan fiskal nasional; dan
- 5) agama.

Dalam ketentuan selanjutnya, diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini

dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

**b. Urusan Pemerintahan Konkuren**

Sebagaimana bunyi Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya di ayat (4), menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan konkuren tersebut kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana kemudian diperinci berdasarkan Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

(1) urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:

- a) pendidikan;
- b) kesehatan;
- c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f) sosial.

(2) urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:

- 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;
- o) persandian;
- p) kebudayaan;
- q) perpustakaan; dan
- r) kearsipan.

(3) urusan Pemerintahan Pilihan antara lain:

- a) kelautan dan perikanan;
- b) pariwisata;
- c) pertanian;
- d) kehutanan;
- e) energi dan sumber daya mineral;
- f) perdagangan;
- g) perindustrian; dan
- h) transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di dasarkan

pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Kemudian, berdasarkan Pasal 14 ayat (1) mengatakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi, tetapi untuk minyak dan gas bumi, Berdasarkan pasal 14 ayat (3) kewenangannya berada di Pemerintah Pusat. Hal ini sudah sesuai sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 bahwasannya penguasaannya haruslah oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di sisi lain, hal tersebut menurut penulis merupakan upaya negara untuk meminimalisasi ketimpangan pendapatan antara daerah yang kaya dan yang miskin dalam hal Sumber Daya Alam (SDA).

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Penyusunan Norma**

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dirumuskan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) sebagai berikut:

1. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:
  - a. kejelasan tujuan;
  - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
  - c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;

- d. dapat dilaksanakan;
  - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
  - f. kejelasan rumusan; dan
  - g. keterbukaan
2. Pasal 6 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas, sebagai berikut:
- a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kategori asas yang berkaitan dengan teknik pembentukan rancangan Perda tentang urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota meliputi:

- a. Asas “kejelasan tujuan”; yang berarti bahwa Perda yang akan dibuat itu harus mempunyai tujuan yang jelas yaitu mengatur dengan jelas jenis-jenis urusan pemerintahan yang wajib dan dapat dilaksanakan oleh Kabupaten Demak yang kesemuanya itu akan menjadi kewenangan Kabupaten Demak sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini.
- b. Asas “kesesuaian hierarki dan materi muatan”; asas ini bermaksud menekankan agar Perda yang akan dibentuk tidak bertentangan materi muatannya dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dari Perda, sesuai dengan

teori Pertanggung Peraturan Hukum (Teorie Stufenbau des Rechts Ordnung) seperti telah disebut di depan.

- c. Asas “dapat dilaksanakan”; artinya bahwa setelah rancangan Perda menjadi Perda, Perda itu betul-betul dapat diterapkan oleh aparat pelaksana maupun oleh aparat penegak hukum daerah dan mempunyai derajat kelogisan yang rasional untuk ditaati oleh masyarakat Kabupaten Demak. Dengan demikian Perda tersebut tidak lagi sebagai suatu konsepsi pemikiran yang teoritis spekulatif tetapi betul-betul dapat terlaksana sebagaimana diharapkan.
- d. Asas “kejelasan rumusan”; bermakna bahwa rumusan Perda yang akan dibuat, mengenai rumusan kalimat, pilihan phrasa dan kata-katanya harus jelas dan tepat sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda yang menyebabkan penerapannya tidak efektif.
- e. Asas “keterbukaan”; berarti bahwa dalam tahap perancangan, pembahasan dan pasca penetapan Perda, para pemangku kepentingan diberi kesempatan secara luas untuk memahami materi Perda dan untuk memberi masukan-masukan sebelum Perda ditetapkan.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Empiris**

Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan, urusan-urusan yang mula-mula ada di tangan pemerintah pusat jika kemudian dianggap perlu, sebagiannya akan diserahkan kepada pemerintah daerah, dan dari sejak Indonesia merdeka hingga dewasa ini penyerahan urusan telah dituangkan dalam berbagai Undang-Undang pemerintahan daerah yang telah mengalami beberapa kali pergantian. UU yang paling baru yang berlaku saat ini adalah UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan

Perpu No. 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 tahun 2014. UU No. 23 tahun 2014 adalah sebagai pengganti UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kedua UU ini mengatur jenis urusan pemerintahan secara berbeda. Dalam UU No. 32 tahun 2004 hanya ada dua jenis urusan yaitu urusan pemerintah pusat yang sepenuhnya diurus oleh pemerintah pusat dan urusan pemerintah pusat yang sebagiannya diserahkan kepada daerah.

Sementara dalam UU No. 23 tahun 2014 dinyatakan ada tiga jenis urusan yakni: (1) urusan yang diurus sendiri oleh pemerintah pusat yang disebut urusan absolut; (2) urusan yang diurus oleh pemerintah pusat yang sebagiannya diserahkan kepada pemerintah daerah yang disebut urusan konkuren; (3) urusan yang diurus oleh pemerintah pusat (Presiden) kemudian ditugaskan kepada daerah untuk mengurusnya yang disebut urusan pemerintah umum. Lebih jauh urusan konkuren dibagi lagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi lagi menjadi urusan wajib pelayanan dasar dan urusan wajib non pelayanan dasar.

Menurut UU No. 23 tahun 2014 ada sebanyak 6 urusan wajib terkait pelayanan dasar, 18 urusan wajib non pelayanan dasar dan 8 urusan pilihan. Kesemuanya itu tergolong urusan konkuren, sementara urusan pemerintah umum ada sebanyak 7 urusan. Jika urusan pemerintah umum itu pada akhirnya ditugaskan dan kemudian dikelola oleh daerah maka daerah secara keseluruhan akan mengurus sebanyak  $6 + 18 + 8 + 7 = 39$  urusan. Dengan urusan sebanyak itu maka merupakan satu keniscayaan bagi daerah untuk memiliki birokrat atau perangkat daerah yang memadai dari segi kualitas, kompetensi, integritas, akuntabilitas dan kredibilitas. Hanya dengan kondisi birokrat seperti itu ditambah dengan leadership kepemimpinan yang

tinggi, maka target akhir dari otonomi daerah berupa kesejahteraan masyarakat daerah, akan tercapai. Karena demikian pentingnya peranan birokrasi maka sesungguhnya birokrasilah yang menentukan hitam putihnya kehidupan negara/masyarakat.

Dengan merujuk arahan angka 6 dari Penjelasan Umum UU No. 23 tahun 2014, birokrasi atau perangkat daerah haruslah bersifat efektif dan efisien. Ini berarti dalam menjalankan urusan pemerintahan, daerah harus menata kembali struktur kelembagaan perangkat daerahnya, terlebih-lebih dengan telah diterbitkannya PP No. 18 tahun 2016 yang mengisyaratkan perlunya merestrukturisasi kelembagaan perangkat daerah. Hal ini tentu merupakan tantangan tersendiri bagi daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) karena di satu sisi daerah harus melaksanakan urusan yang lebih banyak dibandingkan UU pemerintah daerah sebelumnya (UU No. 32 tahun 2004), di sisi lain, daerah harus menstrukturisasi kelembagaan perangkat daerahnya.

Saat ini Kabupaten Demak sedang mengalami kekosongan hukum terkait urusan Pemerintahan Kabupaten Demak, hal ini adalah implikasi dicabutnya Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Demak. Pencabutan ini sebagai sinkronisasi pengaturan mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Demak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru**

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan konsekuensi dari sistem otonomi daerah yang digunakan di Indonesia. Sebagai negara kesatuan yang memiliki wilayah yang sangat luas dengan beragam etnis dan budaya yang ada di Indonesia, pemberian otonomi kepada daerah seolah menjadi salah satu pilihan tepat untuk memfasilitasi terjadinya akselerasi pembangunan di daerah.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahannya sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN TERKAIT**

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait adalah bagian yang penting untuk diperhatikan dalam tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan dengan terwujudnya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya dalam hal materi muatan baik dari segi substansial maupun dari segi teknis penyusunan. Hal ini sangat penting dilakukan, agar peraturan daerah yang akan dibentuk sesuai dan selaras baik terhadap peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi (vertikal) maupun pada tingkatan yang setara (horisontal) dalam satu kesatuan sistem hukum nasional. Kesesuaian dan keselarasan merupakan bagian dari perwujudan kepastian hukum di tengah masyarakat.

Dalam teori pembentukan perundang-undangan dikenal beberapa asas hukum diantaranya asas hukum "*lex superiori derogat legi inferiori*" hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Oleh karena itu penyesuaian rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan yang sama sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undang menjadi keharusan sejak dalam proses perencanaannya.

Keharmonisan dalam pembentukan peraturan daerah merupakan syarat yang harus dipenuhi agar peraturan daerah yang dibentuk dapat berlaku dan dilaksanakan secara efektif dalam masyarakat.

Pembentukan peraturan daerah merupakan suatu proses yang dilaksanakan dengan melalui berbagai tahapan pelaksanaan sehingga dapat menghasilkan suatu peraturan daerah yang aspiratif, akomodatif, transparan, dan berkesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses penyusunan naskah akademik merupakan bagian dari tahapan perencanaan yang didalamnya bertujuan untuk melakukan pengkajian dan penelitian mengenai suatu masalah yang akan dituangkan dalam suatu peraturan daerah, diantaranya berkaitan dengan aspek legalitas (*legal formal*) terhadap materi muatan dan bentuk dari rancangan peraturan daerah.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

### **1. Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 18**

Secara konstitusional keberadaan pemerintahan daerah di atur dalam Bab VI, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945. Pasal 18 terdiri dari 7 ayat yang masing-masing ayat isi pokoknya sebagai berikut:

- (1) Negara di bagi atas daerah propinsi, propinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota, dan masing-masing itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Daerah propinsi, kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Masing-masing daerah mempunyai DPRD yang dibentuk melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati/Walikota sebagai kepala daerah dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya.

(6) Pemerintah daerah berhak menetapkan Perda dan Peraturan Daerah lainnya untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan.

(7) Susunan dan tata cara menjalankan pemerintahan daerah di atur dalam Undang-Undang.

Pada ayat (1) dan ayat (7) mempunyai arti penting karena menentukan adanya pendelegasian pengaturan kepada Undang-Undang untuk mengatur lebih jauh perihal pemerintahan daerah termasuk jenis-jenis urusan pemerintahan yang diserahkan dan ditugaskan kepada daerah untuk selanjutnya dijadikan kewenangan daerah atau untuk diurus sebagai urusan sendiri.

Selanjutnya pasal 18A isinya antara lain bahwa hubungan wewenang dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah akan diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Sementara Pasal 18B pada intinya menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati keberadaan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan jaman dan prinsip NKRI.

## **2. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (6)**

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

## **3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah**

Pasal 4 ayat (1) menyatakan Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain bagi kabupaten-kabupaten adalah sebagai berikut:

- a. Urusan Umum
- b. Urusan Pemerintahan Umum
- c. Urusan Agraria
- d. Urusan Pengairan, Jalan-Jalan dan Gedung-Gedung
- e. Urusan Pertanian, Perikanan dan Koperasi
- f. Urusan Kehewan
- g. Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri dan Perindustrian
- h. Urusan Perburuhan
- i. Urusan Sosial
- j. Urusan Pembagian (distribusi)
- k. Urusan Penerangan
- l. Urusan Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan
- m. Urusan Kesehatan
- n. Urusan Perusahaan

**4. UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Sumber hukum utama yang terkait dengan penyusunan rancangan Perda tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Demak adalah Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini dijadikan sumber utama karena undang-undang ini berlaku sebagai hukum positif pada saat ini, dan eksistensinya merupakan pelaksanaan perintah dari Pasal 18 ayat (1) dan (7) UUD 1945 seperti telah disebut di atas. Undang-Undang ini

merupakan Undang-Undang terbaru dari serangkaian Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di NKRI ini, berturut-turut sebagai berikut: UU No. 22 tahun 1948, UU No. 1 tahun 1957, Penpres No. 6 tahun 1959, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

Sebagai sumber utama, berikut ini akan diteliti isi beberapa pasal UU No. 23 tahun 2014 yang berkaitan dengan kewenangan daerah Kabupaten Demak untuk membuat Perda tentang Urusan Pemerintahan dan jenis-jenis urusan yang dapat menjadi kewenangannya, yaitu:

- 1) Pasal 409 huruf (b) menegaskan bahwa UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta UU perubahannya dinyatakan tidak berlaku. Akibatnya, Perda kabupaten Demak yang lama tentang Urusan Pemerintahan menjadi kehilangan kekuatan mengikatnya (tidak berlaku) karena UU yang dijadikan sumber hukum yakni UU No. 32 tahun 2004 telah dicabut oleh UU No. 23 tahun 2014. Akibat lebih jauh, telah terjadi kekosongan hukum (lacuna of norm, leemten van normen) sehingga perlu dibuat Perda yang baru tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Demak.
- 2) Pasal 236 ayat (1) menyatakan bahwa daerah membuat Perda untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Bertitik tolak dari ketentuan itu, maka urusan yang akan di atur dalam Perda yang baru adalah urusan otonomi atau urusan konkuren dan urusan tugas pembantuan.
- 3) Pasal 9 ayat (3) menyatakan bahwa urusan konkuren dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ketentuan ini merupakan dasar hukum bagi Kabupaten Demak

menyelenggarakan urusan konkuren, yang diserahkan (dibagikan) oleh pemerintah pusat berdasarkan asas desentralisasi dan asas otonomi. Ketentuan Pasal 9 ayat (3) itu lebih ditegaskan lagi dalam Pasal 11 ayat (1) bahwa urusan konkuren yang dibagikan itu menjadi kewenangan daerah.

- 4) Pasal 15 ayat (1) merupakan dasar hukum utama bagi penyusunan Perda yang baru karena dalam Pasal 15 ayat (1) tsb dinyatakan bahwa perincian urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran UU No. 23 thn 2014.
- 5) Pasal 19 ayat (1) huruf c sebagai dasar hukum bagi daerah Kabupaten Demak untuk melaksanakan urusan konkuren yang merupakan bagian dari pemerintah pusat dengan cara penugasan berdasarkan asas pembantuan (medebewind) dengan biaya pemerintah pusat.
- 6) Pasal 20 ayat (3) menyatakan bahwa daerah Kabupaten/Kota (dalam hal ini Kabupaten Demak) dapat menugaskan Desa untuk melaksanakan urusan konkuren dengan Peraturan Bupati Demak. Ketentuan Pasal 20 ayat (3) ditegaskan kembali dalam Pasal 372 ayat (1) dan ayat (4) yang pada pokoknya menyatakan bahwa daerah kabupaten/kota dapat menugaskan Desa untuk melaksanakan urusan yang merupakan kewenangan kabupaten/kota dengan biaya dari APBD kabupaten/kota.
- 7) Pasal 25 ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) yang pada intinya menentukan bahwa urusan pemerintah umum wajib dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati/Walikota di wilayah kerjanya masing-masing, dan pada tingkat kecamatan wajib dilaksanakan oleh Camat setelah mendapat pelimpahan dari

Bupati/Walikota; serta pembiayaan pelaksanaan urusan pemerintahan umum wajib dibebankan kepada APBN.

8) Pasal 225 ayat (1) pada intinya menentukan tugas camat dalam 4 hal yakni:

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.
2. Mengkoordinasikan pelaksanaan urusan yang merupakan kewenangan kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh unit-unit kerja perangkat daerah di tingkat kecamatan.
3. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit perangkat daerah di tingkat kecamatan.
4. Melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks UU Pemerintahan Daerah yang baru (UU No. 23 tahun 2014) tugas Camat melaksanakan urusan pemerintahan umum di tingkat kecamatan setelah mendapat pelimpahan dari Bupati/Walikota adalah merupakan materi yang baru.

9) Pasal 26 ayat (1) menyatakan bahwa untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah dibentuk Forkopimda Provinsi, Forkopimda Kabupaten Kota, Forum Koordinasi Pimpinan Kecamatan, Forkopimda menurut ketentuan Pasal (1) angka 18 adalah singkatan dari Forum Koordinasi Pimpinan di Daerah.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS**

Dalam kehidupan sehari-hari sering dilihat dan ditemukan tidak berfungsinya hukum dalam suatu masyarakat, terutama dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial dalam masyarakat yang sedang membangun. Mochtar Kusumaatmaja (1986) pernah menulis: “Kita tidak dapat menghindarkan kesan bahwa ditengah-tengah kesibukan pembangunan ini terdapat suatu kelesuan (*malaise*) atau kurang percaya akan hukum dan kegunaannya dalam masyarakat. Tetapi sebaliknya, sering pula didengar orang mengumandangkan pentingnya hukum dan dengan nada yang mengharukan hampir setiap hari orang menjerit tentang keadilan”.

Undang-Undang merupakan sumber formil utama dari hukum, untuk itu faktor-faktor yang berkaitan dengan berfungsinya hukum perlu untuk mendapat perhatian yang serius, yaitu diusahakan untuk adanya keserasian antara peraturan (hukum itu sendiri), petugas (penegak), fasilitas dan masyarakat. Namun juga perlu untuk diingatkan bahwa selain keempat faktor tersebut di atas, masih ada lagi faktor lain yang perlu diperhatikan, yaitu pengaruh politik (kekuasaan, ekonomi, dan sosial).

Masyarakat yang sedang mengalami transisi kearah Reformasi adalah suatu pergaulan hidup yang sedang mengalami perubahan-perubahan dalam sistem nilai-nilainya, termasuk di dalamnya sikap-sikap dan pola-pola perilaku. Di dalam suatu masa transisi, maka sistem nilai-nilai baru yang telah dipilih berlaku bersamaan dengan berlakunya dengan sistem nilai-nilai lama yang hendak ditinggalkan. Dalam masyarakat Indonesia sistem nilai baru di sini adalah sistem nilai yang sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia di masa Reformasi ini.

Hukum berpengaruh dalam kehidupan masyarakat, sebaliknya masyarakat juga ikut menentukan bagaimana perkembangan hukum. Selain itu dalam kehidupan masyarakat dengan berbagai tuntutan mengakibatkan terjadi perubahan yang diikuti dengan berbagai perkembangan, yang salah satunya adalah di bidang teknologi. Perkembangan teknologi di satu sisi memang membawa dampak positif, namun dampak negatifnya juga terkadang timbul, sehingga perkembangan teknologi juga harus diikuti dengan perkembangan aturan hukum, bahkan sering terjadi perkembangan teknologi berpengaruh terhadap perkembangan hukum.

Dalam konteks ini, umumnya fenomena berpengaruhnya perkembangan teknologi terhadap hukum berhubungan langsung dengan pemanfaatan teknologi. Permasalahan yang mendasar di sini adalah bagaimana sebenarnya kedudukan hukum yang berlaku (hukum positif) terhadap semakin tidak dapat dikendalikannya perkembangan teknologi. Hal ini didasarkan pada kekhawatiran bahwa hukum yang berlaku tidak *adequate* dengan perkembangan teknologi (Chairul Huda: 2000).

Kalau melihat kepada perkembangan teknologi, nampak perubahan teknologi berkembang dengan pesat dibanding dengan hukum sendiri yang selalu mengekor. Melalui perkembangan teknologi ini telah menimbulkan perubahan masyarakat, baik dalam konteks cara berperilaku individu maupun masyarakat itu sendiri. Fenomena ini hendaknya menjadikan suatu tantangan bagi kalangan hukum berkaitan dengan model pendekatan hukum yang selama ini dilakukan.

Di kalangan ahli hukum sendiri ada dua pendapat berkaitan dengan cara pendekatan hukum terhadap perubahan masyarakat. *Pertama*, pendapat yang menyatakan bahwa hukum seyogyanya mengikuti, tidak memimpin dan bahwa hal itu harus dilakukan perlahan-lahan sebagai respons terhadap perasaan hukum

masyarakat yang sudah terumuskan secara jelas. Pandangan ini diwakili oleh tokoh Aliran Sejarah yakni Von Savigny yang berpendapat bahwa hukum itu ditemukan dan tidak diciptakan. Hanya jika kebiasaan masyarakat untuk sebagian diartikulasikan oleh para ahli hukum, sudah berkembang secara penuh, maka legislatif akan mampu dan harus mengambil tindakan. *Kedua*, pendapat yang menyatakan bahwa *law should be a determined agent in the creation of new norms*. Pandangan kedua ini ditokohi Jeremy Bentham yang berkeyakinan bahwa hukum dapat dikonstruksi secara rasional dan dengan demikian akan mampu berperan dalam mereformasi masyarakat.

Sesungguhnya dalam perjalanan sejarah kehidupan manusia, apa yang dinamakan hukum selalu mengalami transformasi, beralih-alih formatnya dari satu ke format yang lain. Terjadinya transformasi itu mungkin saja disebabkan oleh proses-proses adaptasi yang penuh dengan fakta *trial and error* atau mungkin pula karena upaya-upaya sengaja yang bermula dari proses-proses rekonseptualisasi kaum pemikiran sampai ke proses-proses yang berupa restrukturisasi oleh para politisi (Soetandyo Wignjosoebroto: 1998).

Dinamika adaptif hukum sebagai suatu sistem ditengah lingkungan yang berubah pernah ditulis dengan bagus sekali oleh Harold Berman dalam bukunya yang berjudul *Law and Revolution* (1983). Tesis Berman antara lain menyatakan bahwa hukum itu sebagaimana dicontohkan dalam pengalaman hukum menurut tradisi negara-negara Barat selalu berubah, mengalami pertumbuhan organik, baik pada tatarannya moral falsafati maupun pada tatarannya yang lebih positivistik dan struktural. Revolusi-revolusi sosial, politik dan kultur telah mereformasi hukum sesuai dengan kebutuhan zamannya.

Kembali mencermati dua pendapat di atas, maka dalam kaitan hukum dan perkembangan teknologi, pendapat kedua sepertinya

akan mampu memberikan solusi terhadap kekosongan-kekosongan hukum yang selama ini dianggap kurang mampu mengantisipasi perkembangan teknologi. Pembentukan hukum yang dituding kerap terlambat mengantisipasi perkembangan teknologi sebenarnya berpangkal pada tugas dan kewajiban para ahli hukum (pembentuk undang-undang) untuk memikirkan arah mana akan dibawa masyarakat yang dipimpinnya itu, sehingga diperlukan penilaian yang seksama oleh para ahli hukum tentang dampak sosial teknologi baru itu. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa banyak teknologi baru tidak bernilai netral, sehingga tidak cukup jika hanya diikuti dengan merancang hukum yang semata-mata instrumen sifatnya. Sebaliknya jika yang dibicarakan hukum melulu bersifat normatif, orang harus mempertimbangkan bahwa hukum pun tidak bernilai netral, sehingga tak terhindarkan terjadinya diskusi yang bersifat ideologis.

Kalaupun telah ada hukum positif yang diberlakukan, tetapi keberadaan hukum positif ini terkadang lebih banyak dilakukan dengan cara penafsiran (*interpretation*) (Sudikno Mertokusumo:1986). Dengan pendekatan *interpretation* sendiri meskipun baik di satu sisi, di mana setiap perubahan dalam masyarakat yang disebabkan oleh perkembangan teknologi dapat dilakukan langkah-langkah antisipatif. Namun, cara pendekatan ini tentunya tidak dapat terus dipertahankan, sebab tidak menutup kemungkinan satu kasus yang timbul dapat menghadirkan dua bentuk penafsiran atau bahkan lebih. Hal ini sudah dapat dipastikan akan membawa dampak kepada perbedaan-perbedaan, yang dapat diartikan sebagai bentuk ketidakpastian hukum.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat hendaknya hukum dapat menjalankan fungsi pengarah perilaku masyarakat. Dengan demikian, konsepsi hukum yang harus dibangun adalah hukum tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah

yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.

Dalam negara-negara yang berorientasi kepada demokrasi dan tertib hukum, maka hukum merupakan aspek yang penting di dalam administrasi pembangunan. Dengan peranan pemerintah yang lebih besar dalam kegiatan sosial masyarakat, menyebabkan banyak tumbuh badan-badan administrasi untuk pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, yang bertambah dan meluasnya kebijakan-kebijakan dalam rangka pengaturan pengurusan dan pemilikan, yang mengakibatkan berkembangnya hukum administrasi negara untuk pembangunan. Sesuai dengan orientasi demokrasi serta tertib hukum tersebut, maka perkembangan hukum administrasi di sini menghendaki supaya pelaksanaan administrasi tetap berjalan di atas kerangka atau dasar hukum (*legal context*). Suatu peraturan administratif tertentu hendaknya berdasarkan pada suatu dasar hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian pelaksanaan administrasi juga akan memiliki ketentuan dan kesahan hukum. Di lain pihak lebih penting daripada hanya berpegang secara ketat terhadap dasar hukum yang lebih sesuai bagi pelaksanaan administrasi pembangunan.

Administrasi Pembangunan berkepentingan bagi perubahan-perubahan dan pembaharuan-pembaharuan. Dengan demikian dasar hukum yang sering sudah kadaluarsa, perlu dirombak dan disempurnakan untuk memungkinkan suatu kegiatan usaha pembangunan. Bahkan salah satu ciri administrasi pembangunan adalah perkembangan dari orientasi yang terlalu legalistis kearah yang lebih bersifat pemecahan masalah (*problem solving*). Keseimbangan harus selalu dicari antara pelaksanaan atas dasar hukum yang jelas, dengan keperluan untuk merubah dasar hukum

dan produk-produk hukum itu sendiri bagi keperluan pembaharuan dan pembangunan.

Pengaturan hukum, mengandung makna aktivitas membentuk dan melaksanakan hukum. Terutama jika dilihat dari sudut tata hierarki peraturan perundang-undangan. Bahwa, untuk setiap tingkatan peraturan hukum harus dibentuk oleh lingkungan jabatan dan/atau lembaga pembentuk hukum yang berwenang untuk itu, dengan mempertimbangkan urgensinya serta mengingat dasar-dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku secara vertikal maupun horizontal.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus memiliki landasan filosofis, sosiologis dan landasan yuridis. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Penempatan Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara ini juga dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

## **A. Landasan Filosofis**

Pembagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah, seperti telah disinggung di depan adalah berdasarkan asas desentralisasi. Asas desentralisasi akan menimbulkan hak otonomi bagi daerah untuk mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau ditugaskan oleh pemerintah pusat untuk diurus sendiri oleh pemerintah daerah. Asas desentralisasi dan hak otonomi mempunyai makna filosofis yang sangat dalam yakni untuk mendekatkan kegiatan pemerintahan kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat secara langsung berpartisipasi pada kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Disamping itu dengan desentralisasi dapat pula dicegah pengaruh kekuasaan pusat yang berlebihan (*overbelasting*) kepada daerah yang cenderung menimbulkan kesewenang-wenangan. Hal ini menunjukkan bahwa tujuan dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan rakyat, yang sesungguhnya itu merupakan tujuan akhir dari didirikannya Negara.

Dengan demikian, rincian penyerahan dan penugasan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada Kabupaten/Kota untuk diurus secara efektif dan efisien dapat dimaknai sebagai salah satu upaya untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan seluruh anggota masyarakat yang berlandaskan pada nilai-nilai falsafah Pancasila yakni kesejahteraan yang diridhoi oleh Tuhan Yang Maha Esa, mampu menaikkan harkat dan martabat manusia yang ada di Kabupaten Demak, tidak diskriminatif sehingga dapat menjamin persatuan dan kesatuan masyarakat Kabupaten Demak serta kegiatan pemerintah daerah dalam membangun kesejahteraan itu berdasarkan prinsip demokrasi yang berlandaskan hukum dengan memberikan kesempatan rakyat berpartisipasi dalam

pemerintahan baik melalui wakil-wakilnya di DPRD maupun secara langsung. Untuk itu, penyusunan rancangan Perda yang baru telah didasarkan pada nilai-nilai tersebut yang populer dengan sebutan nilai-nilai falsafah Pancasila.

## **B. Landasan Sosiologis**

Dengan dirumuskannya secara terperinci urusan konkuren pada Lampiran UU No. 23 tahun 2014, hal itu akan memberi gambaran yang lebih lengkap tentang apa yang dapat diurus oleh Kabupaten/kota. Ditambah pula dengan adanya kemungkinan pemerintah pusat dan pemerintah propinsi menugaskan urusan tertentu kepada Kabupaten/Kota tentunya menimbulkan kelengkapan sub-sub jenis urusan yang optimal yang akan menjadi kewenangan Kabupaten/kota (dalam hal ini Kabupaten Demak). Makin besar dan lengkap urusan yang akan dikelola Kabupaten Demak, dapat dimaknai sebagai makin besar pula harapan dan optimisme masyarakat akan terpenuhinya kesejahteraan mereka secara lebih cepat. Oleh karena itu dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang urusan yang secara idial harus dapat menggambarkan rincian urusan yang lebih jelas, kelengkapan urusan yang terdiri dari urusan otonomi dan tugas pembantuan, pelimpahan urusan kepada Kecamatan, penugasan urusan kepada Desa, untuk tercapainya akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi.

## **C. Landasan Yuridis**

Seperti telah disinggung dalam Bab sebelumnya bahwa telah terjadi kekosongan hukum semenjak dicabutnya undang-undang No. 32 tahun 2004 oleh UU No. 23 tahun 2014 melalui ketentuan Pasal 409 huruf b. Dalam bagian ini kekosongan hukum tsb perlu ditegaskan ulang, terkait dengan kebutuhan

melakukan analisis landasan yuridis pembuatan Naskah Akademik ini. Sebelumnya, untuk mengatur apa yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Demak dalam masa berlakunya UU No. 32 tahun 2004 Kabupaten Demak telah menerbitkan Perda No. 5 Tahun 2008.

Sesuai dengan teori Pertanggung Peraturan Hukum, maka Perda ini kehilangan kekuatan berlakunya karena peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber utama Perda telah pula kehilangan kekuatan berlakunya akibat dicabut oleh UU No. 23 tahun 2014. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya kekosongan norma hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Demak. Kekosongan norma hukum semacam itu tentu tidak dapat dibiarkan berlangsung lama karena:

- (1) Akan terjadi ketidakpastian hukum di kalangan penyelenggara pemerintah daerah di Kabupaten Demak sehingga dapat merugikan masyarakat;
- (2) Akan terjadi ketidakpastian hukum di kalangan masyarakat mengenai apa saja hak dan kewajiban masyarakat dalam ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan;
- (3) ketidak pastian rincian substansi urusan, urusan yang dapat dijadikan tugas pembantuan, kelembagaan yang dapat menerima tugas pembantuan, kesemuanya itu merupakan materi baru sesuai UU No. 23 tahun 2014.

Dengan demikian kiranya dapat dipahami perlunya segera menetapkan Perda tentang urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten Demak dengan didahului oleh penyusunan Naskah Akademik dan perumusan rancangan Perda.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Berdasarkan elaborasi konsep, teori dan ketentuan yuridis sebagaimana telah dideskripsikan pada bab-bab sebelumnya, maka materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah (Konkuren) Yang Menjadi Kewenangan Daerah diarahkan pada substansi materi muatan sebagai berikut:

#### **A. Ketentuan Umum**

Pada bagian ini dideskripsikan beberapa pengertian istilah yang dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu definisi nominal yang memuat pengertian-pengertian yang secara ilmiah sudah baku baik yang termaktub dalam kamus maupun dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya adalah definisi operasional yang menunjukkan pada tempat, konteks dan waktu dimana istilah tersebut digunakan. Misalnya, definisi daerah dalam konteks rancangan peraturan daerah disini adalah Kabupaten Demak. Hal ini secara eksplisit menunjukkan limitasi wilayah berlakunya dari peraturan perundang-undangan ini, termasuk tempat dan institusi pembuatnya berada. Beberapa hal yang akan didefinisikan dalam ketentuan umum ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang\_Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah
3. Daerah adalah Kabupaten Demak.
4. Bupati adalah Bupati Demak.
5. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
6. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten Demak yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
8. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
9. Urusan Pemerintahan Konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
10. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.
11. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.
12. Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga di wilayah Kabupaten Demak.
13. 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.

## **B. Materi Muatan Peraturan**

Materi yang akan diatur dalam Raperda ini terdiri dari 7 Bab dan 15 Pasal disertai dengan penjelasan umum. Secara berurutan, berikut gambaran materi muatan Raperda ini:

- I. KETENTUAN UMUM
- II. URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH
- III. PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN
- IV. PENDANAAN PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN
- V. PEMBINAAN URUSAN PEMERINTAHAN
- VI. KETENTUAN PENUTUP

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah dipaparkan, sebagai kesimpulan dapat dikemukakan sebagai berikut:

- (1) Tujuan filosofis hidup manusia dimanapun dia berada adalah untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan lahir bathin dalam tingkatan yang maksimal. Untuk mencapai tingkatan itu mutlak diperlukan kehadiran sebuah negara dengan tujuan akhirnya adalah untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan dan kebahagiaan warga negara. Maka perlu komitmen Pemerintah Kabupaten Demak dalam menentukan urusan pemerintahannya, sehingga dapat melakukan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih terukur dan tersistematis;
- (2) UU No. 23 tahun 2014 telah mencabut UU sebelumnya yakni UU No. 32 tahun 2004 yang merupakan sumber utama dari Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Demak. Dengan dicabutnya UU No. 32 tahun 2004 maka Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Demak kehilangan kekuatan berlakunya atau tidak berlaku lagi sebagai hukum positif. Akibatnya telah terjadi kekosongan hukum berkenaan dengan materi urusan pemerintah yang

menjadi kewenangan Kabupaten Demak. Untuk kelancaran jalannya pemerintah daerah dan untuk terwujudnya kepastian hukum maka segera harus dibentuk Perda yang baru tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Demak yang sumber utamanya adalah UU No. 23 tahun 2014.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah dipaparkan, sebagai saran dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Mengingat agar penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan terhadap masyarakat dapat berlangsung secara efektif dan efisien, untuk menentukan urusan prioritas/unggulan sesuai kondisi Kabupaten/Kota, dalam hal ini khususnya Kabupaten Demak maka penentuan ini harus dilakukan dengan cermat agar betul-betul sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat.
2. Mengingat tujuan pembentukan perda yang baru untuk menghindari jangan sampai terjadi kekosongan hukum yang terlalu lama, hendaknya pemerintah dan DPRD Kabupaten Demak memberi prioritas pembahasan rancangan Perdanya sehingga bisa ditetapkan Perda yang baru dalam waktu yang sesegera mungkin.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amrah muslimin, 1978, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni Bandung.
- Arief Muljadi, HM. 2005, Landasan Dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI, Prestasi Pustaka, Publisher
- Astin Riyanto, 2006, Teori Negara Kesatuan, Yapemdo, Bandung
- Budi Setiono, 2002, “ Jaringan Birokrasi”, PT Gugus Press, Bekasi
- Curson. LB. 1979, Jurisprudence, M&E Handbooks, Mac Donald and Evans, Ltd., Estover, Plymouth PL6 7PZ.
- Hans Kelsen, Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum normative Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif, Alih Bahasa Somardi, Rindipress.
- Irawan Soejito, 1981, Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah, Bina aksara, Jakarta.
- Joeniarto, R, 1978, Perkembangan Pemerintah lokal, Alumni, Bandung.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1983, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cet. 5, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta.
- Nasroen, M, 1986, Asal Mula Negara, Pustaka Tinta Mas, Surabaya
- Pasek diantha, I Made, 2016, Metode Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum, Pranada Media Group, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, Penelitian Hukum, Cet. 4, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Philipus M Hadjon dkk, 1993, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Gadjah Mada University press, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1994, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), Yuridika, Majalah Fakultas Hukum UNAIR, No. 6 Tahun IX Nopember-Desember 1994.
- Ridwan HR, 2003, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta.
- Riwu Kaho, 1982, Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia, Bina Aksara, Jakarta.
- Roestandi, Achmad, 1992, Responsi Filsafat Hukum, Cet. 3, Armico, Bandung.
- Soehino, 1996, Ilmu Negara, Cet. Keempat, Liberty, Yogyakarta

Sударsono, 2004, Pengantar Ilmu Hukum, Cet. 4, Rineka Cipta, Jakarta.

Sударsono, 2004, Pengantar Ilmu Hukum, Cet. Keempat, PT Rineka Cipta, Jakarta