

BAB III

LANDASAN TEORI PERATURAN DAERAH

NO 1 TAHUN 2006

A. Hierarki Perundang-Undangan

Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya, sedangkan dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa yang dilihat dari sisinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum.¹

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang Negara, sedangkan istilah *Gestzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.

¹ Achamd Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2011), h. 3

Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses pembentukan peraturan Negara, baik ditingkat pusat, maupun ditingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yaitu merupakan hasil pembentukan peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Menurut Bagir Manan, pengertian pengaturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang bersifat ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

- 4) Dengan mengambil pemahanan dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrif* yang meliputi antara lain: *de supranationale algamen verbindende voorschriften, wet, A MvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeingen, de provincie staten verordeningen*.

Dalam Undang-Undnag No. 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, dirumuskan pula tentang kedua pengertian dalam pasal 1 angka 1 dan angka 2, yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang ada pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.
2. Peraturan Perudang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.²

² Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: KANISIUS, 2007), h.10-11

Hierarki ialah peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang berkedudukan sebagai hukum dasar bagi setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ada di bawahnya. Hierarki peraturan perundang-undangan baru mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-undang No.1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950.



Perundang Undangan Pasal 7 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011, “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan” terdiri atas :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia dalam Peraturan Perundang-undangan, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. UUD 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. UUD1945 mulai berlaku sejak 18 agustus 1945 sampai 27 desember 1949. Setelah itu terjadi perubahan dasar negara yang mengakibatkan UUD 1945 tidak berlaku, namun melalui dekrit presiden tanggal 5 juli tahun 1959, akhirnya UUD 1945 berlaku kembali sampai dengan sekarang.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)

Merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR atau bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*). Pada masa sebelum perubahan (amandemen) UUD 1945, ketetapan MPR merupakan Peraturan

Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang.

Pada masa awal reformasi, ketetapan MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

3. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Perlu diketahui bahwa undang-undang merupakan produk bersama dari presiden dan DPR (produk legislatif), dalam pembentukan undang-undang ini bisa saja presiden yang mengajukan RUU yang akan sah menjadi Undang-undang jika DPR menyetujuinya, dan begitu pula sebaliknya.

Undang-Undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk Negara.

4. Peraturan Pemerintah (PP)

Peraturan Pemerintah (disingkat PP) adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan "organik" daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang. Peraturan Pemerintah ditandatangani oleh Presiden.

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (negara dalam keadaan darurat), dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Perpu dibuat oleh presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR;
2. Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut;

3. DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan;
4. Jika ditolak DPR, Perpu tersebut harus dicabut.

5. Peraturan Presiden (PP)

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

6. Peraturan Daerah Provinsi

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah Negara Indonesia adalah Negara yang menganut asas desentralisasi yang berarti wilayah Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom dan wilayah administrasi. Daerah otonom ini dibagi menjadi daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Dalam pelaksanaannya kepala daerah dengan persetujuan DPRD

dapat menetapkan peraturan daerah. Peraturan daerah ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya.

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota.³

B. Peraturan Daerah

a. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri dari yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembentukan (*medebewind*). Karena itu Peraturan Daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan Peraturan Daerah di tugas pembantuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Peraturan Daerah di bidang otonomi adalah Peraturan Daerah yang bersumber dari atribusi, sementara

³ <https://Pemerintah.Net.co.id/> diakses pada tanggal 25 Oktober 2019 pada pukul 10:00 WIB

Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan adalah Peraturan Daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi.⁴

Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus di masing-masing daerah.⁵

Peraturan Daerah dibentuk karena adanya kewenangan yang dimiliki Daerah otonom dan perintah dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Daerah.⁶

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibentuk oleh kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi maupun kabupaten/kota, dalam melaksanakan pelaksanaan

⁴ Hamzah Halim, Dkk, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (suatu kajian teoritis & praktis disertai manual) konsepsi teoritis menuju artikulasi empiris*, (Jakarta: Kencana, 2009).h.50

⁵ Muhammad Ishom, *Legal Drafting*, (Malang: Sastra Press 2017) h. 44

⁶ Skripsi, Nurlita Kholidah, *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Serang No. 11 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Kebersihan dalam Penanggulangan Kasus Sampah (Studi di Desa Domas Kec. Pontang Kab. Serang-Banten)* h. 45 dikutip pada tanggal 23 April 2019 pukul 21:06 WIB

penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.⁷

b. Muatan Peraturan Daerah

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan, yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur atau Bupati/Walikota.

Adapun substansi atau muatan materi Peraturan Daerah adalah penjabaran dari Peraturan Perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan jurdeksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah dan Pemeentukan

⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius 2007), h.202

Peraturan Daerah berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundangan, yang secara garis besar mengatur aturan:

1. *Asas kejelasan tujuan*

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. *Asas kelembagaan atau orang pembentuk yang tepat*

Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh pejabat lembaga yang tidak berwenang.

3. *Asas kesesuaian antarajenis dengan materi muatan*

Di dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.

4. *Asas dapat dilaksanakan*

Setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-

undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

5. *Asa kedayagunaan dan kehasilgunaan*

Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. *Asas kejelasan rumusan*

Setiap Peraturan Perundnag-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tak menimbulkan berbagai macam ineteepretasi dalam pelaksanaanya.

7. *Asas keterbukaan*

Dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persipan, penyusunan, dan pembhasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian,

seluasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁸

Di era otonomi daerah atau desentralisasi, DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam praktek, tidak jarang terjadi kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (vertical) atau dengan Peraturan Perundangan-undangan yang sama (horizontal). Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pemebentukan dan asas muatan materi Peraturan Perundang-undangan.⁹

Di dalam Pasal 6 UUP3, dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

⁸ Hamzah Halim,Dkk, *Cara Praktis*,...,h.36-37

⁹ Skripsi, Nurlita Kholidah, *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Serang No. 11 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Kebersihan dalam Penanggulangan Kasus Sampah (Studi diDesa Domas Kec. Pontang Kab. Serang-Banten)* h.47 dikutip pada tanggal 21 April 2019 pukul 20:37 WIB

1. Pengayoman

Setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka mencapai ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan

Setiap materi Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hak dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proposional.

3. Kebangsaan

Setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

4. Kekeluargaan

Setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Kenusantaraan

Setiap materi Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di Daerah merupakan bagian dari system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. Bhineka Tunggal Ika

Setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Keadilan

Setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali.

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah

Setiap materi Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan

berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Ketertiban dan kepastian hukum

Setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Materi muatan setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan Bangsa dan Negara.

11. Asas lain sesuai Perda yang bersangkutan.

Seperti halnya Peraturan (UUD, UU, PP, Kepres, Kepmen dan seterusnya) adalah perangkat kaidah khusus untuk menegakan keteraturan dan ketertiban dalam kehidupan masyarakat dan bernegara.¹⁰

¹⁰ Hamzah Halim, Dkk, *Cara Praktis*, ..., h.37-38

c. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Undang-undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, terutama Pasal 136, dan jangan merupakan fungsi delegasian dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Fungsi Peraturan Daerah ini dirumuskan dalam Pasal 136 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan pengaturan yang lebih tinggi. Yang

dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan ditingkat pusat.¹¹

d. Pembentukan Peraturan Daerah

Esensi dari otonomi daerah adalah kewenangan mengatur yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Kewenangan tersebut diwujudkan melalui pembuatan Peraturan Daerah. Daerah otonom dicirikan oleh adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah. Tanpa adanya DPRD dan kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah sejatinya esensi otonomi daerah menjadi hilang.

Ada beberapa hal yang harus di perhatikan dalam pembuatan Peraturan Daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Keharusan memiliki kewenangan, dalam hal ini siapa yang membuat dan menetapkan. Meskipun kewenangan yang bersifat legislatif ada di DPRD, tetapi setiap Negara memiliki tata cara tersendiri terhadap proses dan cara penyusunan serta menetapkannya. Di Indonesia, DPRD

¹¹ Skripsi, Onih, *Implementasi Peraturan Daerah No.5 Tahun 2006 BAB III Pasal 5 Tentang Minuman Keras (Study Kasus di Desa Babakan, Kec. Bandung Kab. Serang-Banten)* h. 33 dikutip pada tanggal 15 mei 2019 pukul 10:00 WIB

bersama-sama dengan Gubernur, Bupati dan Walikota membentuk Peraturan Daerah. Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD.

2. Kesesuaian bentuk dan jenis produk hukum. Di Daerah otonom ada dua bentuk kewenangan yang bersifat mengatur, yaitu kewenangan membuat Peraturan Daerah dan kewenangan membuat peraturan Kepala Daerah. Dan produk hukum tersebut mengatur berbagai macam urusan otonomi daerah yang diserahkan Kepala Daerah. Apakah sebuah urusan harus diatur oleh Peraturan Daerah akan tergantung pada tingkat legitimasi dan ekseptasi yang dikehendaki. Peraturan Daerah memiliki kekuatan hukum yang mengikat yang lebih kuat dari pada Peraturan Kepala Daerah. Permasalahannya, upaya untuk menjadikan produk hukum berbentuk Peraturan Daerah tidaklah selalu mudah karena melibatkan berbagai kepentingan politik di DPRD. sehingga, sering kali untuk mengatasi kebekuan dan kesulitan dalam rangka menjalankan urusan-urusan yang harus segera

dilaksanakan, kepala daerah mengeluarkan Peraturan Kepala Daerah.

3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu diundangkan dalam lembaran Daerah. Hal ini merupakan kewajiban pemerintah agar produk hukum tersebut dapat diketahui masyarakat. Dengan diundangkan dalam lembaran Negara, secara yuridis masyarakat dianggap sudah mengetahui produk hukum tersebut berlaku. Pelanggaran terhadap ketentuan dalam produk hukum tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
4. Tidak bertentangan dengan Hierarki peraturan perundangan yang lebih tinggi, seperti: Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Presiden. Prinsip homogenitas dalam sebuah negara hukum dijamin melalui pengawasan kesesuaian norma hukum terhadap norma hukum yang lebih tinggi. Prinsip ini melarang sebuah produk hukum, dalam hal ini Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan Kepala Daerah bertentangan dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan peraturan

kepala Daerah pada perinsipnya dapat dibagi dua yaitu: pengawasan prinsip dan pengawasan preventif. Dalam pengawasan represif Pemerintah Daerah dapat menetapkan peraturan tanpa terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari Pemerintah Pusat. Dalam tempo tertentu Pemerintah Daerah harus menyiapkan Peraturan Daerah tersebut. Pemerintah melakukan review dan uji materiil terhadap Peraturan Daerah yang disampaikan. Apabila dalam pandangan Pemerintah tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi maka Pemerintah Daerah dapat terus melaksanakan peraturan daerah dimaksud. Akan tetapi, jika Peraturan Daerah tersebut dinyatakan bertentangan dan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah pusat meminta kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan revisi atau membatalkan Peraturan Daerah tersebut. Sementara itu dalam pengawasan yang bersifat preventif, setiap rancangan peraturan daerah yang

akan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari Pemerintah pusat.¹²

Proses pembuatan Peraturan Daerah dalam prinsipnya terdiri dari (1) proses identifikasi dan artikulasi, (2) proses seleksi, (3) proses sosialisasi, (4) proses legislasi, dan (5) proses implementasi. Proses identifikasi dan artikulasi merupakan proses pencarian dan pemahaman kebutuhan dan masalah yang ada di lapangan yang secara potensial dapat atau harus diatur dalam Peraturan Daerah. Peraturan Daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu serta menampung kondisi khusus dan atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebuah rancangan Peraturan Daerah dapat merupakan inisiatif DPRD, Kepala Daerah dan atau juga atas usul masyarakat yang disampaikan kepada DPRD atau Kepala Daerah. Dalam tahap berikutnya DPRD melakukan seleksi dari usul rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan. Hasil seleksi awal menjadi pertimbangan prioritas yang selanjutnya disampaikan kembali kepada masyarakat dan seluruh *stakeholder* terkait untuk

¹² Eko Prasjo, dkk, *Pemerintah Daerah*, (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka 2016),h.134-135

disosialisasikan guna mendapatkan masukan dan keritik. Hasil sosialisasi selanjutnya menjadi bahan dasar di dalam proses legislasi (pembahasan) di DPRD.

Setelah mendapatkan persetujuan baik dari DPRD maupun Kepala Daerah, rancangan Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah diundangkan dalam lembaran daerah. Proses berikutnya adalah implementasi dan supervise. Dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 144 ayat 4 disebutkan bahwa dalam waktu 30 hari sejak rancangan Peraturan Daerah disetujui bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, dan Kepala Daerah belum menetapkan Perda tersebut maka Perda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.

Secara internal tahapan pembicaraan dalam DPRD akan meliputi hal berikut: Tahap I (Rapat Paripurna), penjelasan atas rancangan Peraturan Daerah oleh Kepala Daerah atau oleh pemimpin komisi atas nama DPRD, Tahap II (Rapat Paripurna), pandangan umum dan jawaban oleh fraksi atau Kepala Daerah. Tahap III (Rapat Komisi), antara komisi DPRD dan wakil Pemerintah daerah. Tahap IV (Rapat Paripurna), pandangan

akhir fraksi, pengambilan keputusan dan sambutan Kepala Daerah terhadap Pertauran Daerah.¹³

e. Pengertian Madrasah Diniyah

Madrasah Diniyah adalah salah satu lembaga pendidikan keagamaan pada jalur luar sekolah yang diharapkan mampu secara terus menerus yang terus memberikan agama Islam kepada anak didik yang tidak terpenuhi pada jalur sekolah yang diberikan melalui sistem klasikal serta menerapkan jenjang pendidikan yaitu: Madrasah Diniyah Awaliyah, dalam menyelenggarakan pendidikan agama Islam tingkat dasar selama 4 (empat) tahun dan jumlah jam belajar 18 Jam pelajaran selama seminggu, Madrasah Diniyah Wustho, dalam menyelenggarakan pendidikan agama Islam tingkat menengah pertama sebagai pengembang pengetahuan yang di peroleh pada Madrasah Diniyah Awaliyah masa belajar selama 2 (dua) tahun jam belajar selama 18 jam pelajaran selama seminggu, dan Madrasah Diniyah Ulya, dalam menyelenggaraan pendidikan agama Islam tingkat menengah atas dengan melanjutkan dan mengembangkan pendidikan Madrasah

¹³ Eko Prasajo, dkk, *Pemerintah Daerah*, ...,h.136

Diniyah Wustho masa belajar 2 (dua) tahun dan jam belajar 18 jam perminggu.¹⁴

Berdasarkan Undang-undang Pendidikan dan Peraturan Pemerintah, Madrasah Diniyah adalah bagian terpadu dari pendidikan nasional untuk memenuhi permintaan masyarakat tentang pendidikan agama. Madrasah diniyah termaksud kedalam pendidikan yang dilembagakan dan bertujuan untuk mempersiapkan peserta didik dalam penguasaan terhadap pengetahuan agama Islam.¹⁵

Madrasah Diniyah Awaliyah adalah bagian dari satuan pendidikan keagamaan yang menyelenggarakan Pendidikan Agama Islam yang terorganisir secara klasikal atau rombongan belajar.

Madrasah Diniyah Awaliyah merupakan jalur pendidikan nonformal yang menyelenggarakan jenis pendidikan Agama Islam Tingkat Dasar dengan masa pendidikan selama 4 (Empat) tahun.¹⁶

¹⁴ "Pengertian Madsrah Diniyah" :<https://www.terwujud.com/> diakses pada tanggal 9 September 2019 pada pukul 15:00 WIB

¹⁵ Peraturan Pemerintah No 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

¹⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Serang No 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah

f. Jenis-Jenis Pendidikan Madrasah

1. Pendidikan Diniyah Formal

Sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undnag-undang No 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan pada pasal 15 mengenai Pendidikan Diniyah Formal yang berbunyi “Pendidikan Diniyah formal menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama Islam pada jenjang anak usia din, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Hal ini diatur juga dalam Pasal tindak lanjut dari penjelasan diatas pada pasal 16 ayat (123) dan pasal 17 ayat (1234).

2. Pendidikan Diniyah Nonformal

Pendidikan Nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Pendidikan diniyah nonformal dijelaksan secara ditel pada pasal 21, 22, 23 24 dan 25 dan

Undang-undang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan.¹⁷

C. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan Pemerintah yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain membuat arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (Pemerintahan sendiri).

Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan Pemerintah Daerah.¹⁸

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁹

¹⁷ Peraturan Pemerintah No 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

¹⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007).h.109

¹⁹ Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomus* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintah, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah yang memiliki *legal self sufficiency* yang berarti *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitik beratkan aspirasi dari pada kondisi. Koesoemahatmadja (1979) berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti “Pemerintahan” (*bestuur*). Dalam literature Belanda otonomi berarti ‘Pemerintahan sendiri’ (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat Undang-undang sendiri), *zelfuitvoering*

(melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengendali sendiri) dan *zelfpolitie* (mendaki sendiri).²⁰

Otonomi daerah menurut batasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah “kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan Perundang-undangan. Esensi otonomi daerah dalam bingkai Negara kesatuan bisa berubah atau bahkan hilang sama sekali. Jelasnya batasan otonomi daerah jika hanya berbunyi “*kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat*”.²¹

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah. *Pemikiran pertama*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna

²⁰ Sarundajang, *Arus balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar, 1999), h. 33

²¹ Bangbang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001).h. 42

bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, meningkatkan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatannya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Agar otonomi dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pembagian pedoman, seperti dalam penelitian, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu, Pemerintah wajib memberikan fasilitas-fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. ²²

²² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006). h. 8-9