

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu amanat reformasi. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Menurut Ni'matul Huda (2009:84) salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Adapun sejumlah urusan pemerintahan tersebut kemudian diterjemahkan melalui rumusan peraturan yang berbentuk Peraturan Daerah (Perda) atau peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang besar bagi masing-masing daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) untuk membentuk berbagai peraturan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Setelah diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut M. Guntur Hamzah (2009 : 4) untuk menunjang pelaksanaan kewenangan yang diberikan sebagai daerah otonom, Daerah Provinsi, Kota dan Kabupaten, diberikan kewenangan untuk

menyelenggarakan sistem regulasi yang juga bersifat otonom, yang dikenal dengan istilah Peraturan Daerah (Perda). Tetapi regulasi yang berbentuk perda hanyalah salah satu wujud dari pelaksanaan otonomi, daerah tetap dimungkinkan membentuk peraturan-peraturan lain yang sifatnya melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Terkait dengan makna “peraturan-peraturan lain” untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan tersebut, Bab IX Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan mengenai Perda dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) sebagai instrumen hukum untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Dan juga dalam Pasal 236 ayat (3) disebutkan bahwa Perda memuat materi muatan : a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, di dalam ayat (4) juga ditegaskan bahwa Perda merupakan instrumen yang dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Landasan hukum penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut merupakan penjabaran dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah. Oleh karenanya, hal itu juga menimbulkan akibat hukum terhadap perubahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perubahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, didasari pada pokok pikir bahwa hukum positif yang menjadi dasar untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan bagi Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang memiliki rujukan hukumnya Peraturan Pemerintah Nomor

38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang menjadi rujukan hukumnya.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tidak lagi memiliki kekuatan mengikat (atau dikesampingkan) karena materi muatannya yang mengatur mengenai urusan pemerintahan yang dibagi (urusan pemerintahan konkuren) antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, bertentangan dengan materi muatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang mengatur sama mengenai urusan pemerintahan yang dibagi (urusan pemerintahan konkuren) antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota.

Hal ini didasarkan pada pendekatan ilmu hukum dengan menggunakan asas hierarki perundang-undang, bahwa "peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi" atau asas *Lex superior derogate legi inferiori*, yakni "peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya".

Materi muatan yang dimuat dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2007 yang pada pokoknya berisikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta, mendesak untuk disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang

dimuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta maka telah dibentuk dan ditetapkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tetapi penyelenggaran urusan pemerintahan di DIY selain mengacu pada UU 23 Tahun 2014 juga mengacu pada UU 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Berdasarkan UU 13 Tahun 2012 pasal 1 angka 2, Keistimewaan adalah kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa DIY berada di Provinsi (pasal 6, UU 13/2012).

Dalam UU 13 Tahun 2012 dan Perdas 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY, Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah
3. Kebudayaan
4. Pertanahan
5. Tata ruang

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka Penulis tertarik untuk mengkaji politik hukum penyusunan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana politik hukum penyusunan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Apa kendala - kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta ?
3. Bagaimana upaya untuk menyelesaikan kendala - kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta ?

#### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan mengkaji politik hukum penyusunan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Mengetahui dan mengkaji kendala - kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan

Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Mengetahui dan megkaji upaya untuk menyelesaikan kendala - kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang politik hukum penyusunan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan informasi dan bahan masukan bagi pemerintah daerah di masa mendatang dalam penyelesaian kendala - kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini merupakan hasil karya asli (original) peneliti. Penelitian ini bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya peneliti lain. Terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang mengangkat tema yang hampir mirip. Perbedaan dengan para peneliti tersebut, penulis

lebih menitik beratkan pada politik hukum penyusunan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta, beberapa peneliti tersebut antara lain yaitu:

1. Pembentukan Peraturan Hukum Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah, oleh Agus Budi Setiyono, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Tahun 2008.

Rumusan masalah dalam penelitian tersebut adalah:

- a. Bagaimana penerapan asas-asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh pemerintah daerah ?
- b. Bagaimana implementasi asas demokratis pembentukan peraturan daerah ?

Hasil Penelitian tersebut adalah:

- a. Eksistensi peraturan hukum daerah dalam pembentukannya oleh pemerintah daerah telah sesuaidengan asas-asas perundang-undangan yang baik, sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
- b. Asas demokrasi telah diterapkan dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh kepala daerah yang terdapat pada usulan rancangan peraturan daerah berasal dari pemerintah daerah

maupun DPRD, proses pembuatan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu dan sistematis.

2. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia (Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan), oleh Abdul Wahab, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia Jakarta, Tahun 2012.

Rumusan Masalah dalam penelitian tersebut adalah:

- a. Bagaimana politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan ?
- b. Bagaimana analisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 dan Implikasinya ?
- c. Bagaimana menciptakan produk undang-undang yang baik sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai demokrasi ?

Hasil Penelitian tersebut adalah:

- a. Pembentukan RUU BHP termasuk dalam RUU Prolegnas inisiatif dari pemerintah sehingga Presiden menunjuk Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan Ham sebagai perumus Naskah akademik dan RUU BHP.
- b. Setelah RUU BHP ini disahkan oleh Presiden sebagai Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan, tidak kurang dari dua bulan setelah disahkan

terdapat beberapa kelompok masyarakat yang mengajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi.

- c. Pada dasarnya pembentukan hukum yang responsif melalui konfigurasi politik hukum yang demokratis tidak akan berjalan lancar kalau tidak sesuai dengan aspek eksternal seperti budaya hukum, struktur hukum, dan substansi hukum yang baik.

3. Politik Hukum Dalam Perlindungan Data Pribadi Di Indonesia, oleh Daniel Harianja, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Tahun 2015.

Rumusan Masalah dalam penelitian tersebut adalah:

- a. Bagaimana eksistensi peraturan perundang undangan di Indonesia dalam perlindungan data pribadi ?
- b. Bagaimana seyogyanya pengaturan perlindungan atas data pribadi dalam hukum positif di Indonesia ?

Hasil Penelitian tersebut adalah:

- a. Indonesia belum memiliki kebijakan atau regulasi mengenai perlindungan data pribadi dalam satu peraturan khusus. Pengaturan mengenai hal tersebut masih termuat terpisah di beberapa peraturan perundang undangan dan hanya mencerminkan aspek perlindungan data pribadi secara umum.
- b. Indonesia memerlukan undang-undang perlindungan data pribadi untuk melindungi para pengguna layanan jasa. Negara harus hadir dalam memberikan perlindungan data, apakah itu

data pribadi atau data privasi. Undang-undang perlindungan data pribadi akan memberikan jaminan legalitas terhadap perlindungan data masyarakat, terutama jika ada pengusutan layanan siber di Internet ataupun di jasa keuangan.

#### G. Sistematika Laporan Penelitian

Penelitian tesis terdiri atas 5 (lima) BAB yakni:

- Bab I : Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, dan sistematika laporan penelitian.
- Bab II : Bab ini berisi tinjauan pustaka
- Bab III : Bab ini berisi jenis penelitian, sumber data, nara sumber, metode pengumpulan data, dan metode analisis data yang dilakukan.
- Bab IV : Bab ini menguraikan hasil penelitian dan pembahasan, yang akan dibagi dalam tiga sub bab, yaitu:
1. Politik hukum penyusunan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta
  2. Kendala - kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta

3. Upaya untuk menyelesaikan kendala - kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PERDA DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta

Bab V : Bab ini berisikan kesimpulan dan saran.

