

## **BAB III**

### **LANDASAN TEORITIS**

#### **A. Kebijakan Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup>. Pemerintah Daerah Kabupaten adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Kebijakan Pemerintahan daerah adalah setiap keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. contoh kebijakan pemerintah daerah seperti Peraturan Bupati, Keputusan Bupati dan lain-lain. Sedangkan kebijakan pemerintahan daerah adalah seperti Peraturan Daerah. Peraturan Bupati atau Keputusan Bupati dan peraturan lainnya dalam yang dibuat oleh Pemerintah Daerah tidaklah perlu meminta persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. sedangkan yang dimaksud dengan kebijakan Pemerintahan Daerah maka harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

<sup>1</sup>Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011), Cet. ke-1, h. 10.

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat 1,2,5,6, yang berbunyi<sup>2</sup> :

1. Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah – daerah provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap – tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang – undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas – luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang diatur oleh undang – undang ditentukan sebagai Pemerintahan Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan – peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Kebijakan yang dikeluarkan dari Pemerintahan Daerah haruslah sesuai dengan asas Penyelenggaraan Pemerintahan. Pasal 20 undang-undang Pemerintahan Daerah nomor 32 tahun 2004, Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas<sup>3</sup> :

1. Asas kepastian hukum

---

<sup>2</sup>Ika Muliawati, *Op.cit.* h.12

<sup>3</sup>Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Op.cit.* Ih. 81

Asas dalam negara hukum yang menggunakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan dalam penyelenggara negara.

2. Asas tertib penyelenggara negara

3. Asas kepentingan umum

Asas yang menyatakan bahwa penyelenggaraan penerbangan harus mengutamakan kepentingan umum masyarakat luas.

4. Asas keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

5. Asas proporsionalitas

6. Asas profesionalitas

7. Asas akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

8. Asas efisiensi

9. Asas efektifitas

Selain asas Penyelenggaraan Pemerintahan maka ada tiga asas penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, sebagai berikut<sup>4</sup> :

1. Asas desentralisasi

Adalah asas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

2. Asas dekonsentrasi

Asas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya, kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

3. Tugas pembantuan

Asas untuk turut sertanya pemerintah daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Dari kebijakan diatas maka terciptalah Otonomi daerah. 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.

Untuk melindungi hak-hak rakyat Indonesia dan tetap menjaga dan melestarikan kesatuan-kesatuan masyarakat adat maka perlu dibentuknya

---

<sup>4</sup>Nomensen sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Permata Aksara, 2014) Cet. Ke-3, h. 158

Peraturan daerah yang melarang dan menertibkan kegiatan atau perbuatan yang melanggar hak-hak Rakyat Indonesia dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta juga norma-norma yang hidup dimasyarakat.

Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi :

1. kejelasan tujuan,

yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat,

yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan,

yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

4. dapat dilaksanakan,

yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. kedayagunaan dan kehasilgunaan,

yaitu setiap peraturan perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. kejelasan rumusan,

yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. keterbukaan,

yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. asas pengayoman,

bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. asas kemanusiaan,

bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. asas kebangsaan,

bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

4. asas kekeluargaan,

bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. asas kenusantaraan,

bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. asas bhinneka tunggal ika,

bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. asas keadilan,

Bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

8. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan,

bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

9. asas ketertiban dan kepastian hukum,

bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan,

bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

asas lain sesuai substansi Peraturan daerah yang bersangkutan. Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan daerah harus mempertimbangkan keunggulan lokal /daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya. Prinsip dalam menetapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui

mekanisme APBD, namun demikian untuk mencapai tujuan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah bukan hanya melalui mekanisme tersebut tetapi juga dengan meningkatkan daya saing dengan memperhatikan potensi dan keunggulan lokal/daerah, memberikan insentif (kemudahan dalam perijinan, mengurangi beban Pajak Daerah), sehingga dunia usaha dapat tumbuh dan berkembang di daerahnya dan memberikan peluang menampung tenaga kerja dan meningkatkan PDRB masyarakat daerahnya.

Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu berlaku untuk daerah kabupaten Rokan Hulu. Dalam menjaga keamanan dan kenyamanan masyarakat Rokan Hulu agar tidak adanya masyarakat Rokan Hulu yang merasa dijajah. Peraturan Daerah Rokan Hulu nomor 1 tahun 2009 tentang pelarangan dan penertiban penyakit masyarakat hanya berlaku di wilayah Kabupaten Rokan Hulu.

Penyakit Masyarakat adalah suatu perbuatan dan tindakan prilaku yang meliputi minuman yang dapat memabukkan, pelacuran (prostitusi), hiburan band dan orgen tunggal dan premanisme yang mana perbuatan tersebut sangat bertentangan dengan ajaran agama, adat istiadat, nilai – nilai pancasila dan perbuatan tersebut juga dapat mengganggu ketertiban umum, keamanan, kesehatan, dan nilai – nilai kesusilaan yang hidup didalam masyarakat. Penyakit masyarakat disini yang ada didalam Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan Dan Penertiban Penyakit Masyarakat.

Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan<sup>5</sup>. Pelaksanaan berarti melakukan suatu kegiatan peraturan, keputusan dan lain – lain<sup>6</sup>. Implementasi disini dimaksudkan dengan kegiatan dan upaya Pemerintah dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan Dan Penertiban Penyakit Masyarakat Di Kecamatan Rambah Hilir.

Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu adalah peraturan daerah yang mendapat persetujuan bersama Pemerintah daerah Kabupaten Rokan Hulu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu. Peraturan daerah disini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan Dan Penertiban Penyakit Masyarakat.

Pelarangan berarti sesuatu yang tidak boleh untuk dilanggar yang bersipat mutlak. Pelarangan disini adalah pelarangan yang ada dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan Dan Penertiban Penyakit Masyarakat.

Penertiban berarti hal yang menertibkan didalam masyarakat. Penertiban disini berarti penertiban yang ada dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan Dan Penertiban Penyakit Masyarakat

---

<sup>5</sup>Baskoro wahyu, *Kamus lengkap Bahasa Indonesia edisi lux*, (Jakarta : Setia Kawan. 2009), h. 293

<sup>6</sup> W.J.S Poerwadarminta, *Kamus lengkap Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka. 1999), h. 283

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas - batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>7</sup>. Pemerintah Desa mempunyai wewenang untuk membuat peraturan di desanya. Peraturan yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan asal usul dan adat istiadat di desa tersebut.

Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu nomor 16 tahun 2007 tentang Kepala Desa pasal 39 menyatakan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, Pembangunan dan kemasyarakatan. dalam pelaksanaan tugasnya kepala desa mempunyai wewenang Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, Mengajukan rancangan peraturan desa, Menetapkan peraturan desa yang telah mendapatkan persetujuan bersama BPD, Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD, Membina kehidupan masyarakat desa, Membina perekonomian desa, Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif, Mewakili desanya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum sesuai dengan peraturan perundang – undangan dan, Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan

---

<sup>7</sup> Marwan M,dkk, *Kamus Hukum*, (Surabaya : Reality Publisher, 2009), h.163.

perundang – undangan. Pasal 40 pelaksanaan tugas dan wewenang sebagai mana yang dimaksud dalam pasal 39 peraturan daerah kabupaten rokan hulu nomor 16 tahun 2007 tentang kepala desa, kepala desa mempunyai kewajiban untuk memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan undang – undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945, mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara kesatuan republik Indonesia, Meningkatkan kesejahteraan masyarakat, Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, Melaksanakan kehidupan demokrasi, Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme, Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa, Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang – undangan, Menyelenggarakan administrasi desa yang baik, Melaksanakan dan menyelenggarakan pemerintahan desa yang baik, Melaksanakan dan menyelenggarakan pemerintahan desa yang baik, Melaksanakan dan menyelenggarakan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa, Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa, mendamaikan perselisihan masyarakat desa, Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa. membina, mengayomi dan melestarikan nilai – nilai sosial budaya dan adat istiadat, Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa, Mengembangkan sumberdaya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Badan Permusyawaratan Desa,

serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat. Laporan yang dimaksud diatas wajib diberikan satu tahun satu kali. Bagi bupati laporan yang diberikan Pemerintahan desa digunakan sebagai evaluasi. Publikasi laporan kegiatan ini sangat dibutuhkan masyarakat agar tercapainya pemerintahan yang transparan.

## **B. Tujuan Pembentukan Peraturan Daerah**

Tujuan pembentukan Peraturan daerah merupakan amanat Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 alinea ke IV yang berbunyi <sup>8</sup>:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang – Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.Dan Pasal 18B ayat 2 “Negara mengakui dan menghormati kesatuan – kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak – hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang”<sup>9</sup>.

Sesuai dengan cita-cita bangsa ini, peraturan daerah adalah salah satu bentuk pemerintah untuk melindungi segenap bangsa indonesia dan tumpah darah indonesia agar rakyat indonesia bisa mencapai kesejahteraan

---

<sup>8</sup>*Op.cit*, Ika Muliawati, h. 4

<sup>9</sup>*Ibid*. h. 13

dalam berkehidupan. Untuk sebuah keadilan maka peraturan daerah perlu dibuat. Peraturan daerah dibuat juga untuk menjaga adat istiadat setempat agar bangsa ini tidak kehilangan jati diri. Untuk melestarikan bagaimana budaya setempat agar tetap hidup. Hak-hak tradisionalnya bisa dilindungi.

Prof. H. Rozali Abdullah, SH dalam bukunya *Pelaksanaan Otonomi Luas* menyimpulkan bahwa peraturan daerah yang baik adalah memuat ketentuan antara lain :

1. Memihak kepada kepentingan rakyat banyak.
2. Menjunjung tinggi hak asasi manusia
3. Berwawasan lingkungan dan budaya

Sementara itu, tujuan utama dari suatu peraturan daerah adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat<sup>10</sup>.

### **C. Pemberlakuan Peraturan Daerah**

Peraturan daerah adalah peraturan yang dibuat di suatu daerah Provinsi atau kabupaten/kota untuk mengatur provinsi atau kabupaten/kota tersebut. Peraturan daerah provinsi atau kabupaten/kota di suatu tempat tidak berlaku di tempat lainnya. Contoh, peraturan daerah kabupten Rokan Hilir tidak berlaku di kabupaten bengkalis atau kabuten/kota lainnya. Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan Dan Penertiban Penyakit Masyarakat merupakan salah satu perundang – undangan yang disahkan pada tanggal 29 Juli 2009. Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu ini menjadi

---

<sup>10</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Lanagsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), Cet. Ke-4, h. 133

Pedoman dalam Penyelenggaraan Pelarangan Dan Penertiban Penyakit Masyarakatdi Kabupaten Rokan Hulu. Peraturan daerah ini akan tetap berlaku sampai belum adanya pembatalan atau perubahan yang disepakati Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam hal penegakan peraturan daerah dan menyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuklah Satuan Polisi Pamong Praja untuk membantukepala daerah.