

**PELAKSANAAN FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI RIAU PADA
TAHUN 2021 BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana hukum
(S.H)



Oleh :

M RIO PRATAMA

NPM : 181010194

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU**

2022

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Miik :

SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya, yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : M Rio Pratama
NPM : 181010194
Tempat/Tanggal Lahir : Bantayan, 10 Februari 2000
Program Studi : Ilmu Hukum
Alamat : Jl. Lintas Seremban Raya
Judul Skripsi : Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dengan ini menyatakan bahwa Skripsi ini merupakan hasil karya saya sendiri, onsinil dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya Skripsi ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti Skripsi ini merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Skripsi / karya ilmiah orang lain (plagiat), maka saya bersedia gelar Sarjana 1-lukum (SH) yang telah saya peroleh dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dan pihak manapun.

Pekanbaru, Senin 8 Agustus 2022



(M Rio Pratama)



Sertifikat

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

ORIGINALITAS PENELITIAN

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

MENYATAKAN BAHWA :

M Rio Pratama

181010194

Dengan Judul :

Telaah Analisis Similarity sebesar Maksimal 30%

Pekanbaru, 28 Juli 2022

Prodi Ilmu Hukum



Harvia Santri, S.H., M.H.



YKAN

FS 671471



ARSIP



No. Reg : 1249/III/U/PM.FH.UIR.2021

Paper ID : 1876078274/39 %

Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dprd) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau



**YAYASAN LEMBAGA PENDIDIKAN ISLAM (YLPI) RIAU
UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

F.A.3.10

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 P. Marpoyan Pekanbaru Riau Indonesia – Kode Pos: 28284
Telp. +62 761 674674 Fax. +62 761 674834 Website: www.uir.ac.id Email: info@uir.ac.id

**KARTU BIMBINGAN TUGAS AKHIR
SEMESTER GENAP TA 2021/2022**

NPM : 181010194
 Nama Mahasiswa : M RIO PRATAMA
 Dosen Pembimbing : 1. Dr. Ir SUPARTO S.H.S.IP.M.M.M.Si,MH 2.
 Program Studi : ILMU HUKUM
 Judul Tugas Akhir : PELAKSANAAN FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI RIAU PADA TAHUN 2014 BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
 Judul Tugas Akhir (Bahasa Inggris) : IMPLEMENTATION OF THE FUNCTION FOR ESTABLISHING REGIONAL REGULATIONS BY THE REGIONAL PEOPLE'S REPRESENTATIVE BOARD (DPRD) RIAU PROVINCE IN 2021 BASED ON LAW NO. 23 OF 2014 CONCERNING LOCAL GOVERNMENT.
 Lembar Ke :

NO	Hari/Tanggal Bimbingan	Materi Bimbingan	Hasil / Saran Bimbingan	Paraf Dosen Pembimbing
1	06/06-2022	Abstrak, Tinjauan pustaka	Perbaiki daftar pustaka	Sp
2	15/06-2022	Teknik Pengutipan, Cover Kulit	Bodynote	Sp
3	20/06-2022	Kesalahan dalam pengantar	Kata pengantar	Sp
4	27/06-2022	Hasil penelitian (bab ii)	Jelaskan hasil	Sp
5	04/07-2022	Metode Penelitian	Teknik penyusunan rapi	Sp
6	11/07-2022	Daftar Kepustakaan	Rapikan	Sp
7	22/07-2022	Tulisan Bahasa Inggris	Jurnal (Buku)	Sp
8	27/07-2022	Acc untuk turnitin	Acc Kompre	Sp

Pekanbaru,
Wakil Dekan I/Ketua Departemen/Ketua Prodi



MTGXMDEWMTKO

Catatan :

1. Lama bimbingan Tugas Akhir/ Skripsi maksimal 2 semester sejak TMT SK Pembimbing diterbitkan
2. Kartu ini harus dibawa setiap kali berkonsultasi dengan pembimbing dan HARUS dicetak kembali setiap memasuki semester baru melalui SIKAD
3. Saran dan koreksi dari pembimbing harus ditulis dan diparaf oleh pembimbing
4. Setelah skripsi disetujui (ACC) oleh pembimbing, kartu ini harus ditandatangani oleh Wakil Dekan I/ Kepala departemen/Ketua prodi
5. Kartu kendali bimbingan asli yang telah ditandatangani diserahkan kepada Ketua Program Studi dan kopiannya dilampirkan pada skripsi.
6. Jika jumlah pertemuan pada kartu bimbingan tidak cukup dalam satu halaman, kartu bimbingan ini dapat di download kembali melalui SIKAD

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Miik :



UNIVERSITAS ISLAM RIAU
FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl. Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau – 28284

Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27

Website : law.uir.ac.id – e-mail : law@uir.ac.id

BERAKREDITASI “ A “ BERDASARKAN SK BAN-PT NO. 2777/SK/BAN-PT/Akred/S/X/2018

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

PELAKSANAAN FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI RIAU PADA TAHUN 2021 BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH.

M RIO PRATAMA

NPM : 181010194

Telah Di Periksa Dan Di Setujui Oleh Pembimbing

Pembimbing

Dr. Ir. H. Supriyanto, S.H., S.P., A.M., M.H., M.Si., M.H

Mengetahui

Dekan,

Dr. M. Musa, S.H., M.H

Dokumen ini adalah Arsip Miik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU
Nomor : 113/Kpts/FH/2022
TENTANG PENETAPAN PEMBIMBING PENULISAN SKRIPSI MAHASISWA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang
1. Bahwa untuk membantu mahasiswa dalam menyusun skripsi yang lebih berkualitas, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan sepenuhnya terhadap mahasiswa tersebut
 2. Bahwa penetapan dosen sebagai pembimbing yang ditetapkan dalam surat keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai pembimbing.
- Mengingat
1. Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional
 2. UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru Besar
 3. UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
 4. PT Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
 5. Permenristek Dikti Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
 6. Permenristek Dikti Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Prodi dan Perguruan Tinggi
 7. SK. BAN-PT Nomor : 2777/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2018
 8. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013
 9. SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 112/UIR/Kpts/2016

MEMUTUSKAN

- Menetapkan
1. Menunjuk
Nama : Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.I.P., M.M., M.Si., M.H
NIP/NPK : 16 03 02 534
Fangkat/Jabatan : Pembina/IV/a
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
Sebagai : Pembimbing Penulisan Skripsi mahasiswa

Nama : M. RIO PRATAMA
NPM : 18 101 0194
Jurusan/program studi : Ilmu Hukum /Hukum Tata Negara
Judul skripsi : Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Provinsi Riau Di dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah.
 2. Tugas-tugas pembimbing adalah berpedoman kepada SK. Rektor Nomor : 052/UIR/Kpts/1989, tentang pedoman penyusunan skripsi mahasiswa fakultas di lingkungan Universitas Islam Riau.
 3. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Universitas Islam Riau.
 4. Keputusan ini mulai berlaku semenjak ditetapkan, jika ternyata terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
Kutipan : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan.

Ditetapkan di : Pekanbaru
Pada tanggal : 28 Maret 2022
Dekan


Dr. M. Musa, S.H., M.H.

Tembusan : Disampaikan kepada :
1. Yth. Bapak Rektor UIR di Pekanbaru
2. Yth. Sdr. Ka. Departemen Ilmu Hukum Fak. Hukum UIR
3. Yth. Ka. Biro Keuangan UIR di Pekanbaru

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektifitas produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. DPRD sebagai mitra pemerintah daerah Provinsi memiliki peranan penting dalam membuat peraturan daerah walaupun dalam kenyataannya sering kali DPRD hanya menyetujui RAPERDA yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah Pelaksanaan fungsi DPRD Provinsi Riau dalam membentuk Peraturan daerah tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Apa kendala DPRD Provinsi Riau dalam Melaksanakan Pembentukan Peraturan Daerah tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Metode penelitian ini ialah *observational research* atau penelitian menggunakan sistem survei yakni dengan cara wawancara dan pengamatan langsung turun ke lapangan. Data yang dipakai di pengkajian hukum ini, mencakup dari data primer serta data sekunder. Penelitian ini di tinjau dari sifatnya adalah deskriptif, yakni penulis mencoba memberikan gambaran secara rinci tentang Pelaksanaan Fungsi DPRD Provinsi Riau Di Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Yang akan menjadi responden dalam penelitian ini yaitu dari Pimpinan BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau, Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau, Staff ahli BAPEMPERDA anggota DPRD Provinsi Riau, Sekertaris BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau, Staff Sekretaris BAPEMPERDA Dewan DPRD Provinsi Riau. Mengetahui Pelaksanaan fungsi DPRD adalah dalam hal pembentukan peraturan daerah adalah tahap perancangan, materi muatan dan asas perundang-undangan. Kendala Pelaksanaan fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah DPRD ialah Latar belakang anggota DPRD yang beragam dan tingkat pendidikan yang berbeda, Penyusunan Raperda yang dimaksudkan untuk mengatur jadwal dan skala prioritas pembentukan peraturan daerah tidak terlaksana sesuai dengan jadwal, Kurang optimal melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan dan pembentukan, dan gesekan-gesekan, dan pihak-pihak yang berkepentingan terlibat didalamnya dalam proses pembentukan perda.

Kata Kunci : BAPEMPERDA, *Observational Research*, Peraturan Daerah, Provinsi Riau

ABSTRACT

The Regional People's Representative Council is a regional people's representative institution that is domiciled as an element of regional government organizers that has roles and responsibilities in realizing efficiency, productivity effectiveness and accountability of Regional Government administration through the implementation of the rights, obligations, duties, authorities and functions of the Regional People's Representative Council in accordance with the provisions of the Regional People's Representative Council. Legislation. DPRD as a partner of the provincial government has an important role in making regional regulations even though in reality the DPRD often only approves the RAPERDA proposed by the regional government. 23 of 2014 concerning Regional Government. What are the obstacles for the Riau Provincial DPRD in Implementing the Establishment of the 2021 Regional Regulations Based on Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government. This research method is observational research or research using a survey system, namely by means of interviews and direct observations down to the field. The data used in this legal study includes primary data and secondary data. This research is viewed from its descriptive nature, namely the author tries to provide a detailed description of the Implementation of the Functions of the Riau Provincial DPRD in the Formation of Regional Regulations Based on Law no. 23 of 2014 concerning Regional Government. The respondents in this study are the leadership of the Riau Provincial DPRD BAPEMPERDA, members of the Riau Provincial DPRD BAPEMPERDA, expert staff of BAPEMPERDA members of the Riau Provincial DPRD, the Secretary of the Riau Provincial DPRD BAPEMPERDA, and the secretary staff of the Riau Provincial DPRD BAPEMPERDA. Knowing the implementation of the function of the DPRD is in terms of the formation of regional regulations, namely the design phase, the content and principles of legislation. Obstacles in the Implementation of the function of Formation of Regional Regulations by the Regional House of Representatives (DPRD) Riau Province in 2021 Based on Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government DPRD are the diverse backgrounds of DPRD members and different levels of education, Preparation of a Raperda which is intended to regulate the schedule and priority scale for the formation of regional regulations are not carried out according to the schedule, less than optimal involvement of the community in the process of drafting and forming, and friction, and interested parties are involved in the process of forming regional regulations.

Keywords: BAPEMPERDA, Observational Research, Regional Regulation, RiauProvince

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT, yang telah memberi kita kesehatan dan keselamatan serta memegang semua kerajaan baik di langit dan di bumi, dengan ilmu-Nya Allah SWT berikan petunjuk kepada manusia agar dapat memilih jalan kebenaran dan menjauhkan dalam kesesatan sebagaimana yang Dia kehendaki. Shalawat beriring salam tak lupa pula kita khaturkan dan panjatkan yang tercurahkan kepada junjungan alam Nabi Muhammad SAW. Untuk kedua orang tua, terimakasih atas doa dan dukungannya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan tepat waktu.

Skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” merupakan salah satu syarat untuk menempuh ujian skripsidalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Riau. Penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H Syafrinaldi, S.H., M.Cl. Selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau.
2. Bapak Dr. M. Musa, S.H., M.H. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau.

3. Bapak Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.H., M.Si. Selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dan serta sekaligus menjadi pembimbing skripsi penulis yang telah meluangkan waktunya dan pikirannya untuk memberikan bimbingan kepada penulis.
4. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga kepada penulis, semoga jasa dari Bapak dan Ibu dosen dibalas oleh Allah SWT.
5. Kepada kedua Orang tua tercinta Bapak Misrun dan ibu Sumiati yang selalu memberikan do'a dan dukungan kepada penulis serta selalu sabar dalam mendidik, memberikan kasih sayangnya hingga terselesainya skripsi ini, tidak ada kata-kata terindah lagi yang harus di tuliskan melainkan ucapan rasa syukur. Tidak ada satupun harta benda yang dapat membayarkan jasa kedua orang tua penulis, penulis hanya dapat mempersembahkan skripsi ini untuk kedua orang tua tercinta, semoga kedua orang tua penulis sehat selalu dan dalam lindungan Allah SWT. Aamiin Yaa Robbal'alamiin.
6. Untuk kakak-kakak dan adik-adik serta keluarga besar penulis, penulis ucapkan terimakasih atas doa, dan dukungannya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan tepat waktu.
7. Untuk teman-teman seperjuangan dari Fakultas Hukum Universitas Islam Riau semua yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu, terimakasih atas segala dukungannya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan tepat waktu.

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini masih ada kekurangan baik dari segi bahasa maupun materi penulis mengharapkan dari teman-

teman kritikan dan saran yang berguna dalam perbaikan dan kesempurnaan penulisan skripsi ini. Selanjutnya semoga Skripsi ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi kita semua. Amin.

Pekanbaru, 23 agustus 2022

M. Rio Pratama

181010194



Dokumen ini adalah Arsip Miik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

DAFTAR ISI

Hal

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT.....	ii
SERTIFIKAT ORIGINALITAS PENELITIAN.....	iii
KARTU BIMBINGAN TUGAS AKHIR SEMESTER GENAP.....	iv
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI.....	v
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN DOSEN PEMBIMBING.....	vi
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN DOSEN PENGUJI.....	
BERITA ACARA UJIAN MEJA HUKUM	
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Konsep Operasional.....	28
F. Metode Penelitian.....	31
BAB II : TINJAUAN UMUM.....	37
A. Tinjauan Umum Tentang DPRD	37
B. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan	

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau	45
C. Tinjauan Umum Otonomi Daerah.....	55
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	66
A. Pelaksanaan fungsi DPRD Provinsi Riau dalam membentuk Peraturan daerah Berdasarkan UU NO. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	66
B. Kendala DPRD Provinsi Riau dalam Melaksanakan Fungsinya dalam peraturan Daerah Berdasarkan UU NO. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	85
BAB IV : PENUTUP.....	89
A. Kesimpulan.....	89
B. Saran.....	92
DAFTAR PUSTAKA.....	93
LAMPIRAN.....	97



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, selain Pemerintah Daerah beserta perangkatnya yang berfungsi dalam hal perencanaan, pengelolaan, dan pelaksanaan anggaran dan pembangunan daerah, juga terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki peran yang cukup signifikan dalam pembangunan suatu daerah. Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukanlah bersifat hierarkis, tetapi mitra sejajar (heterarkis), sehingga tercipta suatu penyelenggaraan pemerintahan yang saling bekerjasama dan dapat melakukan mekanisme check and balances secara objektif.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektifitas produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang dan fungsi Dewan

¹ Munaf, Yusri, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara, Pekanbaru, Marpoyan Tujuh, 2014, hal. 3*

Perwakilan Rakyat Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. DPRD Provinsi, dalam rangka mengurus dan mengurus keluarga sendiri tanpa keluar dari kerangka negara kesatuan.²

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah didasarkan pada BAB VI Pasal 18 Ayat 3 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi : “Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota – anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.

Keberadaan Peraturan Daerah tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah (*local autonomi*). Sebab Peraturan Daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah, merupakan sesuatu yang inheren dengan sistem otonomi daerah. Dikatakan demikian, karena esensi otonomi itu sendiri adalah kemandirian (*zelfstandigheid*) dan bukan sesuatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang – undangan yang kemudian antara lain diberi nama Peraturan Daerah.³

Peraturan Daerah adalah nama peraturan perundang – undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. ⁴

Adapun fungsi Peraturan Daerah menurut M. Nur Sholikin dalam konteks

² Furkon, U.A., *Konsumsi Kerang dan Udang*, 2012, hal.2

³ *Ibid.* hal. 4

⁴ *Ibid.*, hal. 9

otonomi daerah adalah sebagai berikut :⁵

1. Peraturan Daerah sebagai beleids instrument dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab. Pada fungsi ini, Peraturan Daerah sebagai sarana hukum yaitu alat untuk melaksanakan kebijakan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Peraturan Daerah merupakan pelaksana peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah tunduk pada asas peraturan perundang – undangan dimana Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
3. Peraturan Daerah sebagai alat penangkap dan penyalur aspirasi daerah. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah merupakan sarana penyalur kondisi khusus daerah dalam konteks ekonomi, politik dan sosial. Peran serta aktif masyarakat sangat dibutuhkan agar aspirasi masyarakat dapat tertampung dan tersalurkan dengan baik.
4. Peraturan Daerah sebagai alat transformasi daerah. Peraturan Daerah diharapkan bisa mengubah institusi dan perilaku bermasalah dari objek yang diaturnya. Melalui perubahan tersebut ada transformasi dari masyarakat yang selama ini terbebani oleh perilaku bermasalah tersebut.
5. Peraturan Daerah sebagai harmonisator berbagai kepentingan. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah merupakan produk pertemuan berbagai kepentingan. Oleh karena itu dalam pembentukan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah harus bisa memperhitungkan kepentingan dari para pemangku kepentingan dan warga yang terkena imbas pemberlakuan Peraturan Daerah.

⁵ Sholikin. M.Nur, *Awasi Peraturan Daerah, Berdayakan Daerah – Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, tahun 2009, hal. 11

Kita juga dapat melihatnya dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah - daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang Tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.⁶

Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Anggota - anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Terkait dengan Pembentukan Peraturan Daerah, Komisi dan/atau gabungan Komisi dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Provinsi Riau yang disertai dengan Penjelasan dan atau Naskah Akademik untuk diteruskan ke Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk dilakukan kajian dan telaahan serta rekomendasi, apakah Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat dilanjutkan atau tidak. Artinya, dalam pembentukan peraturan daerah, diperlukan adanya suatu Naskah Akademik. Pada Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi baik yang berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat

⁶ Andriansyah, *Manajemen Hukum dalam Kajian dan Teori. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr Moestopo Beragama : Jakarta Pusat, 2015, hal.5*



dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁷

Maka DPRD sebagai mitra pemerintah daerah Provinsi memiliki peranan penting dalam membuat peraturan daerah walaupun dalam kenyataannya seringkali DPRD hanya menyetujui RAPERDA yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah memiliki legalitas formal dalam menyusun peraturan daerah, yang berbunyi: "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan Otonomi dan Tugas Pembantuan." Pasal 242 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur: "Rancangan peraturan daerah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah." Seperti halnya Pasal 317 dan 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD: "DPRD mempunyai wewenang dan tugas dalam membentuk peraturan daerah, membahas dan menyetujui peraturan daerah (RAPERDA) bersama dengan kepala daerah. Selain itu melihat bagian keempat UU No.12 Tahun 2011, kepala daerah yaitu rencana peraturan daerah tingkat Provinsi, yaitu dalam "Pasal 32, pasal tersebut menjelaskan bahwa perencanaan penyusunan peraturan presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden, lalu pasal 33 yang menerangkan:⁸

Muatan yang telah ditetapkan pada kaitanya terhadap aturan aturan lain

⁷ Pasal 1 Poin 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁸ Muchtar Sani, *Legislasi Indonesia, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 10 Nomor 3 Tahun 2013*, hal.12

seperti yang terdapat pada ayat (1) adalah suatu keterangan berkaitan pada konsepsi dari Raperda Provinsi yang terdiri dari:

1. latar belakang dan tujuan penyusunan;
2. sasaran yang ingin diwujudkan;
3. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
4. jangkauan dan arah pengaturan.

Muatan seperti yang telah ditetapkan pada ayat (2) yang sudah melewati suatu kajian dan penyamaan yang dicantumkan pada naskah akademik. Selanjutnya pada pasal 34 yang menjelaskan

1. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
2. Prolegda Provinsi diberlakukan pada jangka waktu 1 (satu) tahun sesuai dengan skala prioritas pembentukan Raperda Provinsi.
3. Penyusunan serta penetapan Prolegda Provinsi dilaksanakan tiap tahun sebelum ditetapkannya Raperda Provinsi mengenai Anggaran Pendapatan serta Belanja Daerah Provinsi.⁹

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan. Disisi lain dalam penyusunan peraturan daerah kerap memerlukan waktu melebihi 6-12 bulan penerbitan atau bahkan tidak diterbitkan. Hal ini dipengaruhi beberapa faktor yang menyebabkan lamanya diterbitkan peraturan daerah yang disusun tersebut. Berdasarkan uraian diatas tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan

⁹ *Ibid hal.14*

mengangkat sebuah judul “Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas yang telah diuraikan maka permasalahan yang muncul dan perlu mendapatkan jawaban dalam penelitian adalah:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apa kendala Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui dan memahami Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Mengeahui dan memahami kendala Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Manfaat Penelitian ini adalah:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang pendidikan terutama untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum tata negara mengenai Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Terhadap Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi penulis, penelitian ini adalah untuk mendapatkan bahan informasi dalam menganalisa serta sebagai suatu pemecahan masalah-masalah terhadap permasalahan-permasalahan yang penulis hadapi, khususnya mengenai Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang kerap membutuhkan lama.
2. Bagi Pemerintah Daerah Khususnya Provinsi Riau hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam hal suatu fungsi Pembentukan Daerah
3. Pemerintah Daerah khususnya Kota Pekanbaru dalam hal fungsi Pembentukan Daerah berlandaskan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
4. Bagi pembuat kebijakan hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan dan sebagai bahan dalam mengambil dan membuat kebijakan yang akan dilaksanakan dalam upaya Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan



Daerah yang kerap membutuhkan lama.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Pemerintah Daerah / Otonomi Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinas kelautan dan perikanan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, yang dibentuk berdasarkan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut :

- a. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka (7) Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- c. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan

pemerintahan umum.

- d. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.
- e. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Teori Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)

Pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good local governance sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.¹⁰ Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses

¹⁰ Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *Jurnal Legislasi* Volume 11 Nomor 4-Desember 2014. Hal.427

penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau Naskah akademik, yang untuk selanjutnya dimuat dalam Program Pembentukan Daerah Daerah/ Program Pembentukan Peraturan Daerah.¹¹ Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun berdasarkan pengalaman penulis dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya:

- a. penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas;
- b. program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka lebih lanjut akan diuraikan problematika dalam penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perencanaan dan Urgensi Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

¹¹ Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Menurut Solly Lubis Perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem pengelolaan (manajemen), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen. Menurut pandangan politis strategis, jika keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis.¹² Sebaliknya, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis, besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis. Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia

Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi aspek formal, pengabaian terhadap tahapan-tahapan yang telah ditetapkan dapat mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil. Tahapan Perencanaan merupakan tahapan awal dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.¹³

¹² M. Solly Lubis, Suhaidi, Faisal Akbar Nasution, *Strategi Pendisiplinan Kembali Untuk Menanggulangi Kesemrawutan Dalam Kehidupan Nasional Dewasa Ini*, 2015, hal.67

¹³ Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.¹⁴ Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.¹⁵ Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.¹⁶

Hal tersebut menegaskan pula bahwa Program Pembentukan Perda/Prolegda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah. Selain itu, Program Pembentukan Perda/Prolegda juga sangat penting tidak hanya menjadi acuan bagi Pemda dan DPRD untuk menyusun produk hukum daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah namun juga penting bagi masyarakat untuk menatap

¹⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁵ Yusdiyanto, *Hubungan kewenangan pusat dan daerah menurut Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah*, 2015

¹⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Kementrian Hukum dan HAM RI, Media Pembinaan Hukum Nasional*, 2022

wajah daerahnya dalam kurun waktu tertentu.¹⁷ Dewasa ini tahu akan masa depannya (*predictable*) adalah kebutuhan bagi masyarakat modern. Karena itu, maka sebuah prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya.

Menurut Mahendra, terdapat beberapa alasan mengapa Prolegda diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu:¹⁸

- a. Untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
- b. Untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;
- c. Untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
- d. Untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan menfokuskan kegiatan menyusun Raperda menurut skala prioritas yang ditetapkan;
- e. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda.

Dari uraian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa penyusunan program peraturan daerah merupakan tahapan yang tidak dapat diabaikan. Kelemahan dalam aspek perencanaan merupakan salah satu faktor kegagalankedayagunaan dan kedayaberlakuan suatu peraturan daerah.

3. Mekanisme BAPEMPERDA

Mekanisme Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah oleh BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau secara rinci dapat dilihat dalam

¹⁷ Otong Rosadi, *Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai*, Universitas Ekasakti, Padang, 2015

¹⁸ A.A Oka Mahendra, *Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2006

ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam beberapa ketentuan diatas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.¹⁹

Dalam ketentuan Pasal 10 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 menentukan bahwa penyusunan peraturan daerah melalui prolegda di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:²⁰

1. Kepala daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah.
2. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda.
3. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD Provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 11 dan Pasal 12 ditentukan penyusunan prolegda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum Provinsi atau bagian hukum kabupaten /kota, yang dapat mengikutsertakan instansi vertikal, apabila sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan dalam pengaturan, dan selanjutnya oleh biro hukum pada Provinsi atau bagian hukum pada kabupaten/kota, hasil tersebut disampaikan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, untuk diteruskan kepada badan Pembentukan Daerah daerah atau badan pembentukan peraturan daerah melalui pimpinan DPRD.²¹

¹⁹ Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁰ Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

²¹ Victor. M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta,

Demikian juga dengan penyusunan pembentukan peraturan daerah di lingkungan DPRD diatur dalam Pasal 13 yang menyebutkan:

1. Balegda menyusun Prolegda di lingkungan DPRD.
2. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda.
3. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD Provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Dalam Pasal 14 disebutkan prolegda antara pemerintah daerah dan BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau dikoordinasikan oleh DPRD melalui Balegda, dan hasil penyusunan tersebut disepakati menjadi prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan dengan keputusan DPRD. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah menurut Pasal 239 ayat (7) dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah karena alasan:²²

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;
- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Perda Kabupaten/Kota, dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi setelah

1994, hal.27

²² Atma Hajri, W., & Rahdiansyah, R. (2018). *Pengujian Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia: Persoalan Dan Jalan Keluarnya*. *UIR Law Review*, 2(01), hal.36

program pembentukan Perda ditetapkan.

4. Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari tindakan plagiarisme, maka dari itu penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu, adapun penelitian-penelitian yang penulis temukan yaitu :

- a. Penelitian Pangeran M. Nurfarisi, Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, dengan judul “Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Provinsi Sumatera Selatan Dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah” Ringkasan skripsi Berdasarkan penelitian tersebut yang dilakukan maka dapat disimpulkan sebagai berikut : Berdasarkan hasil penelitian dapat dilihat bahwa fungsi Pembentukan Daerah DPRD Provinsi Sumsel telah berjalan secara efektif sebagaimana yang sudah diatur oleh Undang-Undang dan terciptanya Peraturan Daerah juga sudah sesuai dengan aturan-aturan di atasnya selain itu dari hasil penelitian juga dapat dikatakan bahwasannya selain perda DPRD juga mempunyai produk hukum Perda inisiatif DPRD yaitu perda yang memang atas inisiatif DPRD sendiri, perda inisiatif pun sudah berjalannya dengan baik hanya saja sedikit kekurangannya, bisa dikatakan terciptanya Perda inisiatif belum terlalu banyak, tetapi tentunya Peraturan daerah, dan Peraturan Daerah Inisiatif sudah berjalan sebagaimana mestinya dan sudah berjalan efektif dan tentunya tidak menyalahi Undang-Undang atau aturan di atasnya.²³
- b. Menurut penelitian Bayu Marta Dwi Antoro Bahwa Implementasi Fungsi Pembentukan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di DPRD Kota Bandar Lampung). Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan

²³ M.Nurfarisi, *Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Provinsi Sumatera Selatan Dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah*, 2020

bahwa apabila terdapat calon nasabah yang ini melakukan trading harus mentransfer sejumlah uang yang telah ditentukan kepada bank-bank yang telah ditujuk. Trading dilakukan oleh nasabah itu sendiri PT. Solid Gold Berjangka hanya sebagai perantara antara penjual (bursa efek) dan pembeli yaitu nasabah. Di dalam prakteknya penjual dan pembeli tidak bertemu secara langsung, tidak ada akad terlebih dahulu dan tidak ada objek emas yang diperjual belikan. Di dalam islam telah dijelaskan bahwa jual beli harus memenuhi rukun dan syarat apabila tidak memenuhi salah satunya maka dapat dikatakan jual beli itu bathil (batal). Ada beberapa transaksi yang tidak diperbolehkan dalam Islam yang terdapat dalam praktek trading seperti: riba karena dalam transaksi jual belinya selalu bertambah dan berkembang dari segi keuntungan, objek dalam hal jual belinya tidak jelas akan diserahkan atau tidak dan tidak ada bentuk fisik emas dalam transaksinya karena melakukan system online ini didalam islam terdapat unsur gharar pada objeknya, dan maysir karena prakteknya dilakukan secara terus- menerus demi spekulasi keuntungan yang sangat tinggi. Praktek trading ini dilakukan secara online dan dilakukan 24 jam karena mengacu pada perdagangan internasional kecuali hari sabtu dan minggu. Jadi pada dasarnya praktek trading emas ini diharamkan karena terdapat unsur- unsur dilarang dalam hukum Islam.²⁴

- c. Menurut penelitian Intan Yulianti Bahwa Peran Fungsi Pembentukan Daerah Dprd Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah. Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah antara lain meliputi empat tahapan, terdiri dari ; tahap Pengkajian, tahap

²⁴ Bayu Marta Dwi Antoro, *Implementasi Fungsi Pembentukan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di DPRD Kota Bandar Lampung)*”, Tahun 2020

perencanaan, tahapan pembahasan, dan tahap Pengesahan. Dari hasil penelitian juga ditemukan bahwa dalam proses fungsi Pembentukan Daerah DPRD selama tahun 2013-2017 mengalami kemunduran dimana DPRD semakin pasif. Hak inisiatifnya menjadi berkurang hingga tidak digunakan sama sekali. Namun proses pelaksanaan fungsi Pembentukan Daerah telah berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tetapi masih terdapat kendala-kendala yang mempengaruhi fungsi Pembentukan Daerah DPRD ini diantaranya adalah SDM yang kurang mumpuni, molornya proses pembentukan Raperda, dan kurang melibatkan masyarakat.²⁵

- d. Menurut tesis Annidita Dwi Hapsari *Bahwa Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019)*. Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan bahwa diperoleh hasil bahwa DPRD Kota Tegal belum dapat menjalankan fungsi Pembentukan Daerah dengan optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan minimnya usulan/inisiatif rancangan peraturan daerah Kota Tegal yang berasal dari DPRD pada periode 2009-2014 serta periode 2014-2019. Serta perbandingan pelaksanaan fungsi Pembentukan Daerah DPRD Kota Tegal dengan DPRD di beberapa daerah lainnya pun sama belum dapat dilaksanakan dengan optimal. Selama ini fungsi Pembentukan Daerah sering dilaksanakan dalam mekanisme konvensional yang masih cenderung mirip dengan apa yang dilakukan sebelum pelaksanaan otonomi luas, yaitu bergerak pasif. Dalam pembentukan perda Kota Tegal, DPRD sudah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun sangat disayangkan DPRD Kota Tegal belum mempunyai perda tersendiri untuk mengatur produk hukum daerahnya (Perda tentang Pembentukan

²⁵ Intan Yulianti, *Peran Fungsi Pembentukan Daerah Dprd Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah, Tahun 2018*

Produk Hukum Daerah) dan kendala lainnya adalah dalam proses pembentukan perda, DPRD Kota Tegal belum melibatkan masyarakat Kota Tegal dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah hingga ditetapkan menjadi perda.²⁶

- e. Menurut penelitian Ranggi Bahwa Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Dalam Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah Tahun 2014. Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam pelaksanaan fungsi Pembentukan Daerah tahun 2014 sudah dilakukan dengan baik. Dari total jumlah rancangan Peraturan daerah tahun 2014 sebanyak 12 rancangan Peraturan Daerah maka terdapat 8 Peraturan Daerah Provinsi Riau yang telah diparipurnakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Akan tetapi dalam pelaksanaan fungsi Pembentukan Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau masih mengalami beberapa hambatan dalam melaksanakan fungsinya, yaitu sebagai berikut:- Kualitas kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau;- Kemitraan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dengan pihak Pemerintah Provinsi Riau;- Lemahnya kekuatan Peraturan Perundang-undangan;- Sesuai dengan tujuan penelitian ini mengenai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam pelaksanaan fungsi Pembentukan Daerah, maka saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:a. Dalam pelaksanaan fungsi Pembentukan Daerah maka harus dilakukan pendidikan dan pelatihan kepada setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau agar memiliki kemampuan dalam menciptakan peraturan daerah; b. Adanya inisiatif yang kuat dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam

²⁶ Anindita Dwi Hapsari, *Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019), Tahun 2018*

melahirkan rancangan peraturan daerah.;c. Adanya kemitraan dan hubungan koordinasi yang baik antara Pemerintah Provinsi Riau dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau.²⁷

- f. Menurut penelitian Ahmad Matori Azzam Lubis Bahwa Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (RAPERDAIS) Pertanahan. Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan bahwa Peran DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pembentukan perda is pertanahan ini membentuk pansus untuk membahas raperda is pertanahan secara bersama-sama dengan Gubernur, menggelar rapat paripurna Dewan untuk membahas mengenai usulan raperda is pertanahan yang telah di usulkan oleh Gubernur, memberikan masukan-masukan/pendapat-pendapat/pandangan umum fraksi-fraksi kepada Gubernur dan melakukan public hearing bersama- sama masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta untuk membahas dan mengkaji mengenai raperda is pertanahan yang telah di usulkan Gubernur. Faktor-faktor yang mendukung pembentukan raperda is pertanahan ialah: (i) banyaknya tenaga ahli yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta; (ii) data- data mengenai pertanahan yang tersusun secara terstruktur; (iii) fasilitas dan prasarana yang sudah tersedia dengan baik; dan, (iv) adanya amanat langsung dalam pembentukannya oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Faktor-faktor yang menghambat pembentukan raperda is pertanahan ialah: (i) Kurangnya kemampuan anggota Dewan dalam hal pembentukan Perda is, dikarenakan latar belakang anggota Dewan yang beranekaragam; (ii) Masih kurangnya minat masyarakat dalam berpartisipasi; (iii)

²⁷ Rangi, *Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Dalam Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah Tahun 2014. Tahun 2016*

Belum terselesaikannya proses inventarisasi dan identifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dikarenakan lamanya proses pengukuran karena alat ukur yang terbatas, tenaga pengukuran yang terbatas, dan juga karena data tanah Kasultanan dan Kadipaten yang terdapat di desa dan kelurahan bentuk tanahnya banyak yang sudah berubah. Perubahan bentuk tanah dapat terjadi karena beberapa hal, seperti tanah longsor, tanah tergerus air, dan sebagainya.²⁸

- g. Menurut penelitian Muhamad Sadrakh Putra Bahwa Implementasi Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Dalam Penanganan Hutan Dan Lahan (Analisis Terhadap Fungsi DPRD Provinsi Jambi). Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan bahwa Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Provinsi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 96 Ayat 1 Huruf a. Di jelaskan lebih lanjut Fungsi Pembentukan Perda Provinsi dilaksanakan dengan cara: a. Membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan perda Provinsi; b. Mengajukan usul rancangan perda Provinsi; dan c. Menyusun program pembentukan perda bersama gubernur. Program pembentukan perda Provinsi memuat daftar urutan dan prioritas rancangan perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Dalam menetapkan program pembentukan perda Provinsi, DPRD Provinsi melakukan koordinasi dengan gubernur. Implementasi Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Provinsi Jambi Dalam Menangani Kebakaran Hutan Dan Lahan adalah melalui menetapkan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota, mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota, melakukan penegakkan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota. Terkait permasalahan hutan dan lahan

²⁸ Ahmad Matori Azzam Lubis, *Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (RAPERDAIS) Pertanahan, Tahun 2017*

DPRD menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan dimana Perda tersebut hadir ketika itu kebakaran asap cukup parah. Tuntutan doktor karena permasalahan kebakaran hutan dan lahan. Selain itu DPRD melakukan pengwasan dan evaluasi terhadap implementasi Perda.²⁹

- h. Menurut penelitian Helmi Widiani Bahwa Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Timur Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan bahwa produktifitas pembentukan peraturan daerah dari jumlah pertahun hasil peraturan daerah Kabupaten Lombok Timur yang dibentuk oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Lombok Timur, terdapat di tahun 2006 dan ditahun 2012 peraturan terbanyak yang dapat dibentuk sebanyak 15 peraturan daerah, kemudian dari tahun 2006 dengan tahun 2012 terhitung dari 2 (dua) sampai 10 (sepuluh) Peraturan daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lombok Timur. Diundangkannya UU Cipta Kerja ada pergeseran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sejak tahun 2006 ada 3.143 peraturan daerah dibatalkan berhubungan dengan aturan yang dianggap menghambat kegiatan ekonomi dan investasi. Dalam UU Cipta Kerja pasal 176 mensaratkan Pemda untuk melakukan evaluasi terhadap perda-perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, karena jika masih tetap memberlakukannya dimasyarakat Pemda dan DPRD dapat dikenakan sanksi administratif penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah. Pemda dan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah, khususnya DPRD

²⁹ Muhamad Sadrakh Putra, *Impelementasi Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Dalam Penanganan Hutan Dan Lahan (Analisis Terhadap Fungsi DPRD Provinsi Jambi)*

Kabupaten Lombok Timur lebih ditingkatkan lagi demi memberikan kepastian hukum dan landasan setiap tindakan masyarakat di Kabupaten Lombok Timur agar menjadikan masyarakat Lombok Timur yang taat aturan dan lebih kepada perda-perda pelayanan publik yang diperbanyak bukan yang membebani publik.³⁰

- i. Menurut penelitian Mahayana Ardana Grahanandia Bahwa Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014. Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan bahwa Pelaksanaan fungsi Pembentukan Daerah DPRD adalah dalam hal pembentukan peraturan daerah adalah tahap perancangan, materi muatan dan asas perundang- undangan. Hambatan-hambatan yang berkaitan dalam proses pembentukan peraturan daerah adalah berasal dari faktor social, faktor politik dan partisipasi masyarakat yang masih rendah. Upaya yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Riau adalah dengan mengundang tokoh-tokoh masyarakat dan Akademisi dari perguruan tinggi, dan hanya tokoh masyarakat yang dianggap berpengaruh dalam masyarakat yang diundang.³¹
- j. Menurut penelitian Fendi Bahagia Zebua Bahwa Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga yang kita ketahui hasil temuan dilapangan bahwa Negara Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan yaitu terdiri dari cabang kekuasaan *Legislatif*, cabang

³⁰ Helmi Widiani, *Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Timur Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Tahun 2021*

³¹ Mahayana Ardana Grahanandia, *Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014, Tahun 2017*

kekuasaan *Eksekutif* dan cabang kekuasaan *Yudikatif*. Cabang kekuasaan legislatif dipegang oleh lembaga *legislatif* yang menganut sistem *soft bicameral* antara DPR dan DPD yang gabungan anggotanya membentuk satu majelis yaitu MPR. Disebut *soft bicameral* karena dari segi kewenangan dan jumlah anggota antara DPR dan DPD tidak seimbang. Selain itu DPD terbatas kewenangannya hanya dalam urusan terkait daerah seperti otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, lembaga negara khususnya di bidang pembentukan undang-undang. Negara Indonesia adalah negara kepulauan yang berbentuk negara kesatuan. Untuk efektifitas penyelenggaraan negara dan urusan pemerintahan maka Indonesia menganut sistem desentralisasi dan dekonsentrasi. Menurut Hoogerwarf, desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (*regelendaad*) dan di bidang pemerintahan (*bestuurdaad*). Artinya diberikan kesempatan kepada daerah melalui pemerintahan daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Dari kedua konsep ini membentuk daerah (daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas kabupaten/kota) dan pemerintahan daerah. Untuk menjamin pelaksanaan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi maka kepada daerah diberikan hak otonomi sehingga disebut daerah otonom. Otonomi Daerah adalah hak,



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan daerah-daerah otonom di Indonesia berdasarkan konsep Penataan Daerah (*Territorial Reform*). Penataan daerah terdiri dari pemekaran daerah, penggabungan daerah, dan penyesuaian daerah. Proses penataan daerah akan membentuk daerah otonom baru (DOB) yang ditetapkan dengan undang-undang. Penetapan undang-undang melalui proses pembentukan undang-undang sebagaimana diatur pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu mulai tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan. Kewenangan pembentukan undang-undang merupakan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Terhadap kepentingan daerah DPD berwenang ikut memberikan kontribusi melalui penyampaian kepada DPR. Namun, orientasi DPR adalah kepentingan politik sedangkan DPD kepentingan daerah. Sementara Presiden diusung oleh partai politik dan berkoalisi dengan partai politik untuk mendapatkan dukungan dari fraksi-fraksi partai politik di tubuh DPR. Sehingga dominasi politik sangat besar dalam pembentukan undang-undang. Demikian halnya dengan pembentukan undang-undang terkait penetapan daerah otonom baru. Objektivitas pemekaran daerah sulit terwujud sekalipun telah diusahakan oleh DPD secara maksimal dan total. Sebab segalanya digantungkan kepada lembaga perwakilan politik yaitu DPR bersama dengan Presiden. Sederhananya bahwa pengaruh politik akan mengganggu objektivitas kebutuhan daerah untuk dilakukan pemekaran. Berdasarkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 serta ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kewenangan DPD terdiri dari : a. Pengajuan



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

usul RUU kepada DPR yang berkaitan dengan kepentingan daerah seperti otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; b. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah; c. Pertimbangan atas RUU APBN dan yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Serta memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai kepentingan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; e. Penyusunan Prolegnas Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang berkaitan dengan kepentingan daerah; f. Pemantauan dan Evaluasi RAPERDA dan Perda Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda). Pemekaran bertujuan untuk percepatan pembangunan daerah dan pendekatan pelayanan kepada masyarakat, secara berjenjang. Hal ini berdampak kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan pembangunan secara nasional. Sehingga kebutuhan pemekaran daerah seharusnya dapat diaspirasikan kepada pemerintahan secara objektif. Namun DPD yang fokus untuk itu tidak memiliki kewenangan yang kuat, tidak seimbang dengan kewenangan DPR. Terhadap kewenangan DPD dalam pelaksanaan pemekaran daerah dilekati oleh pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban tersebut berbentuk pengawasan oleh DPD terhadap daerah atas pelaksanaan otonomi daerah. Namun, pengaturan mengenai pengawasan DPD hanya bersifat umum dan tidak rinci hingga kepada aturan

yang teknis. Ini mengurangi kemampuan mengawasi DPD yang berdampak pada kurangnya tanggungjawab lembaga DPD dan anggota DPD sendiri.³²

E. Konsep Operasional

Konsep operasional memuat batasan-batasan tentang terminologi yang termasuk dalam judul dan ruang lingkup penelitian. Berdasarkan judul penelitian di atas maka penulis memberikan batasan istilah pada judul agar tidak terjadi kesalahpahaman dan salah tafsir dalam penelitian ini sehingga dapat menimbulkan batasan yang diharapkan dan fokus pada topik serta tidak ada pemahaman yang kabur karena ruang lingkungannya yang sangat luas. Berikut batasannya:

Pelaksanaan diartikan sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya. Menurut Mazmanian dan Sebatier, “Pelaksanaan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan badan eksekutif yang penting ataupun keputusan peradilan”.³³ Menurut Rifvan Yuniar Ardang, “Pelaksanaan adalah Proses dalam bentuk rangkain kegiatan, yaitu berawal dari kebijakan guna mencapai suatu tujuan maka kebijakan itu diturunkan dalam suatu program dan proyek”.³⁴ Menurut Wiestra, dkk, “Pelaksanaan adalah usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa

³² Fendi Bahagia Zebua, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Tahun 2021*

³³ Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins, Tahun 1983, hal.68

³⁴ Rifvan Yuniar Ardang, *Kesiapan Desa dalam Implementasi Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa (Studi Pengelolaan Anggaran Dana Desa di Desa Kalisidi Kecamatan Ungaran Barat Kabupaten Semarang)*, *Unnes Political Science Journal Vol. 2, No. 1, January 2018*, hal. 50-62

yang akan melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya dan kapan waktu dimulainya”.³⁵ Menurut Abdullah, “Pelaksanaan adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut sekolah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijakan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.”³⁶

Fungsi Pembentukan Daerah merupakan fungsi dari DPRD yang dicerminkan dari status DPRD sebagai lembaga *legislative* daerah, seperti Provinsi, kotamadya dan juga kabupaten. Yang dimaksud fungsi Pembentukan Daerah ini adalah fungsi DPRD dalam membentuk peraturan daerah, yang sudah menjadi tugas dan kewenangan dari DPRD sebagai perwujudan dari DPRD selaku pemegang kekuasaan legislative di daerah-daerah. Fungsi *Legislatif* merupakan salah satu teori terpenting dalam proses analisis perancangan undang-undang. Karena teori ini, maka bisa dimanfaatkan dalam mengevaluasi suatu peraturan kedepannya yang nantinya diberlakukan, terlepas dari bagaimana undang-undang yang nantinya ditetapkan tersebut selaras bersamaan kepada perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah di Provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia. DPRD disebutkan dalam UUD 1945 pasal 18 ayat 3: "Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum". DPRD kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-

³⁵ Wiestra dalam Febriyanti, *Pelaksanaan Pemberian Izin Oleh Kepolisian Lampung: Universitas Lampung, Tahun 2014, Hal.12*

³⁶ Abdullah dalam Suyanto, *Pelaksanaan Pendidikan di Indonesia Memasuki Millenium II. Yogyakarta: Adi Cita, 2014, Hal.151*

undang, terakhir melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.³⁷

Pembentukan diartikan sebagai usaha luar yang terarah kepada tujuan tertentu guna membimbing faktor-faktor pembawaan hingga terwujud dalam suatu aktifitas rohani atau jasmani.³⁸

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota) disadur dalam Undang-undang No 15 Tahun 2019 atas perubahan Undang-undang No 12 Tahun 2011. Peraturan Daerah terdiri atas: Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Aceh, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah *Qanun*. Sementara di Provinsi Papua, dikenal istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi.

Pengertian peraturan daerah Provinsi dapat ditemukan dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut.³⁹ Selanjutnya pengertian peraturan daerah kabupaten/kota disebutkan pula dalam pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:⁴⁰

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Wali kota. Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (gubernur, bupati, atau wali kota).

Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD.

³⁷ Undang-Undang Nomor 17 Tahun, 2014

³⁸ Depdiknas, *Penulisan Modul*. Jakarta: Direktorat Tenaga Kependidikan, Ditjen PMPTK, Depdiknas., Tahun 2008

³⁹ Undang-undang Dasar Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

⁴⁰ Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sedangkan Raperda Dprd yang muntah dan Gubernur atau Bupati/Wali kota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Wali kota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Wali kota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Wali kota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Wali kota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.⁴¹

F. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, metode penelitian yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:⁴²

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis peneletian yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu jenis penelitian *yuridis empiris* yang juga disebut sebagai penelitian hukum *indoktriner* maupun penelitian hukum sosiologis. Bisa juga dikatakan sebagai penelitian lapangan yang merupakan penelitian yang bertitik tolak pada data

⁴¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657

⁴² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2008, hal.88

primer atau lapangan yang didapat langsung dari DPRD Provinsi Riau sebagai sumber yang utama dengan cara wawancara dan observasi. Penelitian yuridis empiris dapat direalisasikan pada penelitian terhadap efektivitas hukum.⁴³

2. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis melakukan penelitian di Kota Pekanbaru yaitu bertempat di Kantor DPRD Provinsi Riau di Jalan Jendral Sudirman Nomor 719 Pekanbaru. Yang menjadi objek adalah Pelaksanaan Fungsi DPRD Provinsi Riau Di Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun alasan penulis memilih Pekanbaru sebagai kota tempat penulis melakukan penelitian adalah karena penulis melihat Pekanbaru merupakan salah satu kota di Indonesia yang maju dalam proses pembangunan dan pemerintahan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah nya, dari perkembangan tersebut tentu perlu diketahui mengenai fungsi Pembentukan Daerah sebuah lembaga, untuk itu penulis tertarik untuk lebih mengetahui bagaimana lembaga yang berwenang tersebut melakukan salah satu tugasnya yaitu Pembentukan Daerah yang tentunya dilakukan oleh BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau.

3. Populasi dan Responden

Populasi adalah sekumpulan objek yang hendak diteliti berdasarkan lokasi penelitian yang telah ditentukan sebelumnya. Sampel adalah bagian dari unit atau kelompok yang diteliti. Responden adalah pihak yang dapat menjadi subjek peneliti untuk mendapatkan data pada waktu melakukan penelitian

⁴³ Ibrahim, J, *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang, Bayu Media, Tahun 2007. Hal.21

dilapangan. Pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan Purposive sampling. *Purposive sampling* adalah salah satu jenis teknik pengambilan sampel yang biasa digunakan dalam penelitian ilmiah.⁴⁴*Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel dengan menentukan kriteria-kriteria tertentu. Untuk tercapainya maksud dan tujuan penelitian ini, maka yang menjadi populasi dan responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1. : Populasi Sampel & Responden

No	Jenis Poulasi	Populasi	Responden
1	Pimpinan BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau	1	1
2.	Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau	10	1
3.	Staff ahli anggota B APEMPERDA DPRD Provinsi Riau	1	1
4	Sekretaris BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau	1	1
5	Staff Sekretaris BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau	1	1
	Jumlah	14	5

Sumber : Data Olahan (Januari - Juli Tahun 2022)

Penulis memilih metode penelitian dengan wawancara langsung kepada beberapa responden untuk memperoleh informasi *valid* dari narasumber mengenai hal-hal yang berhubungan dengan Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴ Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta. CV. 2013, hal 46

4. Data dan Sumber Data

Adapun data yang penulis gunakan dalam mempelajari, membahas dan meneliti penelitian yang dilakukan ini yaitu:⁴⁵

a. Data Primer

Data primer adalah data yang bersumber dari suatu penelitian lapangan, yaitu suatu data yang diperoleh langsung dari sumber lapangan yaitu baik dari responden maupun informan. Data primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah tergolong dengan melakukan wawancara langsung di kantor DPRD Provinsi Riau.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu suatu data yang bersumber dari penelitian kepustakaan, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian serta data yang diperoleh dari buku-buku literatur yang mendukung dengan pokok masalah, berupa:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- c. PEMENDAGRI Nomor 80 Tahun 2015
- d. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- e. Data-data terkait yang berhubungan dengan Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Daerah DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

⁴⁵ *Ibid, hal 47*

Pemerintahan Daerah.

5. Alat Pengumpul Data

Sebagai alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah wawancara yaitu penulis melakukan pengumpulan data yang diperoleh dengan melakukan wawancara atau tanya-jawab kepada responden atau narasumber.⁴⁶ Dalam mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian adalah sebagai berikut wawancara, yaitu dengan mengadakan Tanya jawab dengan Pimpinan BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau, Staff ahli anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau, dan Staff Sekertaris BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau.

6. Analisis Data

Pengolahan dan analisa data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan menggunakan analisa kualitatif.⁴⁷ Data yang diperoleh tersebut diolah menjadi rangkaian kata-kata kemudian setelah mengumpulkan dan mencatat sehingga data tersebut menjadi hasil dari objek penelitian serta berkaitan dengan kejadian yang melingkupi sebuah objek penelitian. Pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan observasi ke lapangan.

7. Metode Penarikan Kesimpulan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik penarikan kesimpulan menggunakan metode induktif. Metode induktif adalah metode penarikan kesimpulan dengan dimulai/diawali penjabaran fakta fakta secara mendalam.mendetail yang diperoleh melalui observasi,wawancara,maupun studi pustaka dan diakhiri dengan data atau fakta fakta umum yang

⁴⁶ *Ibid hal.49*

⁴⁷ *Ibid hal.50*

merupakan jawaban dari objek penelitian ini. Pemikiran induktif ini digunakan pada penelitian hukum yang menerapkan strategi penelitian studi kasus.⁴⁸



Dokumen ini adalah Arsip Miik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

⁴⁸ Marzuki, P. M, *Penelitian Hukum. Cet 2. Jakarta. Kencana, Tahun 2008, hal.23*

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang DPRD

1. Penjelasan DPRD

Secara garis besarnya, isi pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasan dari pasal tersebut berisi bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom dijalankan oleh perwakilan daerah karena di daerah pemerintahan akan berlandaskan atas permusyawaratan. Badan perwakilan daerah menjadi arti penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang berwujud demokratis.⁴⁹

Menurut sejarah perkembangan DPRD di Indonesia, pada awal kemerdekaan Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang diterbitkan pada tanggal 23 November 1945 menyebutkan bahwa DPRD yang dahulu nya bernama Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang dipimpin oleh kepala daerah. BPRD pada zaman itu berperan dalam memilih eksekutif yang mana juga dikepalai oleh kepala daerah sekaligus merangkap menjadi kepala pusat. Jadi terlihat pada zaman tersebut kedudukan DPRD sangatlah lemah begitu juga wewenangnya.

Pada tahun 1948, diterbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang mana pada Undang-Undang tersebut mengangkat derajat kedudukan dan wewenang DPRD secara pesat. Pada Undang-Undang yang baru ini secara resmi DPRD menjadi pemegang kekuasaan tertinggi pada pemerintah daerah. Pada Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa pemerintah daerah yang mana terdiri dari DPRD dan Dewan

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah”

Pertimbangan Daerah (DPD) yang mana semua bagian ini tetap diketuai oleh kepala daerah dan kekuasaan pemerintah daerah berada di DPRD. Dilihat dari posisinya, DPD tetap bertanggung jawab kepada DPRD. Hal ini berarti bahwa kedudukan DPRD lebih tinggi dibandingkan kedudukan kepala daerah.

Pada tahun 1959, diterbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 yang mana pada aturan baru tersebut menetapkan bahwa DPRD dan kepala daerah adalah pemerintah daerah. Hal ini menjadikan kedudukan DPRD dan kepala daerah adalah sama. Penyetaraan kedudukan kedua lembaga ini berlanjut pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 walaupun pada aturan ini kepala daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD.⁵⁰

Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pada Undang-Undang ini secara tegas memposisikan DPRD lebih dominan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah dan posisi nya pun lebih kuat dibandingkan kepala daerah. Selanjutnya, pada tahun 2004, dikeluarkan suatu aturan yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 kedua Undang-Undang ini meletakkan posisi DPRD sebagai bagian dari pelaksana pemerintahan daerah. Rakyat memberikan kepercayaan kepada DPRD dan kepala daerah sebagai pelaksana pemerintahan untuk melaksanakan urusan pemerintahan.⁵¹

a. Fungsi DPRD

Dilihat dari segi normatif, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

⁵⁰ Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Halaman 1. Administrasi Pemerintahan Daerah.

⁵¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 316 menyebutkan bahwa DPRD memiliki 3 fungsi, yakni fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Fungsi Pembentukan Daerah yaitu fungsi untuk membuat peraturan daerah. Pasal 18 ayat 6 UUD 1945 menyebutkan bahwa “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya pasal 18 ayat (6) UUD 1945 ini dijabarkan kembali lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 149 disebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi Pembentukan Daerah, fungsi anggaran, fungsi pengawasan.” Dari bunyi pasal tersebut menunjukkan bahwa salah satu fungsi DPRD yaitu fungsi Pembentukan Daerah.⁵²

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dapat diketahui beberapa tahapan dalam Pembentukan Daerah perda yaitu sebagai berikut:

- 1) Tahap perencanaan;
- 2) Tahap persiapan;
- 3) Tahap pembahasan, persetujuan bersama, dan penetapan pengesahan;
- 4) Tahap penyebarluasan dan partisipasi masyarakat;
- 5) Tahap klasifikasi dan evaluasi;
- 6) Tahap pengundangan dan sosialisasi.

⁵² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Fungsi anggaran yaitu salah satu fungsi anggota DPRD dalam membahas hingga menyetujui suatu peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Fungsi anggaran terutama mengenai APBD ini merupakan fungsi yang sangat penting dalam pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi anggaran ini dilaksanakan dalam bentuk pembahasan hingga persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, fungsi anggaran daerah atau APBD menyangkut: otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi.

Fungsi pengawasan sejatinya merupakan bentuk pertanggungjawaban anggota legislatif baik secara moral, politik, dan hukum kepada rakyat yang memilihnya. Berdasarkan pasal 154 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.⁵³

b. Tugas dan Wewenang DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki Tugas dan Wewenang sebagaimana tertulis pada pasal 101 Undang-Undang Nomor

⁵³ Pasal 154 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yaitu sebagai berikut: ⁵⁴

1. Membentuk Perda Provinsi bersama gubernur
2. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi
4. Memilih gubernur
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah Provinsi
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah Provinsi
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Hak-Hak DPRD

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

⁵⁴ Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah, ada beberapa hak yang dimiliki oleh DPRD kabupaten/kota yakni; Hak interpelasi, hak angket dan hak mengemukakan pendapat.⁵⁵

Hak interpelasi yaitu hak yang dimiliki DPRD kabupaten/kota untuk memperoleh keterangan dari bupati/walikota mengenai suatu kebijakan yang berlaku di lingkungan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang bersifat penting dan strategis serta berdampak positif bagi kehidupan masyarakat daerah.

Hak angket yaitu hak yang dimiliki DPRD kabupaten/kota untuk penyelidikan lanjut terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang bersifat penting dan strategis serta berdampak positif bagi kehidupan masyarakat daerah dan negara yang mana diduga beretentangan dengan ketentuan aturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak untuk mengemukakan pendapat yaitu hak yang dimiliki DPRD kabupaten/kota untuk mengemukakan pendapat nya mengenai kebijakan yang dimiliki bupati/walikota yang disertai oleh rekomendasi penyelesaiannya.

d. Alat Kelengkapan DPRD

Menurut ketentuan Pasal 163 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota terdiri atas:

- 1) Pimpinan;
- 2) Badan musyawarah;

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- 3) Komisi;
- 4) Badan pembentukan Perda kabupaten/kota;
- 5) Badan anggaran;
- 6) Badan kehormatan;
- 7) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

e. Peraturan Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁶

Peran menurut Soerjono Soekanto, yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Definisi tentang peran bisa diperoleh dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang mengartikannya sebagai perangkat tingkah laku yang dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Jadi Peran dapat diartikan sebagai jika seseorang memiliki kedudukan kemudian dapat melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan

⁵⁶ *Ibid*, hal. 9

kedudukannya.⁵⁷

Fungsi Pembentukan Daerah merupakan perancangan atau pembentukan undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di dalam ketentuan Pasal 1 dijelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam membahas rancangan undang-undang terdiri atas pembahasan undang-undang, penarikan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan penyebarluasan program legislasi nasional dan rancangan undang-undang. Jadi Peran Fungsi Pembentukan Daerah DPRD adalah apabila DPRD sebagai lembaga legislatif dapat melaksanakan fungsinya untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang ada. fungsi Pembentukan Daerah mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Undang-undang.⁵⁸

2. Susunan BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau

Sesuai dengan kesepakatan antara pimpinan dan anggota DPRD Provinsi Riau, berikut susunan keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Provinsi Riau, diantaranya:

Tabel. Susunan Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Masa

⁵⁷ Soekanto, S, *Pengantar Penelitian Hukum. UI Pers, Jakarta, 2007, hal. 92*

⁵⁸ *Ibid, hal.110*

Jabatan Tahun 2019-2024⁵⁹

Nama	Jabatan
Dr. Sunaryo	Ketua
Ma'mun Solikhin, S.Ag, M.A	Wakil Ketua
Muflihun, S.STP, M.AP	Sekretaris
dr. Hj. Arnita Sari	Staff Sekretaris
Hj. Mira Roza, SH	Staff Ahli Anggota
Ramilus, S.H	Anggota
Hj. Karmila Sari, S.Kom, MM	Anggota
Dra. Hj, Septina Primawati, MM	Anggota
Suyadi, SP	Anggota
Hj. Eva Yuliana, SE	Anggota
Kelmi Amri, SH	Anggota
Syafrudin Iput	Anggota
Lampita Pakpahan, SH	Anggota
Ir. H Sahidin	Anggota
H. Sugianto, SH	Anggota
H. Yuyun Hidayat, ST. M.Sc	Anggota
Ir. H. M. Arpah, M.Si	Anggota

B. Tinjauan umum tentang Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau

1. Pengertian Peraturan Daerah

⁵⁹ <http://dprd.riau.go.id/susunan-keanggotaan-badan-peraturan-daerah-dprd-provinsi-riau-masa-jabatan-2019-202/>

Dalam pelaksanaan roda pemerintahan di daerah, baik pemerintah daerah Provinsi, kabupaten maupun kota memiliki wewenang untuk membentuk suatu peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, hal ini dimaksudkan untuk menciptakan pemerintahan dalam hal otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah yang dibentuk tersebut ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD.

Peraturan daerah yaitu peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah melalui persetujuan DPRD daerah bersangkutan, yang mana peraturan tersebut sudah memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk kemudian dapat memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Peraturan daerah dibuat bertujuan untuk mengatur kelangsungan hidup masyarakat, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam bermasyarakat, peraturan daerah juga dimaksudkan untuk menjaga ketertiban dan menjaga keselamatan masyarakat di daerah. Namun, sejatinya dalam suatu negara hukum penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilepaskan dari berbagai pandangan yang dikemukakan oleh pakar hukum dan konstitusi negara. Setelah diundangkan, peraturan daerah memiliki yurisdiksi dalam lembaran daerah dan dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan daerah.

Menurut ahli, Bagir Manan peraturan perundang-undangan itu termasuk juga peraturan daerah yang mana memiliki fungsi, yakni:

- 1 Fungsi stabilitas, yaitu setiap peraturan daerah berfungsi pada bidang ketertiban, keamanan masyarakat untu menjaga stabilitas kehidupan bermasyarakat.

- 2 Fungsi perubahan, yaitu peraturan daerah dibuat untuk memberi perubahan kepada masyarakat bahkan aparatur pemerintahan yang berisi tata kerja, mekanisme kerja maupun kinerja aparatur itu sendiri.
- 3 Fungsi kemudahan, peraturan daerah menjadi sarana untuk dipergunakan dalam memberi berbagai kemudahan dalam pelaksanaan pemerintahan.

Di Indonesia, hukum Indonesia tidak terlepas dari hierarki hukum yang merupakan landasan dalam menentukan keberlakuan suatu aturan perundang-undangan. Hal ini diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan. Undang-undang tersebut mengatur urutan hierarki hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (PERPRES)
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan hierarki peraturan diatas, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada diatasnya. Karena berdasarkan susunan hierarki tersebut, peraturan daerah berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden. Maka dari itu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan

dengan Undang-Undang yang beearada di atasnya hal ini sesuai dengan asas yang menyatakan bahwa undang-undang yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan undang-unang yang berada di atasnya

Perkembangan studi tentang Negara dan Pemerintah pada abad modern ini menunjukkan bahwa Teori Kontrak Sosial telah meletakkan landasan yang kuat bagi terbentuknya konsep Kekuasaan Negara dan Pemerintah serta Konsep Kedaulatan Rakyat. Ide kekuasaan ada di tangan Rakyat dan dijalankan oleh pemerintah mulanya dikemukakan oleh Epicurus dan dikembangkan oleh Marsilius yang menjelaskan porses terciptanya pemerintah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat bermula ketika terjadi Pactum Subjectiones (perjanjian penyerahan) yang bersifat Concessio (kerelaan). Marsilius dan Soehino mengemukakan bahwa, “kekuasaan Negara yang tinggi itu ada pada rakyat, sebab rakyatlah yang berhak membuat peraturan-peraturan hukum atau Undang-Undang (UU). Hal ini disebabkan karena Negara itu merupakan kesatuan dari orang-orang yang bebas, yang merdeka, jadi perimbangan antara kekuasaan rakyat dengan kekuasaan raja adalah rakyat yang berdaulat, raja melaksanakan kedaulatan rakyat”.

Dengan demikian, melalui Pactum Subjections yang bersifat Concession, pemerintah hanya melaksanakan kedaulatan rakyat. Dalam Leges Fundamentalis (sejenis konstitusi) yang bersifat Pactum SubjectionsConcession ini berisikan jenis- jenis kekuasaan yang rakyat serahkan kepada pemerintah. Menurut John Locke (1632-1704) memisahkan kekuasaan politik ke dalam 3 (tiga) bentuk : Kekuasaan Eksekutif (Executive Power), Kekuasaan Legislatif (Legislative Power), dan Kekuasaan Federatif (Federative Power). Sementara, Montesquieu

(1689-1755) melahirkan teori Trias Politica. Inti teori ini adalah bahwa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dan terbentuknya kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang, kekuasaan Negara perlu dipisahkan, yakni dalam 3 (tiga) bentuk : Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif, dan Kekuasaan Yudikatif. Ketiga lembaga inilah yang disebut dengan pemerintah, dengan tugas utama melaksanakan kedaulatan rakyat yang diserahkan kepadanya. Berdasarkan penjelasan di atas, maka tipe yang ideal untuk suatu pemerintahan yang dianggap sempurna haruslah berupa perwakilan.

Negara Republik Indonesia adalah suatu negara yang memperoleh dan memproklamkan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945. Indonesia mana di dalam nya mengatur mengenai kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Indonesia. Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi yang mana di zaman modern sekarang ini, demokrasi secara luas dianggap sebagai konsep yang paling diidealkan oleh semua negara di dunia. Para ahli menyatakan, sistem demokrasi itu dianggap sistem yang paling baik diantara semua yang buruk.⁶⁰

Jalan nya sebuah negara perlu dibentuk lembaga-lembaga yang menjadi roda jalannya pemerintahan. Di Indonesia, ada beberapa lembaga tinggi yang menjadi roda jalannya pemerintahan yaitu, Lembaga *Legislatif*, Lembaga *Eksekutif*, Lembaga *Yudikatif* dan Lembaga Pemeriksa Keuangan. Lembaga-lembaga tersebut saling berkaitan satu sama lain untuk mengatur pemerintahan di Indonesia. Undang-Undang dasar mengatur mengenai pemerintahan daerah hal ini timbul karena wilayah Indonesia yang sangat

⁶⁰ Wira Atma Hajri, "Menghidupkan" Undang-Undang Dasar 1945 Tanpa Amandemen, Vol. 24 No. 4: Oktober 2017

luas dan perlu adanya pengawasandi tiap daerah.

Indonesia berbentuk negara kesatuan yang mana seluruh kekuasaan dalam negara kesatuan diatur oleh pemerintah pusat. Namun, dalam hal pelaksanaannya tidak mungkin pemerintahan hanya berada ditangan pemerintah pusat karena kemungkinan akan ada dekonsentrasi ke beberapa daerah lain. Lain halnya dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang mana terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan.

Pengaturan mengenai pemerintahan daerah yang sesuai Undang-Undang Dasar 1945 dilihat secara yuridis formal terdapat dalam hasil amandemen pada pasal 118 bab VI. Yang mengatur hal-hal sebagai berikut.⁶¹

- 1 Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah Provinsi yang mana daerah Provinsi tersebut dibagi atas kabupaten/kota yang tiap tiap Provinsi maupun kabupaten/kota itu memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.
- 2 Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3 Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggota nya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4 Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing daerah sebagai kepala

⁶¹ Syarifuddin Jurdi, *Ilmu Politik Profetik*, (Lab, Ilmu Politik UIN Alaudin, Kampus II Samata Gowa: PT. Gramasurya Yogyakarta, 2015, hal. 73

pemerintahan daerah Provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih melalui

- i. pemilihan umum.
- 5 Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pusat.
- 6 Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi tugas pembantuan.
- 7 Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Istilah pemerintah dalam arti luas mencakup kepada semua aparatur atau alat perlengkapan negara sebagai satu kesatuan dalam rangka menjalankan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam arti luas, pemerintahan dalam arti luas mencakup MPR, Presiden dan menteri-menteri, DPR, BPK, dan MA.⁶²

Pemerintahan dalam arti sempit yaitu pemerintahan yang hanya mencakup presiden dan menteri-menteri. Menurut Montesquieu, pemerintahan dalam arti luas yakni terdiri dari bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan dalam arti sempit diartikan sebagai tugas dan wewenang negara di bidang eksekutif saja⁶³

Istilah pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pengertian pemerintahan daerah seperti yang diuraikan diatas. Pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan yang bersifat nasional ada 5 (lima)

⁶² Ibid, hal.75

⁶³ Situmorang.V. dan Juhir. J (1994). *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta : PT Rineka

unsur pemerintahan daerah menurut De Guzman dan Taples, yaitu:

- a) Pemerintahan daerah adalah sub divisi politik dari kedaulatan bangsa atau negara.
- b) Pemerintahan daerah diatur oleh hukum.
- c) Pemerintahan daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat.
- d) Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturanperundang-undangan.
- e) Pemerintahan daerah memberikan pelayanan dalam wilayah jurisdiksinya.

Jika kita membahas mengenai pemerintahan daerah, ada dua unsur dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah (*eksekutif*) dan DPRD (*legislatif*). Pemerintah daerah (*eksekutif*) yaitu kepala daerah sebagai pemimpin dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang menjadi pemimpin dalam pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan DPRD (*legislatif*) yaitu suatu lembaga perwakilan yang bertugas dan berkedudukan sebagai penyelenggara dalam pemerintahan daerah.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang terdapat di daerah yang mana memiliki beberapa fungsi yakni, fungsi Pembentukan Daerah, fungsi, anggaran dan fungsi pengawasan.⁶⁴

Salah satu fungsi DPRD yakni fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPRD salah satu nya DPRD mengawasi persoalan APBD daerah. Pengawasan disini memiliki artian khusus yakni, pengawasan yang kegiatan nya hanya mengawasi atau hanya melihat saja atau hanya melihat sesuatu

⁶⁴ Nurcholis, H. (2005), *Teori dan praktik: Pemerintahan dan otonomi daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, hal. 67

dengan seksama atau teliti kemudian melaporkan hasil pengawasan tersebut.⁶⁵ Fungsi pengawasan adalah fungsi manajemen yang sangat penting dalam menunjang kelancaran terlaksananya suatu program, pembangunan nasional sehingga diharapkan akan terwujud tujuan yang dikehendaki.

Pengertian pemerintahan daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah termasuk juga DPRD menurut asas maupun prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pengertian pemerintah daerah yaitu merujuk kepada kepala daerah yang menjadi unsur penyelenggara pemerintah daerah yang mana menjadi pemimpin pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁶⁶

Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah yang mana berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri dari tiga lembaga yaitu *Eksekutif*, *Legislatif* dan *Yudikatif*. Dalam pemerintahan daerah DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur yang bertugas menjalankan pemerintahan daerah yang diberi amanah oleh rakyat untuk melaksanakan segala urusan pemerintahan yang seluruhnya diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD berfungsi membentuk peraturan daerah, anggaran dan pengawasan sedangkan Kepala Daerah menjalankan fungsi atas Perda dan kebijakan daerah yang telah dibentuk tersebut. DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh

⁶⁵ Ni'matul Huda & Sri Hastuti Puspitasari, *Peran Dan Fungsi Konstitusi Dalam Pembangunan Politik Hukum Pemerintahan Daerah*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 19 Juli 2012, hal.102

⁶⁶ Hoessein, B. (2001). *Hubungan kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, hal. 88

perangkat daerah dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah merupakan suatu prinsip untuk dapat mengubah sistem pelaksanaan pemerintahan daerah, maka dari itu daerah diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan terus meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahankecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.”⁶⁷

Dari uraian diatas, dapat diketahui bahwa DPRD memiliki pengaruh yang cukup besar dalam suatu pemerintahan daerah. Dengan adanya kewenangan dan hak-hak yang dimiliki DPRD dalam menjalankan tugasnya diharapkan pemerintahan dapat berjalan efektif dan efisien. DPRD sebagai lembaga *legislatif* jika berfungsi dengan baik dapat menjalin hubungan harmonis dengan pemerintah daerah sebagai *eksekutif* daerah agar terwujudnya pemerintahan yang baik dan mengedepankan kesejahteraan masyarakatnya.⁶⁸

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁶⁸ Oksep Adhayanto, *Dampak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Terhadap Peraturan Daerah di Kabupaten Bintan Tahun 2015*, Jurnal selat, Vol.2 Nomor.2, Mei 2015, hal.77

C. Tinjauan Umum Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Negara Republik Indonesia yang merupakan negara berbentuk negara kesatuan memiliki asas pemerintahan yaitu *desentralisasi* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah nya. Hal ini bertujuan untuk memberikan daerah kesempatan untuk memimpin daerah nya masing-masing. Pelaksanaan *desentralisasi* menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai unitaris diwujudkan dimana Indonesia tidak memiliki kekuasaan dan kesatuan pemerintahan lain didalamnya yang bersifat negara. Artinya, kedaulatan hanya melekat pada rakyat, negara dan bangsa Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan pemerintahan. Sedangkan, nilai *desentralisasi teritorial* diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.⁶⁹

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu merupakan penggalan dari 2 (dua) kata yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Menurut *encyclopedia of social science* pengertian orisinil otonomi yakni *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Pendapat lain mengenai pengertian otonomi diberikan oleh Kusumaadmadja otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga memiliki arti pemerintahan (*bestuur*).⁷⁰

Dalam sistem pemerintahan daerah, istilah otonomi sering ditambahkan oleh beberapa kata seperti otonomi seluas-luasnya, otonomi riil, otonomi

⁶⁹ Sabarno. H, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, Tahun 2007

⁷⁰ Sumaryadi, I Nyoman, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Citra Utama, hal.2005

nyata dan bertanggung jawab dan otonomi khusus. Otonomi seluas-luasnya yaitu daerah diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengurus semua urusan berkaitan dengan pemerintahan hal-hal yang tidak berkaitan dengan pemerintahan diatur dalam undang-undang. Daerah benar-benar diberikan keleluasaan dan kewenangan dalam membuat peraturan dan kebijakan daerah untuk menghasilkan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang merata. Istilah lain dalam otonomi daerah yaitu otonomi nyata. Otonomi nyata yaitu, sebuah prinsip yang mana untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang serta kewajiban yang senyatanya sudah ada dan diatur serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi perkembangan dan kekhasan daerah masing-masing. Singkatnya, otonomi nyata berarti jenis otonomi daerah yang isi dan jenis otonomi nya tidak sama dengan daerah lain karena tiap daerah memiliki keberagaman dan ke khasan nya masing-masing. Kemudian istilah otonomi lainnya yang timbul di pemerintahan daerah yakni otonomi yang bertanggung jawab.⁷¹ Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penegakan dan penyelenggaraannya harus benar-benar sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi tersebut, yang mana pada dasarnya pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Meskipun ada beberapa penambahan kata dalam otonomi, hal tersebut tidak menghilangkan fungsi utama otonomi karena pada penyelenggaraannya otonomi tetap harus dilaksanakan secara riil, nyata dan bertanggung jawab

⁷¹ Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal.55*

demimewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merata di daerah.

Daerah yang memiliki otonomi daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengurus sendiri rumah tangga pemerintahannya namun tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tetap mengacu pada perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Dilihan dari segi institusional, daerah otonom adalah organ kenegaraan yang berada ditingkat terendah dalam pemerintahan yang lahir dari prinsip-prinsip pemencaran kekuasaan. Sedangkan dilihat dari segi fungsional, daerah otonom lahir dari prinsip-prinsip kewenangan pemerintahan karena daerah otonom lahir dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan, dengan artian hanya menjalankan pemerintahan saja. Dengan kata lain secara institusional daerah otonom itu bersifat kenegaraan sedangkan jika dilihat dari fungsional daerah otonom bersifat administratif. Apabila suatu daerah penduduknya berhak mengurus dan mengatur sendiri kepentingannya berdasarkan prakarsa nya sendiri maka daerah tersebut sudah menganut sistem otonomi daerah.⁷²

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah:⁷³

- a) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah;
- b) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah

⁷² Ibid hal. 57

⁷³ Sumaryadi, I Nyoman, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Citra Utama, hal.2005

tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;

- c) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.

Dasar pelaksanaan otonomi daerah diatur pada pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, pada hakikatnya pelaksanaan otonomi daerah tidak boleh terlepas dari pasal tersebut. Pasal tersebut dianggap menjadi normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pelaksanaan otonomi daerah yang mengatur bagaimana bentuk dan penyelenggaraan otonomi dalam pemerintahan daerah. Yang paling harus diperhatikan dalam otonomi yakni otonomi yang dijalankan harus sesuai dengan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.⁷⁴

Prof. Soepomo berpendapat bahwa otonomi daerah merupakan suatu prinsip dalam artian menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat istiadat, sifat-sifat masyarakat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Setiap daerah memiliki sejarah dan sifat-sifat khusus yang berlainan dengan riwayat pemerintahan daerah lain. Oleh sebab itu, pemerintah harus menjauhkan segala macam hal yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah.⁷⁵

Otonomi daerah merupakan sebuah tuntutan dalam upaya mengatur kewenangan pemerintahan sehingga dapat selaras dan fokus dengan kebutuhan masyarakat. Menurut J. Kaloh, "Otonomi Daerah bukanlah tujuan

⁷⁴ I Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas implementasi kebijakan otonomi daerah*, 2005, hal.55

⁷⁵ Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia* (Djakarta: Noordhoff-Kolff N.V). Tanpa tahun terbit. Dalam pengantarnya Soepomo menuliskan Djakarta, 28 September 1950, hal. 71

tetapi suatu instrument untuk mencapai tujuan”.

Dalam otonomi daerah terdapat suatu lembaga yang disebut dengan lembaga legislatif, lembaga legislatif yang dimaksud yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu wadah yang diharapkan mampu memberdayakan masyarakat daerah dalam otonomi daerah. Sistem perwakilan Indonesia dalam konteks kelembagaan terbagi menjadi 2 badan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat serta Dewan Perwakilan Daerah, seperti halnya Negara Belanda terdiri dari sebagai berikut *de Erste Kamer* (Perwakilan Daerah) serta *de Tweede Kamer* (perwakilan seluruh rakyat). Kedua bagian tersebut memiliki otoritas yang seimbang dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan dapat terjadi mekanisme pengawasan *Check and Balance* untuk menghindari terjadinya monopoli kekuasaan dalam pembuatan Undang- Undang oleh lembaga legislator terkait untuk lebih baik.⁷⁶

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Istilah ‘asas’ memiliki 3 (tiga) pengertian yaitu hukum dasar, sesuatu yang menjadi tunjangan untuk bnerpikir dan berpendapat (dasar) dan dasar cita-cita. Terdapat 3 (tiga) asas yang dikenal dalam pemerintahan Indonesia:⁷⁷

a. Asas *Desentralisasi*

Makna Asas *Desentralisasi* menjadi perdebatan makna diantara para pakar hukum. *Logemen* membagi desentralisasi menjadi 2 (dua) bagian yaitu, *desentralisasi* jabatan yang artinya pelimpahan kewenangan dari tingkat yang

⁷⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 68

⁷⁷ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, Lembaga Penelitian Unilak, 2008, hal. 88

paling atas kepada bawahannya untuk melancarkan suatu pekerjaan dalam melaksanakan tugas yang berhubungan dengan pemerintahan. Yang kedua yakni desentralisasi ketatanegaraan yang artinya pelimpahan kekuasaan pemerintahan ke daerah-daerah otonom didalam lingkungan pemerintahannya. Desentralisasi mengandung makna positif dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan baik secara sosial, ekonomi, politik dan budaya termasuk juga pertahanan keamanan.

Tujuan dari *desentralisasi* yaitu agar tidak terjadinya penumpukan kekuasaan pada salah satu pihak saja, yakni pemerintah pusat. Dengan adanya asas *desentralisasi* ini diharapkan akan adanya distribusi kekuasaan maupun *transfer* kekuasaan hingga terciptanya pelayanan masyarakat yang efektif dan merata diseluruh daerah. Distribusi kekuasaan juga diharapkan mampu mewujudkan pemerintahan yang efektif, efisien dan ekonomis serta terwujudnya pemerintahan yang demokratis yang mengedepankan kesejahteraan masyarakat.

b. Asas *Dekonsentrasi*

Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang yang berasal dari pemerintah pusat ke daerah otonom sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah dalam kerangka kenegaraan negara kesatuan dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahkan kewenangan tersebut mengenai pengambilan dan pembuatan sebuah keputusan.⁷⁸

Asas *dekonsentrasi* ini merupakan bagian dari *desentralisasi*. Asas *dekonsentrasi* sudah pasti *desentralisasi* namun asas *desentralisasi* belum

⁷⁸ *Ibid*, hal.70

tentu dan tidak selalu berarti *dekonsentrasi*. Asas *dekonsentrasi* terdiri dari dua konsep *dekonsentrasi*, diantaranya:⁷⁹

- 1) Konsep statis, suatu keadaan dalam organisasi negara dimana proses pengambilan kebijakan berada di puncak hierarki organisasi, tetapi proses pelaksanaan kebijakan tersebar di luar puncak hierarki organisasi atau tersebar di seluruh pelosok wilayah negara.
- 2) Konsep dinamis, suatu proses penyebaran kekuasaan untuk mengimplementasikan kebijakan di luar puncak organisasi atau di seluruh pelosok wilayah negara.

Dalam menjalankan asas *dekonsentrasi* ini, pelimpahan wewenang hanya bersifat melaksanakan aturan-aturan atau keputusan-keputusan pusat lainnya yang mana keputusan tersebut tidak berbentuk peraturan dan tidak dapat menjadi acuan untuk membuat peraturan atau membuat suatu keputusan dalam bentuk lain kemudian peraturan tersebut dijalankan sendiri. Pendelegasian yang dilakukan dalam asas *dekonsentrasi* ini berlangsung antara perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.

c. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Hanif Nurcholis, asas tugas pembantuan yaitu pelaksanaan oleh daerah swatantra dengan kebijaksanaan sendiri peraturan pemerintah pusat.

Dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan menurut ahli Ateng Syafruddin, yakni:

- 1) Adanya keterbatasan dari kemampuan yang dimiliki pemerintah pusat

⁷⁹ *Ibid hal. 82*

dan/atau pemerintah daerah;

- 2) Suatu urusan yang sifatnya sangat sulit dilaksanakan dengan baik sebagaimana mestinya tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah tersebut;
- 3) Adanya perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga urusan yang berhubungan dengan pemerintahan akan lebih baik dan berjalan berhasil apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah;

c. Pengawasan Dalam Pemerintahan Daerah

1. Pengawasan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) istilah pengawasan sama artinya dengan istilah kontrol, yang mana kontrol berarti pengawasan. Mengontor berarti memeriksa, mengawasi.⁸⁰

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017, pengawasan yaitu sebuah usaha, kegiatan dan perbuatan yang bertujuan untuk memberi jaminan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah agar berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan dalam lingkup pemerintahan daerah berarti penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk usaha, tindakan perbuatan yang bertujuan untuk memberi jaminan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah agar berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁸¹

Pengawasan yang dilakukan pemerintahan daerah kabupaten

⁸⁰ Syamsuddin. Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta. 2007, hal. 88

⁸¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo, 2007, hal. 92

maupun kota dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam lingkup pengawasan umum dan pengawasan teknis. Pengawasan umum menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 yaitu meliputi pembagian hal atau urusan mengenai pemerintahan, kelembagaan di daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik di daerah, kerja sama daerah dengan daerah lain, kebijakan daerah, kepala daerah dan DPRD dan bentuk pengawasan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Pengawasan teknis yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap substansi urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota meliputi: capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar, ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren, dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh pemerintah daerah, akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.⁸²

Pengawasan adalah suatu “pengikat” untuk membentuk suatu kesatuan bertujuan agar pelaksanaan otonomi tidak bergerak begitu jauh namun tetap pada garis yang telah ditentukan, sehingga dapat mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Namun, jika pengawasan dilakukan terlalu kencang akan membelenggu *desentralisasi*. Maka dari itu pengawasan harus disertai pembatasan. Pembatasan yang dimaksud yakni mencakup bentuk,

⁸² *Ibid*, hal.93

tata cara dan badan yang melakukan pengawasan.

Maka dari itu pengawasan merupakan hal yang sangat penting terutama bagi negara berkembang, karena negara berkembang sedang melakukan pembangunan dengan pesat. Disini lah sangat diperlukan pengawasan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.

2. Macam-Macam Pengawasan

Indonesia adalah negara yang sedang berkembang, negara yang sedang berkembang sangat memerlukan suatu pengawasan dalam hal pemerintahannya. Ada beberapa macam pengawasan yang dapat dilakukan, yakni;⁸³

a. Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau seorang pengawas dengan cara mengamati meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara langsung di tempat yang menjadi objek pengawasan. Pengawasan secara langsung juga dapat berupa laporan-laporan secara langsung dari objek pengawasan. Hal ini dilakukan secara inspeksi.

Pengawasan tidak langsung adalah suatu pengawasan yang dilakukan dengan cara mempelajari laporan-laporan yang diterima dari seorang yang bertugas sebagai pelaksana baik secara lisan maupun tulisan, dengan mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya.

b. Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif

Dilihat dari waktu pelaksanaannya, bentuk pengawasan terbagi 2 (dua),

⁸³ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal. 81

yaitu pengawasan *preventif* dan pengawasan *represif*. Pengawasan *preventif* yaitu pengawasan yang dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan tersebut dimulai. Contohnya seperti mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan rencana suatu pekerjaan, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lainnya. Pengawasan *represif* yaitu pengawasan yang dilakukan melalui *post-audit* dengan melakukan pemeriksaan ditempat yang menjadi pusat untuk dilakukan pengawasan, meminta laporan pelaksanaan dan lain sebagainya.

c. Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal

Pengawasan *Internal* adalah sebuah pengawan yang dilakukan oleh aparat yang berasal dari dalam organisasi itu sendiri, biasanya pengawasan dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Namun, dalam prakteknya hal ini tidak mungkin maka dari itu setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan unit dalam mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang maupun tugas masing-masih.⁸⁴

Pengawasan *Eksternal* yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat diluar organisasi itu sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sepanjang meliputi seluruh aparatur negara dan direktorat jendral pengawasan keuangan negara terhadap departemen dan instansi pemerintahlain.

⁸⁴ *Ibid*, hal. 82

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan fungsi DPRD Provinsi Riau dalam membentuk Peraturan daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

1. BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau

Indonesia adalah negara Demokrasi, berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat 2 “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang – undang dasar”. Sebagai bentuk realisasi dari demokrasi di Indonesia Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wakil rakyat di parlemen yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu) di daerah. Keberadaan DPRD di daerah sering disebut sebagai fungsi representatif karena bertugas menyuarakan aspirasi masyarakat dan bertindak atas nama rakyat (*representatif government*). Hal tersebut juga merupakan penerapan prinsip demokrasi dimana kedaulatan dan aspirasi masyarakat menjadi hal utama sehingga perlu dibentuk wakil rakyat yang bertugas untuk melakukannya.⁸⁵

Dalam wawancara bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai fungsi BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau ialah,

“BAPEMPERDA ialah sesuai dalam arahan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Menerangkan bahwasanya BAPEMPERDA ialah suatu badan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi Riau yang dimana berfungsi untuk melakukan pengkajian, penyiapan, dan penyusunan peraturan daerah

⁸⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945

(PERDA). Sehingga salah fungsi daripada BAPEMPERDA ialah sebagai wakil aspirasi masyarakat Provinsi Riau untuk menyusun rancangan peraturan daerah (RAPERDA) yang dimana diperuntuk untuk masyarakat Provinsi Riau.⁸⁶

Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen memuat bab khusus tentang pemerintahan daerah, yakni Bab VI (Pemerintahan Daerah) yang memiliki 3 (tiga) pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Ketiga pasal ini merupakan hasil amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945, yang disahkan pada tahun 2000. Ketiga Pasal tersebut dijadikan landasan yuridis-konstitusional bagi perundang-undangan pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah.⁸⁷

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, perihal lembaga perwakilan daerah yang sering disebut DPRD merupakan salah satu aspek yang diatur di dalam perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah. Adapun perundang-undangan dimaksud meliputi:

1. Undang - Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 18/1965),
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU 5/1974),
3. Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 22/1999),
4. Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sakarang UU 32/2004),
5. PERPPU No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut

⁸⁶ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

⁸⁷ Undang-Undang Dasar 1945

PERPPU 3/2005),

6. Undang - Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan sebagai Undang - Undang atas PERPPU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang - Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sekarang Undang - Undang 8/2005),
7. Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 12/2008).
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan Daerah Provinsi diterapkan secara terbatas. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada Daerah Kabupaten dan Kota,

⁸⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

sedangkan Daerah Provinsi diterapkan secara terbatas. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang . Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan Daerah Provinsi diterapkan secara terbatas. Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa : DPRD memiliki fungsi antara lain : a. Fungsi Pembentukan, b. Fungsi pengawasan, dan c. Fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.

Dalam wawancara bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai apakah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi acuan dalam kinerja BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau yaitu,

“BAPEMPERDA ialah badan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi Riau. Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan kerja kami berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Karena undang-undang ini berisikan panduan kinerja pemerintahan daerah.”⁸⁹

Dalam wawancara dengan Bapak Ramilus Staf Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjelaskan mengenai fungsi BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau yaitu,

“BAPEMPERDA Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, ialah : 1. Pembentukan, 2. Pengawasan, 3. Anggaran.”⁹⁰



Gambar 3.1. Prosedur Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

2. Fungsi BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau

Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, menurut UUD 1945 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah dalam Perubahan Kedua UUD 1945 tentang

⁸⁹ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

⁹⁰ Wawancara bersama Bapak Ramilus Staf Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

Pemerintahan Daerah dalam pasal 18, dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintah daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah Provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam wawancara bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai pembentukan BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau ialah,

Pembentukan keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BAPEMPERDA) DPRD Provinsi Riau berdasarkan rapat paripurna DPRD Provinsi Riau. Rapat terbaru ialah pada hari rabu tanggal 11 bulan mei tahun 2022 yang dimana telah terpilih ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau yaitu Bapak dr. Sunaryo berasal dari fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) dan wakil ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau yaitu Bapak Ma'mun Solikhin, S.Ag, M.AMA dari fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P).⁹¹

Sistem yang menjadi perhatian dalam ketatanegaraan Indonesia pasca dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik. diantaranya adalah menyangkut tentang sistem perwakilan pada esensinya bicara tentang struktur organisasi yang ada di Badan Perwakilan Rakyat.

Sistem perwakilan di Indonesia setelah perubahan Undang-Undang

⁹¹ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki badan perwakilan yang terdiri dari, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (merupakan representasi kepentingan politik) dan Dewan Perwakilan Daerah (representasi kepentingan daerah), masing-masing lembaga Negara tersebut dalam pengisian keanggotaannya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, selain itu ada juga Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mempunyai lingkungan jabatan dan wewenang sendiri, keanggotaannya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Jadi di Indonesia di dalam badan perwakilan rakyatnya terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam wawancara bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai Pemerintah daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Diubah dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2015 yaitu

“Seperti yang telah dijelaskan Undang-undang Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi. Dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁹²

DPRD merupakan lembaga yang oleh undang-undang memiliki posisi strategis dalam melakukan fungsi pembentukan perda terhadap pemerintah kabupaten dan kota. Salah satu fungsi dewan yang sentral menjadi perhatian dan pembicaraan semua kalangan adalah fungsi pembentukan. Dalam ilmu administrasi fungsi pembentukan mengandung tindakan lembaga yang

⁹² Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

mengevaluasi dan menyusun program-program pemerintah daerah.

Dalam wawancara bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai Pelaksanaan fungsi DPRD Provinsi Riau dalam membentuk Peraturan daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Diubah dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2015 yaitu,

“Dalam Penyusunan perda Provinsi Riau, usul inisiatif terkadang datang dari anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau. Usul inisiatif diusulkan oleh komisi-komisi BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau, serta usulan juga datang dari Pemprov Riau terkait, Instansi Biro Provinsi Riau, Organisasi Perangkat Daerah (OPD), dan Lembaga Masyarakat Provinsi Riau.”⁹³

Dalam Penjelasan Bapak dr. Sunaryo dapat disimpulkan dalam menjalankan fungsi sebagai penyusun perda BAPEMPERDA melakukan penyusunan rancangan peraturan daerah (RAPERDA) pihak internal BAPEMPERDA memiliki usulan. Selain daripada usulan dari internal BAPEMPERDA, usulan dari elemen pemerintah daerah dan lembaga terkait ikut juga dalam memberikan usulan rancangan peraturan daerah (RAPERDA). Elemen ini berasal dari Pemerintah Provinsi Riau, Dinas Terkait usulan perda, Organisasi Perangkat Daerah (OPD), dan Lembaga Masyarakat.

Dalam wawancara bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau saat ditanya mengenai rancangan Peraturan Daerah yang sedang dalam tahap penyelesaian oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Riau, lalu beliau menjawab,

“Ada 18 Raperda dari Program Legislasi Daerah (Prolegda) tahun ini. 9 Raperda bersumber dari usulan Pemprov Riau dan 9 Raperda

⁹³ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

merupakan inisiatif dari DPRD Provinsi Riau. Dari Pemprov 9, dari kita 9, jadi ada 18 yang akan kita selesaikan, itu di luar Perda rutin seperti APBD atau APBD P.⁹⁴

Dalam penjelasan Bapak Sunaryo didaapat informasi bahwa terdapat 18 Raperda yang 9 Raperda berasal dari BAPEMPERDA, 9 Raperda berasal dari Pemerintah Provinsi Riau.

Penjelasan Raperda tidak dilanjutkan dengan spesifikasi Perda yang akan diselesaikan yang peneliti terima dari narasumber. Pihak BAPEMPERDA baik Ketua hingga anggota enggan untuk memberikan detail Perda apa saja yang akan dikeluarkan dengan alasan perda tersebut masih tahap penyelesaian dan masih sifat tertutup untuk dibagikan selain dari pihak pemerintah daerah Riau.

Dalam situs resmi DPRD Provinsi Riau didapat ada beberapa Raperda yang sedang dalam tahap penyelesaian. Raperda ini masih mengalami proses rapat dengan pihak terkait mengenai fungsi hingga kebutuhan dari perda tersebut.⁹⁵

Raperda yang sedang dalam tahap penyelesaian hinggann bulan juli 2022 ialah :

1. Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) tentang penyelenggaraan kepemudaan

Didalam Perda ini yang selain BAPEMPERDA ikut serta Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagai memberi solusi dikarenakan pihak BAPEMPERDA dalam rapat terbarunya hari Jumat tanggal 27 Mei 2022 ialah berkonsultasi mengenai RAPERDA ini.

⁹⁴ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

⁹⁵ <http://dprd.riau.go.id/>

- 2 Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengarusutamaan Gender.

Pihak Pengusul Raperda ialah Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga (DP3AP2KB) Provinsi Riau dan Biro hukum Sekretariat Daerah (Setdaprov) Provinsi Riau, dan Kabid PPKG. Tujuan Pengusulan Raperda ini untuk diselesaikan ialah terkait permasalahan kesenjangan gender dibidang kesehatan, pendidikan, ekonomi (khususnya partisipasi angkatan kerja) menjadi penghambat pencapaian IPM dan IPG di Provinsi Riau.

- 3 Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang pengelolaan hutan pada wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)

Pihak Pengusul Biro Hukum Setdaprov Riau dan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Provinsi Riau. Tujuan pengusulan Raperda ini ialah Agar Wilayah Pengelolaan Hutan memiliki kewenangan pengelolaan yang didukung Undang-undang yang telah ada sehingga menjadi manfaat yang luar biasa kepada masyarakat.

Dalam wawancara bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau saat ditanya mengenai rancangan Peraturan Daerah yang 18 sedang diusahakan secepatnya diselesaikan ini. lalu beliau menjawab,

“18 Raperda ini ialah raperda yang akan dituntaskan ditahun ini dengan targetkan bisa sampai 75-80 persen. Kami dari BAPEMPERDA memohon do’a agar usahak dan itikad kami ini dapat terealisasikan dan masyarakat dapat menikmati fungsi perda yang akan diterbitkan ini.”⁹⁶

Beradasrkan keterangan diatas 18 Raperda yang telah dijelaskan oleh Bapak Sunaryo tadi telah penulis ketahui 3 diantaranya. Meskipun pihak

⁹⁶ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

BAPEMPERDA enggan menjawab perda apa saja tersebut, namun berdasarkan situs resmi DPRD Riau telah memberikan informasi beberapa Perda yang sedang dalam tahap penyelesaian. Pihak BAPEMPERDA sedan mengupayakan 75-80 persen dari 18 raperda dapat selesai di tahun 2022.

Dalam pembaharuan informasi terbaru pada tanggal 29 juli 2022 Arperda terbaru sebanyak 25 Raperda. Dari tahun 2021. Berdasarkan Surat keputusan DPRD Provinsi Riau tentang program pembentukan peraturan daerah Provinsi riau dengan nomor 22/KPTS/DPRD/2020 tanggal

PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI RIAU TAHUN 2021

No. (01)	JENIS (02)	TENTANG (03)	MATERI POKOK (04)	STATUS (05)		PELAKSANA (06)	DISERTAI (07)		UNIT / INSTANSI TERKAIT (08)	TARGET PENYAMPAIAN (09)	KETERANGAN (10)
				BARU	UBAH		N.A	PENJELASAN			
I.		PRAKARSA DPRD PROVINSI RIAU									
1.	RAPERDA	Penyelenggaraan Pesantren	Pesantren	x		Badan Pembentukan Perda			Biro Kesra Setda Prov. Riau	Tahun 2021	
2.	RAPERDA	Pemberdayaan Ketahanan Keluarga	Peningkatan Kualitas dan Pemberdayaan Ketahanan Keluarga Sejahtera	x		Badan Pembentukan Perda			Dinas Perempuan, Perlindungan Anak, pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Prov. Riau.	Tahun 2021	
3.	RAPERDA	Penyelenggaraan Kepemudaan	Kepemudaan	x		Badan Pembentukan Daerah			Dinas Kepemudaan dan Olahraga Prov. Riau	Tahun 2021	
4.	RAPERDA	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau	Perubahan Peraturan Daerah tentang Lembaga Adat Melayu Riau	x		Badan Pembentukan Daerah			Dinas Kebudayaan Prov. Riau	Tahun 2021	
5.	RAPERDA	Penyiaran	Penyiaran	x		Komisi I			1. Diskominfo Prov. Riau 2. KPID Prov. Riau	Tahun 2021	
6.	RAPERDA	Pariwisata Halal Provinsi Riau	Pariwisata Halal	x		Komisi II			Dinas Pariwisata Prov. Riau	Tahun 2021	
7.	RAPERDA	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan Lain-Lain Pendapat Asli Daerah yang Sah	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan Lain-Lain Pendapat Asli Daerah yang Sah	x		Komisi III			1. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, 2. Badan Pendapatan Daerah	Tahun 2021	
8.	RAPERDA	Pengelolaan Sungai Provinsi Riau	Pengelolaan Sungai	x		Komisi IV			PUPRPKPP Prov. Riau	Tahun 2021	
9.	RAPERDA	Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah	Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah	x		Komisi V			Dinas Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan KB Prov. Riau	Tahun 2021	
II.		USULAN GUBERNUR RIAU									
10.	RAPERDA	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Kelola Badan Usaha Milik Daerah	Perubahan Tata Kelola Badan Usaha Milik Daerah		x	PP 54 Tahun 2017 tentang Badan usaha Milik Daerah			Biro Perekonomian Setda Provinsi Riau	Tahun 2021	

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

11	RAPERDA	Perusahaan Perseroan Daerah Air Minum	Perusahaan Perseroan Daerah Air Minum	x		PP No. 121 Tahun 2015 Tentang Pengusahaan Sumber Daya Air dan PP Nomor 122 Tahun 2015 Tentang Sistem Penyediaan Air Minum	Biro Adm Perekonomian dan SDA Setda Prov. Riau	Tahun 2021	
12	RAPERDA	Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah	Perubahan Pajak Daerah		x	UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Badan Pendapatan Daerah Provinsi Riau	Tahun 2021	
13	RAPERDA	Penyelenggaraan Perpustakaan	Perpustakaan	x		UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Riau	Tahun 2021	
14	RAPERDA	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau Tahun 2018-2038	Perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau Tahun 2018-2038			UU nomor 26 Tahun 2007 tentang Rencana Ruang	Dinas PUPRFKPP Provinsi Riau	Tahun 2021	
15	RAPERDA	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 19 Tahun 2018 tentang Retribusi Daerah	Perubahan Retribusi Daerah		x	UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Badan Pendapatan Daerah Provinsi Riau	Tahun 2021	

16	RAPERDA	Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi Riau Tahun 2021-2030	Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan	x		Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2019 tentang Kepariwisataan	Dinas Pariwisata Provinsi Riau	Tahun 2021	
17	RAPERDA	Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Provinsi Riau Tahun 2021-2051	Rencana Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup		x	UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup	Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau	Tahun 2021	
18	RAPERDA	Pengelolaan Hutan Pada Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan	Pengelolaan Hutan Pada Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan secara berkelanjutan		x	UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau	Tahun 2021	
19	RAPERDA	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau Tahun 2019-2024	Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau Tahun 2019-2024		x	UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Penelitian dan Pembangunan Daerah Provinsi Riau	Tahun 2021	
20	RAPERDA	Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah	Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah		x	UU 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Riau/Biro Hukum Setda Prov. Riau	Tahun 2021	

III. RAPERDA LUNCURAN 2020									
21	RAPERDA	Pengelolaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis	Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis	x		Komisi II		Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau	Tahun 2021
22	RAPERDA	Sistem Kesehatan Provinsi Riau	Sistem Kesehatan Provinsi	x		Komisi V		Dinas Kesehatan Provinsi Riau	Tahun 2021
23	RAPERDA	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2002 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Riau Dari Perusahaan Daerah (PD) Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah	Konversi Bank Riau Kepri Konvensional menjadi Bank Riau Kepri Syariah		x	Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah		Biro Adm Perekonomian dan SDA Sekretariat Daerah Provinsi Riau	Tahun 2021
24	RAPERDA	Penambahan Penyertaan Modal pada PT. Bank Riau Kepri dan PT. Jaminan Kredit Daerah Riau	Penambahan Penyertaan Modal pada PT. Bank Riau Kepri dan PT. Jaminan Kredit Daerah Riau	x		PP 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah		Biro Perekonomian Setda Provinsi Riau	Tahun 2021
25	RAPERDA	Rencana Umum Energi Daerah Provinsi Riau Tahun 2020-2050	Rencana Umum Energi Daerah Provinsi Riau Tahun 2020-2050	x		Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi		Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Riau	Tahun 2021


IV. RAPERDA KOMULATIF TERBUKA									
1.	RAPERDA	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Provinsi Riau Tahun 2020		x					Tahun 2021
2.	RAPERDA	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2021			x				Tahun 2021
3.	RAPERDA	APBD Tahun Anggaran 2022							Tahun 2021

Ditetapkan di : Pekanbaru

Pada tanggal : 29 November 2020

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
PROVINSI RIAU**

Wakil Ketua,


 HAROANTO, SE

Gambar 3.2 Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2021

Berdasarkan wawancara bersama Bapak Gembong, S.Sos Tenaga Ahli BAPEMPERDA menjelaskan bahwa,

Berdasarkan surat program pembentukan peraturan daerah Provinsi Riau Tahun 2021 semua rancangan peraturan daerah itu tercatatn 25 Raperda, yang

diterima sebanyak diselesaikan 20 Raperda diantaranya terdiri 9 dari DPRD dan 11 dari Pemerintah Daerah. Ditahun 2021 yang baru disahkan oleh DPRD baru 1 Raperda yaitu Raperda dari Pemerintah Daerah. Lalu pada tahun 2022 sesuai rapat diskusi BAPEMPERDA, didalam rapat ketua BAPEMPERDA dr. Sunaryo menjelaskan kepada kami bahwa 18 perda sedang diusahakan selesai 80 persen selesai.

3. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau yang pada implementasinya dilaksanakan oleh suatu Panitia Khusus bersama Perangkat Daerah terkait, serta dengan melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi Riau yang dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Adapun tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam Rapat Panitia Khusus yang Kemudian dilanjutkan dengan Sidang Paripurna Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BAPEMPERDA) DPRD Riau melakukan rapat bersama Pemprov Riau terkait pembahasan usulan program pembentukan Perda Provinsi Riau tahun 2021.

Rapat ini dipimpin oleh Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Bapak Dr. Sunaryo Serta dihadiri oleh Biro Perekonomian Setdaprov Riau, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Provinsi Riau, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan terpadu Satu Pintu Provinsi Riau, Badan Pengelolaan dan Keuangan Aset Daerah Provinsi Riau, Dinas Kebudayaan Provinsi Riau, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Dinas PUPR-PKPP Provinsi Riau, serta Biro Hukum Provinsi Riau.

Dalam Wawancara bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjelaskan,

“Badan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BAPEMPERDA) DPRD Provinsi Riau berusaha melakukan komunikasi kepada pihak yang berkaitan dengan pengusulan RAPERDA yang akan dikeluarkan. Hal ini dilakukan agar RAPERDA yang diusulkan dapat mencapai tujuannya dan fungsi yang tepat.”⁹⁷

Dalam wawancara dengan Bapak dr. Sunaryo menjelaskan bahwa mempertanyakan terkait kesiapan setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait usulan RAPERDA untuk Propemperda 2021, Naskah Akademik (NA), draft RAPERDA, dan lampiran-lampiran serta syarat-syarat Perda terkait.

Dalam wawancara dengan Bapak dr. Sunaryo Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjawab,

“OPD-OPD terkait menjelaskan kesiapan usulan RAPERDA untuk Propemperda 2022. Terkait RAPERDA RTRW Provinsi akan diajukan pada Perubahan 2023 mengingat masih dibutuhkan waktu untuk melengkapi dan mengkaji terkait RAPERDA RTRW Provinsi serta melakukan sinkronisasi dengan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K).”⁹⁸

Bapak Sunaryo meminta komitmen dari OPD-OPD pengusul terkait usulan RAPERDA untuk Propemperda 2021, agar pembahasan dari Propemperda 2020 dapat dilakukan sejak awal tahun 2022.

Dalam Wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA menjelaskan berita terbaru BAPEMPERDA terkait perda yaitu,

“Pada Hari senin tanggal 6 Juni 2022 Bapemperda DPRD Provinsi Riau melakukan rapat kerja dengan Tim KPID Provinsi Riau dan OPD terkait di Pemerintahan Provinsi (Pemprov) Riau, dengan pembahasan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) tentang penyelenggaraan penyiaran di Provinsi Riau, di Ruang Rapat Bapemperda DPRD Provinsi Riau.”⁹⁹

⁹⁷ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

⁹⁸ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

⁹⁹ Wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA BAPEMPERDA, Hari Senin, Pukul

Rapat dipimpin oleh Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Sunaryo, diikuti oleh Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau lainnya, yaitu Lampita Pakpahan, Sahidin, Sofyan Siroj Abdul Wahab, Yuyun Hidayat, M. Arpah, serta diikuti oleh Ketua Komisi I DPRD Provinsi Riau Eddy A. Mohd Yatim. Pada rapat tersebut hadir Ketua KPID Riau Falzan Surahman, Perwakilan UMRI Aidil Haris, Sekretaris Diskominfo Riau Sri Meka, dan Forkopimda Riau lainnya.

Dalam wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA menambahkan yaitu,

“Dalam rapat Bapak Sunaryo mengatakan bahwa rapat ini dilakukan untuk membuat Naskah Akademik (NA) agar Perda yang dihasilkan berkualitas. Sehingga DPRD bekerjasama dengan Perguruan Tinggi Negeri (PTN) yang menjadi akademisi dalam membantu menyusun NA.”¹⁰⁰

Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Yuyun Hidayat menginginkan adanya pembentukan Panitia Khusus (Pansus) terlebih dahulu. Setelah itu RAPERDA ini dapat dilanjutkan ke Kemendagri agar sinkron dengan turunan dan memiliki aturan yang jelas.

Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau M. Arpah menambahkan dengan adanya payung hukum yang mendelegasikan lahirnya Perda ataupun Pergub, maka akan ada alasan meyakinkan bahwa hal tersebut perlu diangkat menjadi sebuah peraturan baru.

Dalam wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA memaparkan mengenai penyusunan Raperda yaitu,

“Tujuan penyusunan RAPERDA ini berdasarkan masalah yang

15.00 WIB

¹⁰⁰ Wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA BAPEMPERDA, Hari Senin, Pukul 15.00 WIB

diidentifikasi, dimana Riau ini belum banyak memiliki muatan lokal, sehingga Riau belum mampu untuk menyajikan hal tersebut. Melalui RAPERDA ini diharapkan akan ada yang tercapai, diantaranya dapat memetakan peran media penyiaran untuk mempromosikan wisata alam dan budaya Provinsi Riau, kemudian meluruskan regulasi semua penyiaran di Riau, mensukseskan program budaya dan wisata di Riau, dan mencoba merumuskan sanksi.”¹⁰¹

Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) merupakan tahapan kegiatan dalam rangka melaksanakan tugas dan tanggungjawab selaku lembaga penyelenggara Negara di Daerah untuk melaksanakan fungsi dan kewenangan Pemerintahan Daerah.

Dalam wawancara dengan Bapak dr. Sunaryo, Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai RAPERDA yang sedang dalam tahap penyelesaian. Beliau menjawab,

“Ada 18 RAPERDA dari Program Legislasi Daerah (Prolegda) tahun ini. 9 RAPERDA bersumber dari usulan Pemprov Riau dan 9 RAPERDA merupakan inisiatif dari DPRD Provinsi Riau. RAPERDA dari Pemprov 9, dari kita 9, jadi ada 18 yang akan kita selesaikan, itu di luar Perda rutin seperti APBD atau APBD P,”¹⁰²

Pihak BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau enggan untuk memunculkan data mengenai 18 RAPERDA tersebut secara transparansi dikarenakan privasi dari institusi BAPEMPERDA Provinsi Riau.

Dalam wawancara dengan Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai RAPERDA yang kemungkinan akan dituntaskan ialah,

“ Pada Hari Kamis tanggal 09 Juni 2022, Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Provinsi Riau, melakukan rapat lanjutan terkait pembahasan RAPERDA Provinsi Riau tahun 2022 tentang pengelolaan hutan pada wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) bersama Biro Hukum Setdaprov Riau dan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Provinsi Riau, di Ruang Rapat Bapemperda DPRD Provinsi Riau.¹⁰³

Rapat ini dipimpin langsung oleh Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau

¹⁰¹ Wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA BAPEMPERDA, Hari Senin, Pukul 15.00 WIB

¹⁰² Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

¹⁰³ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau

Bapak Sunaryo, didampingi Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Sahidin. Serta dihadiri oleh Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Provinsi Riau Setyo Widodo, dan Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi (Setdaprov) Riau yang diwakilkan oleh Arif Rahmad.

Terdapat beberapa hal yang dibahas pada rapat tersebut. Sehingga Sunaryo menyampaikan perlunya kesepakatan terkait dasar hukum dan kewenangan untuk RAPERDA ini.

Dalam wawancara dengan Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai RAPERDA tentang pengolahan hutan pada wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) menjelaskan,

“Dalam penyelesaian RAPERDA tentang pengolahan hutan tentunya kita punya dasar Undang-Undang dan kewenangan pengelolaan hutan. Perda ini lahir untuk kepentingan dan manfaat bagi masyarakat sekitar.”

Pak Sunaryo menjelaskan perda yang akan diterbitkan ialah perda yang memang akan diterbitkan 70-80 persen dari total 18 RAPERDA yang segera BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau tuntaskan di tahun 2022.

Dalam wawancara dengan Bapak Ramilus Staf Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai RAPERDA yang sedang dirapatkan ialah,

“Pada Hari Kamis tanggal 16 Juni 2022 Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Provinsi Riau, bersama Komisi V DPRD Provinsi Riau melakukan rapat kerja pembahasan RAPERDA Tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah dengan tim *Circle of Information and Development* (CID) Universitas Islam Nasional (UIN) Suska dan Organisasi Pemerintah Daerah OPD Pemerintah Provinsi Riau, di Ruang Rapat Bapemperda DPRD Provinsi Riau.”¹⁰⁴

Kepala DP3AP2KB Provinsi Riau Fariza memaparkan bahwa DP3AP2KB sudah memiliki Perda atas dasar perlindungan anak dan perempuan. Suatu pembangunan akan lebih baik apabila dilandasi Perda guna mengukur kesetaraan dan

¹⁰⁴ Wawancara bersama Bapak Ramilus Staf Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau

gender yang memiliki indek pembangunan berdasarkan rasio perempuan dan laki laki.

Indek pemberdayaan gender ada beberapa variabel keterlibatan perempuan dilegislatif, dan keterlibatan perempuan dibidang pembangunan. 30% perempuan bisa duduk dilegislatif dan perempuan harus bisa mandiri dan tidak melepas kodratnya, serta mampu membenahi diri sendiri dan harus seimbang dalam mengurus keluarga.

Dalam wawancara dengan Bapak Ramilus Staf Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau mengenai respon yang diberikan ialah,

“Dalam hal ini Bapak Dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menyampaikan untuk membuat RAPERDA ini harus dilengkapi dengan dasar-dasar yang dapat digunakan sebagai penguat. Dengan harapan agar Perda ini bisa segera terwujud.”¹⁰⁵

Dalam rapat tersebut banyak anggota rapat yang mengharapkan adanya kesetaraan gender ini derajat perempuan akan terangkat dikarenakan anggota legislatif masih dipenuhi oleh pria sehingga perlu adanya kesetaraan gender.

Dalam wawancara dengan Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA mengenai perda yang kira-kira sedang dalam penyelesaian ialah,

“Pada hari Kamis tanggal 19 Juni 2022 Bapemperda DPRD Provinsi Riau melakukan rapat kerja terkait pembahasan RAPERDA tentang penyelenggaraan kepemudaan dengan pemerintah Provinsi Riau dan rapat kerja dengan OPD pengusulan dari Pemprov Riau terkait tindak lanjut progres Propemperda tahun 2022, di Ruang Rapat Bapemperda.”¹⁰⁶

Rapat ini dipimpin oleh Ketua Bapemperda DPRD Provinsi Riau Sunaryo, didampingi Anggota DPRD Provinsi Riau, yaitu Lampita Pakpahan. Serta diikuti oleh Tenaga Ahli Bapemperda DPRD Provinsi Riau lainnya.

Hadir dalam rapat tersebut Kepala Biro Hukum Setdaprov Riau Elly Wardhani, Kepala DPMPTSP Provinsi Riau Helmi, Kabid Layanan Kepemudaan Dispora

¹⁰⁵ Wawancara bersama Bapak Ramilus Staf Anggota BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau

¹⁰⁶ Wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA Hari Senin, Pukul 14.00 WIB

Provinsi Riau Helfandi, Kabid Satpol PP Suriyadi, beserta jajarannya.

Dalam wawancara dengan Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA mengenai RAPERDA ini ialah,

“Dalam rapat Bapak Dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menyampaikan, Kita sepakat bahwa RAPERDA ini sangat dibutuhkan di Provinsi Riau. RAPERDA ini dibutuhkan karena belum ada. Dengan adanya gambaran-gambaran itu, kita tahu jelas bagaimana sarana dan prasarana yang dibutuhkan. Sehingga banyak pemuda yang aktif dan tugas kita selanjutnya adalah mendukung kegiatan-kegiatan positif para pemuda kita. Dengan adanya sikap dan hukum yang sangat banyak melanggar, hal itu yang mendukung bahwa RAPERDA ini sangat penting. Jadi sinkronisasi antara dinas ini harus kooperatif sehingga bisa mengayomi RAPERDA yang ada di dinas-dinas tersebut.”¹⁰⁷

Dalam wawancara dengan Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA menambahkan bahwa,

“Bapak Dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menyampaikan BAPEMPERDA akan melakukan konsultasi lebih lanjut terkait pentingnya RAPERDA ini. Serta akan menindaklanjutinya melalui Panitia Khusus (Pansus) agar dapat dijadikan rekomendasi.”¹⁰⁸

Kesimpulan yang dapat diambil ialah 3 diantara 18 RAPERDA yang akan diselesaikan oleh BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau ialah RAPERDA tentang pengolahan hutan pada wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), RAPERDA tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah, dan RAPERDA tentang penyelenggaraan kepemudaan dengan pemerintah Provinsi Riau.

Dalam hal ini pihak BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau enggan memaparkan semuanya dikarena masih dalam tahap penyelesaian. Pihak BAPEMPERDA yang peneliti wawancara memiliki kesamaan opini mengenai alasan mengapa tidak diberikan *print out* RAPERDA yang sedang dalam penyelesaian yaitu data masih tahap penyelesaian jadi belum bisa untuk dibagikan informasi mengenai ini.

¹⁰⁷ Wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA, Hari Senin, Pukul 14.00 WIB

¹⁰⁸ Wawancara bersama Bapak Rudi Raymond, SE Staf Ahli BAPEMPERDA, Hari Senin, Pukul 14.00 WIB

B. Kendala DPRD Provinsi Riau dalam Melaksanakan Fungsinya dalam Pembentukan peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau dalam melaksanakan fungsinya dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan tentu memiliki beberapa kendala yang mengakibatkan proses kinerja BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjadi kurang maksimal kinerjanya.

Dari wawancara yang dilakukan dengan beberapa anggota BAPEMPERDA Provinsi Riau periode 2021 yang terlibat langsung dalam pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah ditemukan beberapa faktor baik faktor dari dalam DPRD sendiri maupun faktor dari luar yang menjadi kendala menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Provinsi Riau Tahun 2021 :

- a. Latar belakang anggota DPRD yang beragam dan tingkat pendidikan yang berbeda menjadikan kemampuan pemahaman anggota DPRD berbeda-beda membuat tidak semua anggota DPRD mampu memahami dengan jelas draft rancangan Raperda sehingga dalam masa pembahasan tidak maksimal. Dalam wawancara Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjelaskan,

“Dalam BAPEMPERDA berisikan anggota yang berasal dari fraksi-fraksi yang berbeda yang dimana tentu memiliki keterampilan politik dan tingkatan pendidikan yang juga berbeda sehingga mengakibatkan bermunculan ide-ide yang juga berbeda yang menyulitkan bagi saya untuk langsung menyatukan ide daripada anggota secara keseluruhan. Hal ini juga memperlihatkan bahwa tidak semua anggota langsung dapat memahami draft rancangan Raperda yang ada. Oleh karena proses ini menjadi memakan waktu yang cukup lama.”¹⁰⁹

¹⁰⁹ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

- b. Penyusunan Raperda yang dimaksudkan untuk mengatur jadwal dan skala prioritas pembentukan peraturan daerah tidak terlaksana sesuai dengan jadwal karena proses pembentukan Perda yang molor sehingga mengakibatkan pembentukan perda yang lain ikut molor. Dalam wawancara Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjelaskan,

“Dalam jadwal penyusunan dan rapat diskusi pembahasan Raperda kami selaku BAPEMPERDA sering terjadi pemunduran jadwal karena harus menunggu jadwal pihak dinas terkait dan anggota pemkot terkait dengan Raperda yang ingin dikeluarkan. Sebagai BAPEMPERDA kami tidak dapat melakukan pemaksaan jadwal dari pihak kami sehingga sebagai pembentuk Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD Provinsi Riau tentu kami tetap menghargai jam operasional daripada instansi yang terkait dengan Raperda yang akan diterbitkan. Sehingga sebagai BAPEMPERDA kami akan menjadwalkan ulang penyusunan hingga rapat diskusi yang akhirnya mengakibatkan Raperda yang lain ikut diundur juga. Dari hasil inilah mengapa banyak Raperda yang dijadwalkan menjadi molor diterbitkan oleh BAPEMPERDA.”¹¹⁰

- c. Kurang optimal melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan dan pembentukan. Sosialisasi dan publikasi yg kurang optimal, baik dalam proses persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Daerah, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan. Dalam wawancara Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjelaskan,

“BAPEMPERDA sebagai badan yang ditunjuk oleh DPRD Provinsi Riau dalam pembentukan peraturan daerah memiliki tanggung jawab besar dengan pihak pemerintah kota, dengan pemerintah daerah, anggota DPRD, serta pihak masyarakat. Kordinasi komunikasi aktif telah kami lakukan dengan instansi pemerintah daerah sesuai dengan Raperda yang dibahas. Namun untuk lembaga masyarakat dan perwakilan masyarakat kota pekanbaru jarang dilibatkan dalam penyusunan Raperda. Karena kurang minatnya bagi lembaga masyarakat dan perwakilan

¹¹⁰ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

masyarakat untuk ikut selalu dalam rapat penyusunan Raperda. Lembaga Masyarakat yang ikut serta dalam rapat penyusunan Raperda masih kami anggap kurang menyerap maksimal sehingga pada saat penyampaian kepada masyarakat cenderung kekurangan informasi dan kebanyakan berbeda. Sehingga Raperda yang akan diterbitkan tidak tersampaikan secara maksimal kepada masyarakat dan mengakibatkan terjadi penolakan disertai demo. Dari demo inilah BAPEMPERDA menjadi terhambat karena kembali melakukan koordinasi dengan dinas dan lembaga daerah terkait untuk berdiskusi kembali mengenai Raperda yang dipertanyakan masyarakat. Sehingga hal ini banyak membuang waktu.”¹¹¹

- d. Dalam proses pembentukan perda harus mempertimbangkan banyak faktor, gesekan-gesekan, dan pihak-pihak yang berkepentingan terlibat didalamnya sehingga perda tersebut dapat diterima semua pihak hal tersebut kemudian menjadikan proses penyusunan perda menjadi lebih lama. Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjelaskan,

“Dalam pembentukan peraturan daerah BAPEMPERDA melakukan koordinasi dengan seluruh pihak. Apabila kita ambil contoh Raperda mengenai hutan tentu yang terkait dalam Raperda itu DLHK, Pemkot, dan OLD. Pada saat kami berkoordinasi rapat diskusi dengan pihak ini tentu kami akan menerima saran dan kritik dalam pembahasan Raperda ini. Dalam menyusun Raperda Kami BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau telalu melakukan pertimbangan dari hal fungsi, manfaat, dan keharusan Perda yang akan diterbitkan. Dikarenakan Raperda yang tercatat dari tahun 2021-2022 di juli ini ada 18 Raperda dan saya sebagai ketua mengusahakan 80 persen dari Raperda ini harus selesai dan bisa diterbitkan. Kembali ke rapat pembahasan Raperda, didalam rapat kami pasti akan menerima dorongan untuk segera menerbitkan Raperda oleh dinas terkait. BAPEMPERDA tentu tidak bisa langsung menerbitkan karena kami harus mengkaji setiap hasil rapat serta berkonsultasi dengan menteri agar tindakan yang kami ambil tepat dan tidak terburu-buru. Tuntutan inilah yang sering menjadi kendala Raperda menjadi molor diterbitkan karena mengkaji ulang dari tuntutan-tuntutan yang disampaikan dinas dan pemkot terkait perihal Raperda.”¹¹²

¹¹¹ Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

¹¹² Wawancara Bersama Bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau Pukul 13.00 WIB

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Pelaksanaan fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah DPRD adalah

1. Tahap perancangan
 - a. penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas;
 - b. program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah;
2. Materi muatan
 - a. Membentuk Perda Provinsi bersama gubernur
 - b. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur
 - c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi
 - d. Memilih gubernur
 - e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah Provinsi”
 - g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi
 - h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi
 - i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah Provinsi dan
 - j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Asas perundang- undangan.
- Yang menjadi asas perundang-undang yang menjadi panduan oleh BAPEMPERDA Provinsi Riau ialah Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Dalam rancangan peraturan daerah yang sedang dalam tahap penyelesaian BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau ialah 18 Raperda. 3 diantar perda yang telah diketahui ialah :
- 1 Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) tentang penyelenggaraan kepemudaan
 - 2 Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengarusutamaan Gender.
 - 3 Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang engelolaan hutan pada wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)

Mengenai Raperda yang sedang dikerjakan tahun 2021 sebanyak 20

Raperda terdiri dari 9 Raperda berasal dari DPRD dan 11 Raperda berasal dari Pemerintah Daerah dan yang telah disahkan sebanyak 1 Raperda yaitu Raperda usulan dari Pemerintah Daerah. Pada tahun 2022 berdasarkan pernyataan bapak dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA Raperda yang sedang tahap penyelesaian 18 Raperda sedang diusahakan 75-80 persen selesai.

2. Kendala pelaksanaan fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau Pada Tahun 2021 Berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah DPRD adalah:

1. Latar belakang anggota DPRD yang beragam dan tingkat pendidikan yang berbeda menjadikan kemampuan pemahaman anggota DPRD berbeda-beda membuat tidak semua anggota DPRD mampu memahami dengan jelas draft rancangan Raperda sehingga dalam masa pembahasan tidak maksimal.
2. Penyusunan Raperda yang dimaksudkan untuk mengatur jadwal dan skala prioritas pembentukan peraturan daerah tidak terlaksana sesuai dengan jadwal karena proses pembentukan Perda yang molor sehingga mengakibatkan pembentukan perda yang lain ikut molor.
3. Kurang optimal melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan dan pembentukan. Sosialisasi dan publikasi yg kurang optimal, baik dalam proses persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Daerah, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan. Dalam wawancara Bapak Dr. Sunaryo Ketua BAPEMPERDA DPRD Provinsi Riau menjelaskan.
4. Dalam proses pembentukan perda harus mempertimbangkan banyak faktor, gesekan-gesekan, dan pihak-pihak yang berkepentingan terlibat didalamnya

sehingga perda tersebut dapat diterima semua pihak hal tersebut kemudian menjadikan proses penyusunan perda menjadi lebih lama.

B. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan diatas, maka saran yang disampaikan untuk Polda Riau Pekanbaru antara lain:

1. Perlu diupayakan untuk memberikan suatu ketegasan dalam pelaksanaan fungsi oleh DPRD Provinsi Riau ini, tidak hanya berpatokan pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah saja namun juga ada kedisiplinan dan keseriusan setiap anggota untuk melakukan Pembentukan Daerah. Pada dasarnya fungsi Pembentukan Daerah ini tidak hanya bermakna penting bagi pemerintah daerah melainkan juga bagi pelaksanaan peraturan daerah. Bagi pemerintah daerah Fungsi Pembentukan Daerah merupakan suatu mekanisme dini untuk memulai suatu gagasan yang dihasilkan hingga pelaksanaan aktifitas peraturan daerah tersebut demi mencapai tujuan dan sasaran sesuai yang terkandung didalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Sehingga keterlambatan perda yang keluar diakibatkan banyak faktor internal dan eksternal.
2. Hambatan yang sering terjadi pada pembentukan perda ialah keterlambatan penerbitan. Sehingga penulis menyarankan agar BAPEMPERDA lebih mengefisienkan waktu dan menyetabilkan tuntutan dari pihak terkait perda untuk dapat menyempitkan penyelesaian waktu. Lalu bila ada diskusi raperda yang mentok agar langsung di diskusikan dengan pihak pemerintah daerah agar waktu yang dibutuhkan tidak banyak terbuang.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan, Lembaga Penelitian Unilak*, 2008
- Aay Muh. Furkon dkk. 2012. *Penelitian Kebijakan Peningkatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Penumpukan Rancangan Undang-Undang* Jakarta: The Habibie Center.
- Andriansyah, 2015. *Administrasi Pemerintahan Daerah Dalam Analisa*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama.
- Ali, Zainudin. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Alim, dan Nurbaini, Septiani, Erlies. 2016. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Alfian; *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia – Kumpulan Karangan*, Cetakan kedua, PT Gramedia, Jakarta.
- Arifin, Firmansyah dkk; *Hukum dan Kuasa Konstitusi: Catatan-catatan untuk Pembahasan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Cetakan I, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2004.
- _____; *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan I, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2005
- Black, Henry Campbell; *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, ST. Paulus Min West Publishing Co, 1990.
- Brugink, .J.H.1996. *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Didik Sukriono. 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang: Setara Press.
- Hadjon, Philipus M., *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisis Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada

University Press, Yogyakarta, 1993.

Lukman, Marcus; Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional Di Daerah, Unpad, Bandung, 1996.

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo, 2007

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005

Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007

HAW. Widjaja. 2011. “ Otonomi Daerah dan Daerah Otonom”, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawa*, 2005

Gie, Liang, The. 1993. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. Jilid IT, edisi H, Cetakan Pertama.

Made Nurmawati, SH.MH, I Nengah Suantra, SH.MH, Luh Gde Astaryani, SH.MH. *Hukum Kelembagaan Negara*.

Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2012

Rapar, J.H.; *Filsafat Politik Aristoteles*, Edisi 1, Cetakan 1, CV. Rajawali, Jakarta, 1988.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005

Sirajuddin dan Anis Ibrahim, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2008

Syarifuddin Jurdi, *Ilmu Politik Profetik*, Lab, Ilmu Politik UIN Alaudin

Kampus II Samata Gowa: PT. Gramasurya Yogyakarta, 2015

Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005

Victor. M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, SinarGrafika, Jakarta, 1994

Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Aswaja Pressindo, Surabaya, 2016

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1984

Yuhana Abdi, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR*, Bandung: Fokus Media, 2013

Wahyono, Padmo; Ilmu Negara, Indo Hil. Co, Jakarta, 2003.

B. Jurnal

Arifin Bur, W. A. H. (2019). Pertimbangan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah mengenai pengelo- laan air limbah domestik di kabupaten bengkalis. *UIR Law Review*, 02, 404–413.

Ateng Syafrudin. Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*,(Bandung, MenujuUniversitas Parahyangan, 2000), h. 22.

Atma Hajri, W., & Rahdiansyah, R. (2018). Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Persoalan Dan Jalan Keluarnya. *UIR Law Review*, 2(01), 235–243.

Dudung, Abdullah. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. *Jurnal Hukum Positum* 1. no. 1 (2016): 83-103.

Parbuntian Sinaga. Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi Uud Nri 1945. *Jurnal Binamulia Hukum*. Vol 7. No 1. Juli. 2018.

Sani Safitri. Sejarah perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia. *JurnalCRIKSETRA*. Vol 5. Nomor 9. Februari Tahun 2016.

Solihah, Ratna dan Witianti, Siti. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. 2 (2): 291-307. Oktober 2016.

Suparto, Umi Muslikhah. (2020). Politik Hukum Pengisian Jabatan Publik Melalui Mekanisme Electoral System Oleh Mantan Narapidana. *UIR Law Review*, 7 (2).

Oksep Adhayanto, Dampak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Terhadap Peraturan Daerah di Kabupaten Bintan Tahun 2015, *Jurnal selat*, Vol.2 Nomor.2, Mei 2015

C. Peraturan dan Perundang-undangan

Perda Nomor 7 tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Pembentukan Daerah Daerah

Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

UUDS Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

UU Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, lembaran negara nomor 12 tahun 2011

Undang-Undang Nomor 23, tentang Pemerintahan Daerah tahun 2014

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah

