

**PELAKSANAAN FUNGSI PEMBENTUKAN PERDA DPRD DI
KABUPATEN BENGKALIS TAHUN 2020**

SKRIPSI

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum (S.H.)*



OLEH

REZASYAH PUTRA

NPM: 171010105

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PEKANBARU

2023

ABSTRAK

Jumlah Perda yang dihasilkan oleh DPRD sangat tidak sebanding dengan jumlah Ranperda dalam Propemperda yang disepakati antara Pemda dengan DPRD. Dimulai dengan 18, lalu 20, hingga menjadi 22 Ranperda. Ranperda yang telah diajukan ke DPRD disahkan dan Perda tersebut mulai berlaku sehingga Perda Tahun 2020 bisa di Rekap. Pada hasil Rekap Perda Tahun 2020 Perda yang disahkan hanya 3.

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah Bagaimana pelaksanaan fungsi pembentukan Perda DPRD Kabupaten Bengkalis di Tahun 2020 dan Apa kendala DPRD Kabupaten Bengkalis dalam melaksanakan fungsi pembentukan Perda di Tahun 2020.

Penelitian ini termasuk kedalam penelitian hukum empiris, penelitian hukum empiris menggunakan studi kasus hukum empiris berupa perilaku hukum masyarakat. Sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif survei, sifat penelitian ini mengambil sampel dari satu populasi dan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpul data yang penting. Sumber data penelitian hukum ini tidak bertolak pada hukum positif tertulis, melainkan hasil observasi di lokasi penelitian.

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa semua kegiatan dibatasi Karena Covid-19, OPD tidak bisa menerima kegiatan dari luar (khusus daerah yang zona merah dan kuning), kehadiran di kantor dibatasi dan dilakukan secara bergantian. 3 Perda yang disahkan itu Perda yang penting dan merupakan rutinitas dari pemerintahan daerah. Pemda mensyaratkan itu harus dibahas karena berkaitan dengan anggaran daerah dengan menetapkan proses yang diwajibkan oleh Pemda.

Kata Kunci: Pelaksanaan, Fungsi Pembentukan Perda, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

ABSTRACT

The number of Perda produced by DPRD is very disproportionate to number of Ranperda in Propemperda agreed between Regional Government and DPRD Starting with 18, then 20, up to 22 Ranperda. Ranperda which was submitted to DPRD was passed and Perda came into force so that Perda for 2020 could be recapitulated. In the 2020 Perda Recap results only 3 Perda were passed.

The main problem in this research is how to implement legislation function of the Bengkalis Regency DPRD in 2020 and what are the obstacles to the Bengkalis Regency DPRD in carrying out the legislation function in 2020.

This research is included in empirical legal research, empirical legal research uses empirical legal case studies in the form of community legal behavior. The nature of this research is descriptive survey research, the nature of this research takes samples from a population and uses questionnaires as an important data collection tool. The data source for this legal research does not rely on written positive law, but rather results of observations at the research location.

The results of this research explain that all activities are limited due to Covid-19, OPD cannot accept activities from outside (especially areas in the red and yellow zones), attendance at office is limited and carried out in shift. 3 Perda that are passed are important Perda and are routine for Regional Government. Regional Government requires that it must be discussed because it is related to the regional budget by determining the health protocols required by Regional Government.

Keyword: Implementation, Function of Forming Regional Regulations, Regional House of Representatives

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu' Alaikum Warahmatullahi Wabarakaatuh

Alhamdulillah rabbil 'alamin, puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala nikmat, rahmat dan hidayah serta kesempatan dan kesehatan yang diberikan-Nya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagai salah satu syarat akademis untuk menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dengan judul **“PELAKSANAAN FUNGSI PEMBENTUKAN PERDA DPRD DI KABUPATEN BENGKALIS TAHUN 2020”**. Sejalan dengan penyelesaian skripsi ini begitu banyak tantangan yang dihadapi dan hikmah yang Penulis dapatkan terutama dalam hal kesabaran, ketekunan dan penyerahan diri kepada Allah SWT, disiplin dan kesabaran untuk memahami orang lain, kemampuan berfikir dan daya nalar, khususnya dalam penyelesaian skripsi ini merupakan pengalaman berharga yang tidak terlupakan.

Secara sadar Penulis mengucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada Mama Halimatussakdiah dan Papa Maryansyah Oemar tercinta berkat doa tulusnya selama ini, serta banyak berkorban lahir dan batin dalam hal melahirkan, mendidik, membina dan membesarkan Penulis dalam menimba ilmu pengetahuan sampai dengan penyelesaian studi pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, kiranya amanah yang Mama dan Papa berikan tidak Penulis sia-siakan. Tak lupa pula penulis ucapkan terimakasih kepada abang tercinta Irwansyah Putra serta seluruh Keluarga Besar Penulis yang tak dapat disebutkan satu-persatu yang telah

banyak memberikan bantuan moril dan materil, dorongan serta semangat selama ini.

Sesungguhnya skripsi ini dapat terselesaikan bukan semata-mata hasil kerja Penulis, namun semua itu tidak terlepas dari doa dan dukungan orang-orang tercinta serta bantuan dari banyak pihak, maka dengan setulus hati Penulis ingin mempersembahkan rasa terimakasih yang tak terkira kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.CL, selaku Rektor Universitas Islam Riau.
2. Bapak Dr. M. Musa, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Rosyidi Hamzah, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
4. Ibu Dr. Desi Apriani, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
5. Bapak S. Parman, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Univeristas Islam Riau.
6. Bapak Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H, selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara dan sekaligus sebagai Dosen Pembimbing Penulis yang telah memberikan banyak pengajaran atas ilmu yang beliau berikan sewaktu perkuliahan serta bimbingan bagi Penulis dalam menyusun skripsi ini.

7. Bapak Dr. H. Abdullah Sulaiman, M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Akademik Penulis yang telah memberikan banyak pengajaran atas ilmu yang beliau berikan sewaktu perkuliahan.
8. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan pelajaran berharga tidak hanya hukum dan disiplin ilmu lainnya tapi juga nilai-nilai, etika dan pengalaman hidup sebagai sosok pengganti orang tua di kampus.
9. Seluruh Staf Tata Usaha dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah membantu pengurusan administrasi selama kuliah hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
10. Untuk keluarga besar H. Abdul Amsyir dan H. Oemar Jatoen yang tidak dapat disebutkan satu persatu.
11. Untuk sahabat Penulis yang satu Departemen Hukum Tata Negara 2017 seperti Dasul Santoso, Mesy Azmiza Azhar, Alvi Bimantara, Syanuddin, Dinda Dwi Lestari Anugrah, M Jefri Kurniawan, Mira Istiawanti Sirait, Rio Aprilian, Muhammad Faizal Pahlevi yang telah menjadi teman diskusi, membantu, menyemangati, dan memotivasi penulis.
12. Untuk sahabat Penulis selama kuliah seperti Andre Geofani, Galu Dwi Yal Fino, Yusriana Annisa Rahmi, Ronaldo Tobing, Dicki Celfin Wahyudi, M. Hidayah Furqan, Afrie Erich Wahyudi, Diki Widodo, Tika Andriani, Tahniah Khairulnisa, Reki Wahyudi yang telah menjadi teman diskusi, menyemangati, dan memotivasi Penulis dari awal perkuliahan semester 1 sampai selesai.

13. Untuk teman-teman, adek-adek junior, abang-kakak senior Penulis selama kuliah dari Semester 1 sampai selesai yang telah menjadi teman diskusi dan memotivasi Penulis.
14. Untuk sahabat Penulis yang berada di kampung halaman terkhususnya yakni Bobby Suhendra, Febian Riza Arzewiniga, Bayu Pratama, Putri Eka Wardhani, Nindy Indah Pratiwi, Deby Rahmadona, Putri Levia, Rosalina, Ameli Fristisya Dheani, Catur Riga Rahmadi, Afridul Nurmanto, Azmir Salman, Hendrik Crespo, Kurnia Sari, Kurnia, Fitri Amalia, Alimia Woelandari, Miftahul Hayati Fitri, Anjeli Cristina Zacharewus, Nelly Afriani, Tasya Agustia Wulandari, Nita Trisnawati, Ardi Wardana Rambe, Bagus Rinaldi, Ichlasul Amal, Tri Cantikasari, Dinda Danela, Febriyanto, Tuah Almaulana yang telah menemani penulis sejak sekolah hingga sekarang dan telah banyak membantu dan memotivasi penulis baik dalam kehidupan sehari-hari dan proses penyelesaian skripsi ini.
15. Untuk keluarga besar Fakultas Hukum Universitas Islam Riau 2017.
16. Untuk Ketua Pengadilan Negeri Bengkalis Periode 2019-2021, Bapak Rudi Ananta Wijaya, S.H., M.H.
17. Untuk Wakil Ketua II Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, Bapak Sofyan, S.Pd.I, M.Si yang telah meluangkan waktunya dan menerima penulis dengan tujuan mewawancara dengan bersangkutan.
18. Untuk Ketua Bapemperda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, Bapak Sanusi, S.H., M.H yang telah meluangkan waktunya dan menerima penulis dengan tujuan mewawancara dengan bersangkutan.

19. Untuk Kepala Bagian Persidangan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, Bapak Drs. H. Samiran yang telah meluangkan waktunya dan menerima penulis dengan tujuan mewawancara dengan bersangkutan.
20. Untuk Plh. Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis, Ibu Nuryasni Yazid, S.Ag., M.Sy yang telah meluangkan waktunya dan menerima penulis dengan tujuan mewawancara dengan bersangkutan.
21. Untuk ibu-bapak dan abang-kakak dari berbagai instansi yang turut membantu penulis dalam proses pengambilan & pengumpulan data selama penulis berada di Bengkalis.
22. Untuk sosok seperti seperti Maudy Ayunda, Iman Usman, Cristiano Ronaldo, Faith Simmons, Nadiem Makarim, Belva Devara, Prilly Latuconsina, Putri Tanjung, Nadhira Afifa, Waitatiri, Alnehendriks, Parama Pradana Suteja, Maryozaini, Zayaan Noorani yang telah menjadi teladan, penyemangat, memotivasi penulis selama mengerjakan skripsi.
23. Beserta pihak-pihak lain yang tidak dapat dituliskan satu per satu, terimakasih atas kerjasama dan motivasinya selama ini.

Selanjutnya Penulis sadar bahwa tidak ada manusia yang sempurna, kesempurnaan hanya milik Dia Sang Pencipta. Untuk itu Penulis memohon maaf apabila dalam skripsi ini masih terdapat kekurangan-kekurangan. Penulis juga mempersilahkan kepada para pembaca untuk memberi masukan dan kritikan terhadap skripsi ini, hal ini dimaksudkan agar ke depannya Penulis bisa lebih baik lagi. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi semua pihak, khususnya bagi Penulis dan

pembaca pada umumnya. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan ridho dan anugerah-Nya atas amalan kita serta kemudahan dalam melangkah menggapai cita-cita dan cinta. Serta tak lupa shalawat dan salam kita panjatkan kepada Nabi Besar Muhammad Saw, agar kita selalu mendapatkan syafaatnya.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Pekanbaru, 09 Desember 2022

Rezasyah Putra

171010105

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT	ii
SERTIFIKAT ORIGINALITAS PENELITIAN	iii
KARTU BIMBINGAN TUGAS AKHIR SEMESTER GANJIL	iv
LEMBAR TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	v
SURAT KEPUTUSAN TENTANG PENETAPAN DOSEN PEMBIMBING PENULISAN SKRIPSI MAHASISWA	vi
SURAT KEPUTUSAN TENTANG PENETAPAN PENGUJI UJIAN KOMPREHENSIF SKRIPSI MAHASISWA	vii
LEMBAR BERITA ACARA UJIAN KOMPREHENSIF SKRIPSI	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xvii
DAFTAR TABEL	xix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Konsep Operasional	51
F. Metode Penelitian	54

BAB II TINJAUAN UMUM

A. Negara Hukum	60
B. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah	74
C. Program Legislasi Daerah	169

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda DPRD di Kabupaten Bengkalis Tahun 2020	198
B. Kendala DPRD Kabupaten Bengkalis dalam melaksanakan Fungsi Pembentukan Perda di Tahun 2020	240

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	249
B. Saran	250

DAFTAR KEPUSTAKAAN	251
---------------------------------	------------

LAMPIRAN	257
-----------------------	------------

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Daftar Populasi dan Sampel	56
Tabel 2.1 Jumlah Anggota DPRD dan Badan Kehormatan setiap Wilayah ..	152
Tabel 3.1 Daftar Propemperda Tahun 2020 berdasarkan Surat Bupati Bengkalis Nomor 180/HK/2019/108 tanggal 9 September Tahun 2019 Perihal Penyampaian Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2020	216
Tabel 3.2 Daftar Propemperda Tahun 2020 berdasarkan Keputusan DPRD Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2020	219
Tabel 3.3 Daftar Propemperda Tahun 2020 berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020	224
Tabel 3.4 Daftar Rekapitulasi Perda Tahun 2020	227
Tabel 3.5 Daftar Propemperda Tahun 2021 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 24 Tahun 2021 Tentang Perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2021	229
Tabel 3.6 Daftar Ranperda berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022	234
Tabel 3.7 Daftar Ranperda yang Sudah Disahkan berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022	235

Tabel 3.8 Daftar Ranperda yang Dalam Proses berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022	236
Tabel 3.9 Daftar Ranperda yang Belum Dibahas berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022	236

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rangkaian penyelenggaraan terhadap negara yang memiliki kuasa atas lembaga negara yang terdiri dari lembaga tinggi negara dan lembaga negara, serta lembaga daerah di Indonesia diatur oleh “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk dasar hukum mengenai urusan dalam Sistem Pemerintahan Pusat dan Sistem Pemerintahan Daerah (yang disetiap daerahnya memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersendiri) telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada penjelasan Pasal 18 disebutkan karena Negara Indonesia merupakan negara kesatuan (*eenheidsstaat*), Indonesia tidak akan pernah mempunyai daerah yang juga bersifat negara (*staat*). Wilayah Indonesia terbagi menjadi beberapa wilayah yang dimulai dari wilayah provinsi, lalu wilayah provinsi terbagi lagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil seperti: kabupaten dan kota, kecamatan dan distrik, kelurahan dan desa.¹ Daerah-daerah ini bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semua tunduk pada aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Di daerah otonom misi daerah akan berlangsung, karena di daerah pun pemerintahan akan dilakukan secara bersama-sama secara musyawarah”.²

¹ Tim Redaksi FE. *Buku Pintar UUD 1945 & Amandemen* (Yogyakarta: Forum Edukasi, 2020). hlm.45

² *Ibid.*, hlm.46

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit disebutkan bahwa baik itu sebelum maupun sesudah amendemen yang berisikan mengenai ketegasan bahwa ketika pemerintah di daerah berkuasa wajib melakukan pendekatan dengan diskusi maupun yang sehubungan dengan hal tersebut dalam menjalankan tugasnya, begitu juga dengan makna keberadaan lembaga legislasi yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di mana telah menjadi contoh dari demokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan khususnya di masing-masing daerah, kata perwakilan tersebut merupakan suatu mekanisme yang difungsikan untuk mewujudkan sebuah gagasan normatif yang bahwasannya pemerintah itu haruslah dilaksanakan sesuai dengan keinginan rakyat di mana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertindak sebagai wakil rakyat, oleh sebabnya maka menurut teori kedaulatan rakyat para perwakilan rakyat khususnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) diberikan mandat oleh rakyat dalam menjalankan kekuasaan untuk mengelola negara. Badan-badan di daerah baik legislatif maupun eksekutif wajib dipisahkan biar sepadan (agar terjadinya *check and balance*) pada saat melakukan tugas Pemerintahan di daerah. Dapat diimplikasikan bahwa penyelenggara untuk pemerintah daerah yaitu wakil rakyat pada tingkat daerah yaitu DPRD bersama dengan kepala daerah, juga perangkat daerah lainnya. Di samping itu lembaga legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD), di mana seyogyanya sebagai lembaga tinggi negara terpisah dengan lembaga pemerintah, namun pada pelaksanaannya sesuai Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014

menyatakan jika Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah daerah adalah satu kesatuan dan bukan bagian yang terpisahkan. Berdasarkan Undang-undang tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberikan fasilitas berupa fungsi yang termuat pada Pasal 365 yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai bentuk perwakilan rakyat memiliki fasilitas berupai 3 (tiga) fungsi, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.³

Dalam proses berjalannya kekuasaan legislatif di Indonesia yang dimulai dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sampai yang terkini yakni Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 jo Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Begitu juga dengan perkembangan terhadap pelaksanaan jalannya roda pemerintahan di Indonesia yang dimulai dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah sampai yang terkini yakni Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 jo Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan mengimplementasikan sebuah ide perihal otonomi daerah yang

³ M. Agus Santoso. *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*. Jurnal Hukum. Vol.18 No.4 Oktober 2011. hlm.611

nyata dan bertanggung jawab, dalam arti kata semua kewenangan yang dilimpahkan ke daerah adalah kewenangan yang selain dari kewenangan pusat seperti: ranah politik luar negeri, ranah demarkasi, ranah keamanan, ranah yuridis, ranah moneter dan fiskal nasional, serta ranah agama.

Niat dari merealisasikan otonomi daerah itu sendiri pada prinsipnya adalah: untuk mempercepat terwujudnya pemerataan daerah, merawat hubungan yang akur dan ramah antara pusat dengan daerah serta antar daerah dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta menggiatkan ikhtiar dalam pembiasaan masyarakat. Selain itu, melalui otonomi daerah diharapkan mampu dalam memajukan daya saing dengan memperhatikan asas demokrasi, asas pemerataan, asas keadilan, asas keistimewaan, dan asas kekhususan serta potensi dan keanekaragaman di setiap daerah masing-masing.

Dalam skema melangsungkan fungsi legislasi Pembentukan Peraturan Daerah tidak semata mata diukur hanya berapa banyak terbitnya Peraturan Daerah setiap Tahun dalam satu periode tetapi juga dari sisi kualitas Perda itu sendiri apakah benar benar membawa kontribusi nyata dan signifikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta mensejahterakan masyarakat atau tidak. Pelaksanaan peran legislasi dijalankan sebagai entitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang sebagai otoritas dalam pembentukan peraturan itu sendiri. Peraturan Daerah seperti yang sudah ditetapkan pada ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan naskah dinas berupa perundang-undangan yang

berisikan mengurus kewajiban otonomi daerah serta tugas pembantuan, menggarap kebijakan yang terbaru, menentukan suatu lembaga/badan/sebagainya dengan ketentuan yang lebih tinggi dilingkungan pemerintah provinsi/kabupaten kota yang ditetapkan oleh masing-masing kepala daerah setelah mendapatkan restu dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang pengkajiannya wajib melalui mekanisme dan jenjang yang sudah diatur didalam ketentuan Tata Tertib Dewan. Oleh karena itu pada dasarnya Peraturan Daerah dari sudut hukum formil merupakan instrumen hukum yang diserahkan kepada pemerintah daerah dari pusat guna menjalankan pemerintahan di daerahnya sendiri.

Jumlah Ranperda dalam program pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis yang diajukan Pemda ke DPRD pada Tahun Anggaran 2019 melalui Surat Bupati Bengkalis pada tanggal 9 September 2019 Nomor 180/HK/2019/108 berjumlah 18. Setelah melalui pembahasan internal antara Bapemperda DPRD dengan eksekutif (dalam pengusung Ranperda) ditambah 2 Ranperda menjadi 20 (dua puluh) Ranperda dengan rincian: yang berasal dari hak inisiatif dewan 5 Ranperda; dan 18 Ranperda dari eksekutif yang diajukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis setelah terlebih dahulu dikomunikasikan melalui rapat-rapat teknis dengan OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait sebagaimana Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 9 Tahun 2019. Dalam perkembangannya, ditambah 2 Ranperda menjadi 22 (dua puluh dua) Ranperda dengan rincian: yang

berasal dari hak inisiatif dewan 5 Ranperda; dan 20 Ranperda dari eksekutif yang diajukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis setelah terlebih dahulu dikomunikasikan melalui rapat-rapat teknis dengan OPD terkait sebagaimana Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020. Bapemperda mengadakan rapat evaluasi bersama OPD terkait untuk mendiskusikan mana yang menjadi skala prioritas dan tingkat urgensinya kemudian dibahas sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Setelah melalui perjalanan yang panjang Ranperda yang telah diajukan ke DPRD disahkan dan Perda tersebut mulai berlaku sehingga Perda untuk Tahun 2020 bisa di Rekap.

Setelah Penulis melihat hasil Rekap Perda Tahun 2020 Perda yang disahkan hanya 3, dengan melihat kembali pada Di tahun Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020 Tentang Perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2022 terdapat 22 Ranperda yang diajukan ke DPRD. Melihat hal tersebut, penulis merasa ada permasalahan dalam mekanisme pembahasan sampai pada penetapan Ranperda menjadi Perda oleh DPRD di Kabupaten Bengkalis sehingga menurut penulis hal tersebut perlu dicari penyebabnya dan solusi untuk menangani permasalahan tersebut.

Bersumber pada paparan tersebut, maka penulis merasa perlu melakukan penelitian tentang fungsi legislasi DPRD dengan mengangkat judul skripsi “Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda DPRD di Kabupaten Bengkalis Tahun 2020”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pembentukan Perda DPRD Kabupaten Bengkalis di Tahun 2020?
2. Apa kendala DPRD Kabupaten Bengkalis dalam melaksanakan fungsi pembentukan Perda di Tahun 2020?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Setiap di dalam penelitian pasti memiliki tujuan yang hendak dicapai, demikian juga dengan penelitian ini. Adapun tujuan penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah yang sudah disebutkan sebelumnya yaitu:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pembentukan Perda di DPRD Kabupaten Bengkalis pada tahun 2020.
- b. Untuk mengetahui kendala DPRD Kabupaten Bengkalis dalam melaksanakan fungsi pembentukan Perda-nya selama tahun 2020.

2. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat melengkapi wawasan pengetahuan bagi penulis untuk lebih mendalami ilmu tentang

Hukum, khususnya tentang DPRD mengenai salah satu fungsinya, yakni fungsi pembentukan Perda.

- b. Penelitian ini bisa dijadikan sebagai sumber acuan khususnya bagi BAPEMPERDA DPRD Kabupaten Bengkalis dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis pada umumnya.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum

Negara kesatuan merupakan salah satu bentuk negara yang ada didunia dengan beragam karakteristik yang memiliki kemerdekaan juga kedaulatan atas segenap lingkungan daerah yang dikendalikan oleh satu pemerintah yakni pemerintah pusat secara lengkap, dengan begitu lingkungan daerah di negara kesatuan terus terang sebetulnya tidak memiliki kewenangan apapun, maka dari itu untuk memudahkan urusan pemerintahan perlu adanya pembagian wewenang kepada masing-masing lingkungan daerah. Sri Soemantri berpendapat dengan adanya sebuah pembagian wewenang kepada daerah oleh pemerintah pusat yang merupakan daerah otonom hal itu sebenarnya tidak dituliskan di konstitusi lantaran persoalan itu adalah esensi dari negara kesatuan.⁴

Negara yang beralaskan terhadap legalitas pada substansinya merupakan negara hukum. Adapun yang dimaksud dengan negara hukum yaitu suatu negara di mana berdasar kepada legalitas juga

⁴ M. Agus Santoso. *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*. Jurnal Hukum. Vol.18 No.4 Oktober 2011. hlm.606

keadilan untuk rakyatnya. Makna dari kalimat tersebut adalah seluruh bentuk kewenangan serta tindakan perkakas negara ataupun perkakas penguasa, hal tersebut semata-mata berdasar kepada legalitas ataupun dengan kata lain diatur oleh legalitas. Hal tersebut seperti itu akan merefleksikan keadilan bagi kehidupan bermasyarakat.

Makna lain secara umum tentang negara hukum adalah bahwasannya adanya pembatasan kekuasaan negara oleh hukum baik itu segala sikap, tingkah laku serta perbuatan yang di mana dilakukan oleh penguasa ataupun aparatur negara ataupun dilaksanakan oleh para warga negara haruslah berlandaskan hukum. Mengenai arti pun makna dari negara hukum cukup penting untuk dicermati, sehingga akan ditemukan pemaknaan yang jelas dalam penggunaan selanjutnya.

Mohammad Yamin berpendapat yaitu “kata kembar negara hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata “negara” yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia, pada awal mulanya dinamai dengan Negara Tarum (Taruma Negara) di bawah Kepala Negara Purnawarman di Jawa Barat. Sedangkan kata “hukum” berasal dari bahasa Arab dan⁵ masuk kedalam bahasa Indonesia sejak mulai tersiarnya agama Islam di tanah Indonesia sejak abad ke-12. Walaupun kata kembar negara –

⁵ Abdul Aziz Hakim. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011). hlm.8

hukum itu terbentuk dari dua patah kata yang berasal dari dua bahasa peradaban tetapi kata majemuk itu mewujudkan suatu makna pengertian yang tetap dan tertentu batas-batas isinya. Istilah negara hukum dipakai dengan resmi dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Serikat Nomor 7 Tahun 1950. Sedangkan dalam kepustakaan Eropa dipergunakan istilah Inggris yaitu, *rule of law* atau *government of justice* untuk menyatakan negara hukum. Kedua istilah ini tidak terselip perkataan negara (*state*) melainkan syarat peraturan hukum itu dihubungkan kepada pengertian kekuasaan (*rule*) atau pemerintahan (*government*).

Menurut Wirjono Projadikoro, bahwa penggabungan kata-kata Negara dan Hukum, yaitu istilah Negara Hukum, yang berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya:

- a. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku; dan
- b. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Atas dasar pengertian pun juga pengistilahan itu maka teranglah bagi kita yaitu kata Negara dan Hukum di mana digabungkan jadi satu

padanan kata, dengan satu pemaknaan yang terkandung makan sendiri pun kaku.⁶

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidaklah dapat dimaknai secara tunggal, tetapi dimaknai harus dipahami bahwa konsep negara hukum sangatlah bergantung kepada *tempus* dan *locus* yang berbeda penganutannya. Bahkan Tahir Azhary dalam disertasinya sampai pada suatu kesimpulan bahwa konsep negara hukum adalah suatu genus begsrip yang terdiri atas lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Alqur'an dan Sunnah yang diistilahkan olehnya dengan nomokrasi Islam, negara hukum menurut tradisi eropa kontinental atau biasa disebut sebagai *rechtsstaats*, konsep negara hukum menurut tradisi negara-negara jajahan Inggris atau yang biasa disebut sebagai *rule of law*, konsep negara hukum dalam tradisi negara sosialis dan negara yang totaliter yakni *socialist legality* dan apa yang secara spesifik dikualifikasikan olehnya sebagai negara hukum Pancasila.⁷

Bilamana perwujudan cita negara hukum yang ber-esensikan keseimbangan seperti tadi yang akan kita kembangkan, memang demikianlah mestinya. Pelajaran dari pengalaman kita sendiri selama demikian banyak tahun dalam kehidupan bernegara, ataupun pelajaran yang sama yang diperoleh bangsa-bangsa lain, juga menunjukkan perlunya hal itu. Rasanya belum pernah ada negara, baik yang

⁶ *Ibid.*, hlm.9

⁷ Ibnu Sina Chandranegara. *Fungsi Falsafah Negara dalam Penerapan Konsep Negara Hukum*. Jurnal Cita Hukum. Vol.2 No.1 Juni 2014. hlm.64

bertumpu pada konsepsi *rechtsstaat* yang mengutamakan kepastian hukum, maupun yang bertumpu pada konsepsi *rule of Law* yang mengutamakan keadilan dan *due process*, yang tahan dan secara konsisten mampu secara murni berjalan hanya di atas konsepsi masing-masing.⁸

Sejarah hukum suatu bangsa sesungguhnya merupakan pencerminan kehidupan sosial bangsa-bangsa yang bersangkutan. Dengan demikian, layak pula bila dikatakan bahwa hukum adalah fungsi sejarah sosial masyarakat. Tetapi sejarah hukum bukanlah bangunan sosial yang statis, melainkan ia bisa berubah (dinamis).

Indonesia menyimpan bahan sejarah yang cukup kaya dan adalah menarik sekali apabila para ahli studi untuk menelusuri hubungannya dengan perkembangan hukum negeri ini.⁹

Berdasarkan perkembangan sistem hukum Indonesia, akan terlihat adanya ciri-ciri khusus yang menarik untuk dikaji. Ketika pertama kali bangsa Belanda datang ke Indonesia, telah ada suatu tatanan hukum sendiri, yaitu tatanan hukum asli masyarakat atau yang disebut dengan Hukum Adat, yang berbeda dengan tatanan hukum bangsa Belanda. Bangsa Belanda yang saat itu menduduki beberapa wilayah di Indonesia,¹⁰ Belanda tidak meniadakan tatanan hukum asli

⁸ Bambang Kesowo. *Negara Hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar bagi Perencanaannya*. Jurnal Arena Hukum. Vol.5 No.1 April 2012. hlm.3

⁹ Ardiansyah. *Peran Sejarah dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Jurnal Mahkamah. Vol.5 No.2 Oktober 2013. hlm.180

¹⁰ H.M. Soerya Respationo. *Paradigma Pemikiran di Bidang Politik dan Hukum di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPA. Vol.18 No.3 September 2010. hlm.300

tersebut (hukum adat), tetapi juga tidak menundukkan diri pada Hukum Adat.¹¹

Gagasan mengenai bagaimana pengembangan hukum di Indonesia nampaknya dimulai dengan adanya niat huna mengkodifikasikan hukum. Keputusan guna melakukan hal tersebut dilakukan oleh pemerintah pada tahun 1848 dengan cara memanggil para ahli hukum dagang pun juga hukum sipil di Belanda yang sudah dikembangkan 10 tahun sebelumnya.¹²

Memasuki tahun 1860 dimulai penataan organisasi peradilan dan kegiatan bidang legislasi dengan melakukan kodifikasi-kodifikasi hukum seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt) di mana dahulu lebih dikenal dengan BW (*Burgelijk Wetboek*) juga Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*) yang tak lain merupakan peninggalan penjajah yang mengatur hukum privat (perdata) dan untuk orang-orang Eropa yang berada di Indonesia. Kedua Undang-undang tersebut pada hakekatnya merupakan penjiplakan dari BW dan WK yang pada saat tahun 1838 diundangkan di Belanda. Pembnerlakuan BW sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berdasar pada prinsip *concordantie*, adalah sebuah prinsip penyesuaian didaerah hukum negara Indonesia. Pada masa itu berlaku pluralisme hukum di mana hukum adat dibolehkan berlaku terhadap golongan masyarakat Indonesia asli sedangkan

¹¹ *Ibid.*, hlm.301

¹² Ardiansyah. *Peran Sejarah dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Jurnal Mahkamah. Vol.5 No.2 Oktober 2013. hlm.176

hukum Eropa diberlakukan terhadap golongan Eropa yang bertempat tinggal di Indonesia (Hindia Belanda).¹³

Dalam implementasinya, konsep kodifikasi hukum erat kaitannya dengan pluralisme dan integrasi hukum, di mana terdapat berbagai jenis hukum di Indonesia, yang mewakili hukum negara Indonesia kemudian hukum Barat, hukum Islam dan hukum adat. Atas nama hukum pribumi dan sebagainya. Baik permasalahan kodifikasi maupun soal pluralisme dan unifikasi hukum, semula menjadi pusat perhatian orang Belanda di Indonesia terutama kalangan pemerintah kolonial dan para usahawan berkenaan dengan pertumbuhan perusahaan orang eropa. Para usahawan tersebut memerlukan kepastian hukum dalam mereka berhubungan dengan lawan dagang dan usaha mereka, baik di Indonesia maupun diluar negeri yaitu di Eropa dan negeri Belanda itu sendiri. Mereka perlu memastikan dasar hukum dari kontrak yang mereka lakukan dengan kaum pribumi dan orang asing lainnya di Indonesia.¹⁴

Sebab itu dalam melihat persoalan hukum di Indonesia harus dipandang dari kenyataan sejarah dan perkembangan hukum Indonesia itu sendiri. Pada saat ini terdapat perbedaan cara pandang terhadap hukum diantara kelompok masyarakat Indonesia. Berbagai ketidakpuasan atas penegakkan hukum dan penanganan berbagai persoalan hukum bersumber dari cara pandang yang tidak sama

¹³ H.M. Soerya Respationo, *loc.cit.*

¹⁴ Ardiansyah, *loc.cit.*

tentang apa yang dimaksud hukum dan apa yang menjadi sumber hukum. Dalam bagian ini akan mengkaji permasalahan ini dari sudut pandang teori positivisme yang berkembang didalam ilmu hukum.

Positivisme merupakan salah satu aliran dalam paham filsafat yang berkembang di Eropa Kontinental, khususnya di Perancis. Positivisme adalah suatu paham yang menuntut agar setiap metodologi yang dipikirkan untuk menemukan kebenaran hendaklah memperlakukan realitas sebagai sesuatu yang eksis, suatu objek yang harus dilepaskan dari segala macam konsepsi metafisis yang bersifat subjektif. Hukum positif menghendaki dilepaskannya pemikiran meta yuridis mengenai hukum sebagaimana dianut oleh para eksponen aliran hukum kodrat. Karena itu setiap norma hukum haruslah eksis pada alamnya yang objektif sebagai norma-norma yang positif, ditegaskan sebagai wujud kesepakatan kontraktual yang konkrit sebagai kesepakatan antara warga masyarakat (atau wakil-wakilnya).

Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut positivisme dalam paradigma pembentukan hukumnya, atau paradigma yang hanya menganggap bahwa hukum itu adalah norma-norma yang di positifkan saja, sudah barang tentu mempunyai kelemahan dalam penerapan hukumnya, dalam pandangan positivisme, yang dikatakan hukum adalah suatu norma-norma yang telah dipositifkan, sedangkan

norma-norma yang tidak tertulis sekalipun itu baik dan bagus bukan disebut sebagai hukum.¹⁵

Faktor-faktor yang mempengaruhi sejarah dalam pembangunan sistem hukum nasional adalah sebagai berikut:

- a. Hubungan-hubungan antara sejarah hukum dengan ilmu lainnya sehingga menunjukkan perubahan yang sedikit demi sedikit akan berimbas kepada pembangunan hukum.
- b. Pertahanan kemampuan adaptasi sejarah dalam perkembangan kemajuan zaman dan era globalisasi.
- c. Adanya lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan dalam sistem hukum Indonesia yang sangat mempengaruhi dalam perkembangan sejarah hukum.

Faktor terpenting yang menentukan perkembangan sejarah hukum di Indonesia selanjutnya sebagai akibat dari penjajahan bangsa asing adalah timbulnya fenomena pertumbuhan yang terkunci. Artinya sebagai akibat dari berbagai aspek perubahan, maka Indonesia tidak lagi bisa menikmati pertumbuhan sendiri yang asli. Pengalihan kekuasaan politik dengan pihak penjajah pada akhirnya menentukan apa yang selanjutnya harus dilalui oleh masyarakat dan bangsa Indonesia dalam pertumbuhan selanjutnya.

Keterlambatan pembangunan sistem hukum nasional disebabkan oleh adanya ketidak seimbangan antara hukum yang ada dengan

¹⁵ H.M. Soerya Respationo, *loc.cit.*

hukum yang diharapkan dan dicita-citakan oleh masyarakat Indonesia, sehingga pertumbuhan hukum nasional tidak signifikan dan menjadi sangat lambat karena masyarakat tidak cepat tanggap dan tidak mau tahu mengenai pembangunan hukum yang sudah dibuat oleh badan legislasi nasional dan legislatif sebagai pembuat aturan dan undang-undang.

Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta bahan dan/atau sumber daya dari Dewan Perwakilan Daerah dan/atau masyarakat. Perencanaan pembentukan RUU dan bahan/masukan yang disiapkan baik oleh Pemerintah maupun DPR.¹⁶ Dalam pemerintahan, daftar rencana legislasi meliputi segala rencana pembentukan peraturan perundang-undangan, yang keduanya masih dalam penyusunan, yaitu ingin mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang siap dan siap diajukan ke DPR.

Seperti disebutkan di atas, memiliki tingkat prioritas dianggap sangat umum, karena hampir semua akun yang diprioritaskan memenuhi setidaknya satu kriteria. Oleh karena itu, tindakan prioritas yang semula dimaksudkan untuk memeriksa rekening-rekening yang kurang mendesak menjadi tidak efektif.¹⁷

Perkembangan hukum dalam lanskap kelembagaan setidaknya dapat dilihat pada bidang dan jenjang yudikatif, jumlah profesional

¹⁶ *Ibid.*, hlm.180

¹⁷ *Ibid.*, hlm.181

hukum dan eksekutif atau eksekutif hukum serta tingkat keterampilan (pendidikan).

Perkembangan makna hukum dapat dilihat melalui sifat legitimasi hukum, yang dapat dibedakan dari aspek formal dan aspek material. Dasar penggunaannya, yang meliputi kekuasaan dan legitimasi; dan dari manfaatnya bagi masyarakat berupa ketertiban dan keadilan. Pada hakikatnya ketiga pasang parameter pembangunan hukum tersebut dapat dipadukan dengan cara yang berbeda tergantung pada proses legislasi dan proses hukum. Namun, ada kecenderungan untuk mendefinisikan aliansi lebih dengan berfokus pada manfaat bagi kehidupan masyarakat daripada tujuan hukum.

Dari pada itu perlu dicatat bahwa perkembangan hukum yang ideal secara substantif tentulah diamati melalui keseimbangan dari setiap pasangan ukuran tersebut didalam kenyataan. Pengamatan terhadap perkembangan hukum secara substantif dalam bagian ini dilakukan dengan mempelajari berbagai produk dan penggunaan hukum yang banyak meminta perhatian masyarakat melalui kerangka berfikir tersebut diatas.

Ada keseimbangan antara kekuasaan (*power*) dan penerimaan publik (*legitimasi*) dalam cara penggunaan hukum. Sementara itu, dalam demokrasi yang diperintah, kekerasan/kekuasaan adalah cara untuk mengeksploitasi hukum secara penuh. Sistem saat ini tidak percaya pada prosedur hukum kecuali revolusi. Meskipun pemerintah

memiliki kekuatan untuk campur tangan dalam proses dan keputusan pengadilan, hukum sering diabaikan demi revolusi. Bahkan saat ini, meskipun kekuasaan merupakan alat penegakan hukum,¹⁸ upaya tersebut masih perlu dilakukan dengan kekuatan dan keyakinan yang lebih besar, namun upaya telah dilakukan untuk melaksanakan hukum berdasarkan rasa keadilan masyarakat.

Konsep hukum adalah sekelompok orang yang tunduk pada hukum, tidak mudah untuk mendefinisikan lembaga absolut minimum yang dimiliki oleh sistem untuk disebut sistem hukum. Masyarakat selalu dicirikan oleh banyak kelas sosial, dengan lembaga yang terpisah, berbeda dan khusus untuk membuat dan mengelola hukum.

Di dunia modern, batas antara sistem hukum umumnya adalah negara. Otoritas hukum mengikuti garis politik dan dibagi secara regional. Banyak negara memiliki lebih dari satu sistem hukum, seperti federasi. Banyak negara-negara pernah atau sekarang mempunyai sistem hukum ganda tanpa negara itu federal. Dalam kebanyakan negara-negara di Afrika, hukum dari bangsa penjajah diterapkan hampir dalam keseluruhan pada bagian-bagian masyarakat yang telah mengikuti cara hidup barat dan telah mengambil bagian dalam semacam perekonomian pasar. Di pedalaman, kelompok-kelompok pribumi menyelesaikan sengketa dengan menggunakan

¹⁸ *Ibid.*, hlm.177

hukum kebiasaan, yang berbeda dengan hukum yang diterapkan oleh negara.

Guna melihat sistem hukum antara lain, hendaknya hukum dilihat sebagai suatu proses di mana dilaksanakan oleh institusi-institusi hukum serta bagaimana hal tersebut dilaksanakan. Ini adalah salah satu arti dari kata sistem dalam ilmu sosial modern, suatu satuan operasi dalam sistem sosial yang mengambil bahan-bahan mentah, memproses bahan mentah itu dan menghasilkan suatu keluaran. Menggunakan sistem hukum dengan mesin adalah kasar namun berguna. Ia menggunakan perhatian kita kepada bagian-bagian penggerak yang sesungguhnya. Bertolak dari jalan fikiran itu, studi tentang sistem hukum mencakup studi tentang:

- a. Tuntutan terhadap institusi hukum yang menghasilkan suatu tindakan tertentu.
- b. Jawaban yang dibuat oleh institusi hukum.
- c. Akibat jawaban tersebut terhadap orang yang memuat tuntutan dan terhadap masyarakat secara keseluruhan.

Hukum dalam arti yang seluas-luasnya adalah *the legal machinery in action*, dan ini merupakan kaidah-kaidah (baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis berupa perundang-undangan), prasarana (kepolisian, kejaksaan, advokat dan peradilan) serta keadaan dari manusia-manusia penegak hukum itu sendiri. Oleh karena itu, dalam membicarakan peranan sejarah hukum bagi pembangunan

hukum nasional, kita harus memberikan perhatian terhadap kedudukan hukum dalam arti luas.¹⁹

Kehidupan manusia terus bergerak dan bahkan berubah dengan cepat dengan adanya sistem nilai yang diterima. Sejak awal, negara-negara yang berkembang dan hidup dalam tradisi *rule of law* tidak menyangka bahwa gagasan menegakkan keadilan dapat diselesaikan dengan cara kekuasaan dan peradilan. Mereka mengakui bahwa ada banyak standar dan pedoman, terutama hak dan aturan atau prinsip permainan dasar yang harus dijamin oleh undang-undang. Jika kita ambil contoh proses legislasi Amerika Serikat, produktivitas Kongres sebagai otoritas legislatif, jumlah undang-undang yang disahkan setiap tahun tidak kalah dengan Indonesia yang telah bekerja sejak awal. dengan konsep *rechtsstaat*. Meski contohnya tersebar di Inggris dan Australia, situasi dan situasinya tidak jauh berbeda dengan Amerika Serikat.

Bahkan persoalan pemahaman negara hukum tampaknya telah berakhir secara teoretis. Prinsip negara hukum bukanlah masalah bentuk atau prosedur.²⁰ Keinginan akan supremasi hukum pada dasarnya fundamental. Konsep negara hukum adalah gagasan bahwa administrasi publik, termasuk pemerintah, harus selalu didasarkan pada dan mematuhi hukum yang baik dan adil. Isu utama yang perlu dijawab kemudian adalah bagaimana menerapkan aturan dan

¹⁹ *Ibid.*, hlm.178

²⁰ Bambang Kesowo. *Negara Hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar bagi Perencanaannya*. Jurnal Arena Hukum. Vol.5 No.1 April 2012. hlm.3

prosedur, bagaimana mengubah semangat keadilan menjadi undang-undang yang mapan dan bagaimana menerapkan sistem peradilan yang dapat memberikan dan menjamin keadilan.²¹

Banyak hal yang perlu diperhatikan sebagai ciri relasional hukum dalam tataran masyarakat daerah sebagai sistem yang dapat berfungsi dengan baik, maka harus diperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Hubungan antara orang-orang, yaitu setidaknya dua orang atau lebih yang berinteraksi dalam masyarakat, hubungan mereka sebagai syarat mutlak keberadaan hukum. Dengan demikian, dalam masyarakat di mana hukum berada (*ubi societas ibi ius*), paling baik mencakup hubungan dan hubungan yang menjelaskan bahwa interaksi manusia tidak dapat dipisahkan dari hukum. Sifat ini juga perlu diperhatikan karena termasuk syarat hubungan baik, yang menentukan tingkat keadilan hukum.²²
- b. Sifat hukum yang relativistik berarti hukum itu berkaitan. Ini adalah *raison d'être* (dasar pemikiran adanya) dari hukum. Apalagi di dunia modern. Hukum sangat penting di mana individu semakin tersebar. Ada arus sentral dalam masyarakat, yang membuat sulit untuk mempertahankan persatuan. Disinilah

²¹ *Ibid.*, hlm.4

²² Askarial. *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu Periode 1999-2004 Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*. Jurnal Mahkamah. Vol.1 No.2 Oktober 2009. hlm.267

hukum berperan dalam menghubungkan dan memadukan. Hukum akan menjadi mekanisme pemaksaan apalagi dengan pembatasan-pembatasan yang melekat padanya. Individu cenderung otonom yang akan sulit untuk berkumpul, sehingga hanya dapat dihubungkan dengan paksaan hukum.²³

2. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan yang ada di daerah, mengapa demikian? Karena DPRD bukan merupakan legislatif daerah, maka dalam negara kesatuan atau yang sering disebut dengan negara tunggal terpusat atau negara *unitaris*, negara tunggal terpusat (*unitary*) adalah negara berbentuk tunggal (satu negara) yang berpusat satu dan terdiri dari hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, dan satu legislatif. Seluruh wilayah negara yang bersangkutan menjalankan fungsi-fungsi yang diselenggarakan²⁴ oleh pemerintah pusat atau daerah yang diselenggarakan oleh satu pemerintahan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan badan penyelenggara pemerintahan daerah karena tidak ada badan legislatif daerah dalam pemerintahan kesatuan. Dengan kewenangan penuh untuk mengurus pemerintahan, kekuasaan DPRD sebatas menjalankan tugasnya menurut undang-undang. Dalam menjalankan pemerintahan, kekuasaan DPRD begitu besar, kepala negara bukan pejabat, sehingga kepala negara lebih di

²³ *Ibid.*, hlm.268

²⁴ M. Agus Santoso. *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*. Jurnal Hukum. Vol.18 No.4 Oktober 2011. hlm.605

atas dalam menjalankan pemerintahan negara. Keberadaan ini sudah berlangsung lama di Indonesia, namun ada hal yang menarik ketika diimplementasikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999,²⁵ DPRD ditempatkan sebagai lembaga legislatif daerah yang kedudukannya diatas Kepala Daerah, dan bahkan DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila pertanggung jawabannya ditolak untuk yang kedua kalinya, DPRD mempunyai kewenangan untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Tentu saja kewenangan yang berlebihan itu bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan, dan bahkan akan mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah tidak berlangsung lama (hanya kurang lebih 5 (lima) tahun) kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dikembalikan ke Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Negara Bagian, tetapi perbedaannya lebih bersifat daerah, yaitu telah mengatur otonomi seluas-luasnya, artinya mengikuti ketentuan-ketentuan Dengan dikeluarkannya UUD 1945, persoalan demokrasi mulai terlihat, yaitu pembagian kekuasaan dan pemberian kekuasaan kepada daerah-daerah yang berskala besar dalam hal perimbangan keuangan, meskipun kekuasaan PDP tidak

²⁵ *Ibid.*, hlm.606

sebesar itu karena bagian dari pemerintah daerah. Ini adalah sistem otonomi dalam negara kesatuan.²⁶

Gubernur, Bupati atau Walikota, serta perangkat daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sedangkan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedua badan pemerintah daerah ini memiliki status yang sama dan akan menjadi mitra dalam hubungan kerja (hubungan kewenangan) antara kedua badan pemerintah daerah tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Hubungan yang berkenaan dengan pemilihan, sebagai hubungan yang paling awal terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perwujudan dari demokrasi;
- b. Hubungan dalam bidang legislasi, merupakan konsekuensi dari pemerintah daerah yang berotonomi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat daerah. Untuk itu kepada DPRD dan Kepala Daerah diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan Perda;
- c. Hubungan dalam bidang anggaran, merupakan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan RAPBD dan menetapkan APBD serta perubahan APBD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah;

²⁶ *Ibid.*, hlm.607

- d. Hubungan dalam bidang pengawasan, adalah hubungan yang dilakukan oleh DPRD secara sepihak terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang²⁷ demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan bersama, juga tidak menyimpang norma-norma dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- e. Hubungan dalam bidang pertanggungjawaban adalah hubungan yang sifatnya sepihak dari DPRD kepada Kepala Daerah dan dapat juga dikelompokkan ke dalam hubungan pengawasan. Karena pada hakikatnya pertanggungjawaban itu sendiri merupakan instrumen untuk melihat, mengevaluasi dan menguji sejauh mana penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu periode tertentu itu sudah terlaksana atau sebaliknya belum terlaksana sesuai dengan rencana dan program yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- f. Hubungan dalam bidang administrasi, yaitu hubungan yang berkenaan dengan pengangkatan pejabat daerah, seperti sekretaris daerah, dan lain sebagainya.

Di antara sekian banyak jenis hubungan dan wewenang antara DPRD dan kepala daerah, dapat dipahami bahwa kepala daerah bukanlah penguasa tunggal di daerah, karena penyelenggara

²⁷ *Ibid.*, hlm.616

pemerintah daerah adalah kepala daerah dengan DPRD. Diharapkan kepala daerah dan DPRD dapat menciptakan suasana demokrasi di daerah, sehingga terciptanya sebuah *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dapat dijelaskan dengan tiga jenis hubungan: kemitraan, kontrol, dan penganggaran. Seperti halnya hubungan DPR dengan Presiden di Pemerintah Pusat. Hubungan kemitraan antara Kepala Daerah dengan DPRD disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 27 Ayat (1) huruf k bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan DPRD pada saat Rapat Paripurna. Namun rencana strategis tersebut tidak harus mendapatkan persetujuan oleh DPRD, tetapi hanya dilaporkan dan kemudian berpedoman pada rencana strategis yang disepakati bersama yang mengatur pemerintahan daerah, yang merupakan bentuk konsensus. Hal ini akan berimplikasi pada anggaran, yang akan dibahas dan diubah menjadi Peraturan Daerah.

Hal itu akan berdampak pada akuntabilitas hubungan pengawasan DPRD dengan kepala daerah. Pasal 27 Ayat (2) Undang-undang²⁸ Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan: Selain kewajiban-kewajiban yang disebutkan dalam Pasal (1). Kepala daerah juga wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan negara kepada pemerintah

²⁸ *Ibid.*, hlm.617

dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Pernyataan pertanggungjawaban kepada DPRD meliputi 2 (dua) urusan: yakni rumah tangga daerah dan tugas pembantuan, namun tindak lanjut pemberian pernyataan pertanggungjawaban tersebut, DPRD tidak memiliki kewenangan yang jelas, karena tidak diinstruksikan bagaimana dampaknya jika pernyataan pertanggungjawaban kepala daerah tidak dapat diterima oleh DPRD.

Laporan penyelenggaraan oleh pemerintah daerah kepada Pemerintah merupakan bentuk pertanggungjawaban secara vertikal yang disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, namun karena kedudukan DPRD dan pemerintah daerah sama persis maka laporan pertanggungjawaban yang disampaikan kepada DPRD bersifat horizontal, tidak ada yang lebih tinggi dan keduanya sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Karena DPRD dan kepala daerah adalah pejabat pemerintah daerah, hubungan mereka harus diatur dengan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya urgensi hubungan antara legislatif dan pemerintah daerah meliputi pendelegasian, penganggaran, akuntabilitas, pembentukan peraturan daerah, pengangkatan sekretaris daerah, pembinaan dan pengendalian.

Diharapkan gaya komunikasi jaringan DPRD dengan kepala daerah akan berfluktuasi sesuai kebutuhan, tentunya masalah ini akan muncul jika keduanya berlanjut ke arah yang salah dan menempel tidak hanya pada institusi tetapi juga pada individu. Mereka berpikir bahwa sebuah negara yang ingin membawa keuntungan regional sambil mengambil arah untuk menerapkan pedoman yang jelas, demokratis, jujur, adil, bertanggung jawab dan realistis akan berpegang pada kontrak berikut sebelum implementasi. kelak menyimak komponen yang kaca berlapiskan intensi umum dan taat muka pranata kebiasaan yang hidup tempuh etik-etik muka umum.²⁹

Lebih format lagi koneksi kisi-kisi DPRD pakai kepala daerah diharapkan bukan saja semata-mata sejiwa pakai tertib yang terdapat, tetapi juga berlapiskan kontrak-kontrak yang etis dan ideal-ideal tradisi lokal, menjelang itu keduanya harus mampu menunggangi sal sipil seperti katalisator dan dinamisator menjelang menggelorakan penyerasian koneksi Di antara keduanya, semakin banyak format kepegawaian, semakin tinggi kepentingan dan kontribusi secara keseluruhan dalam pembangunan daerah, dan juga dipengaruhi oleh salah satu faktor, diharapkan peran DPRD dapat dibandingkan dengan fungsi dan kemandiriannya. Mengharapkan. Ibukota negara juga dirugikan oleh pedoman umum kedua prosedur ini, terutama aspek prosedur di negara bagian yang semakin

²⁹ *Ibid.*, hlm.618

meningkat, yang menyebabkan terciptanya semangat yang baik. Pola hubungan jalinan kemitraan DPRD menggunakan kepala daerah tetap disuntikkan ke dalam interior sistem demokrasi di Indonesia, memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana pawai lintas seksi lintas seksi dunia . Hanya satu fitur legislatif yaitu Legislatif Pusat.³⁰

Dalam hal Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dilaksanakan di bidang pemerintahan, Pemerintah Republik Indonesia membagi provinsi-provinsi dalam bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu, sejak proklamasi kemerdekaan, kita telah melihat pemerintah berulang kali mengeluarkan undang-undang terhadap pemerintah negara bagian. Perubahan tersebut dapat dilihat karena masing-masing undang-undang disesuaikan dengan keadaan dan kondisi pada saat terjadinya, akhirnya lahirlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

Berikut ini adalah beberapa undang-undang Pemerintah Negara Bagian yang disebutkan;

- a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang merupakan langkah pertama menerapkan demokrasi di daerah. Sayangnya Undang-undang ini terlalu singkat bunyinya, karena

³⁰ *Ibid.*, hlm.619

hanya mengatur kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) sebagai penjabaran Komite Nasional Indonesia (KNI) yang merupakan badan legislatif darurat. Kemudian selanjutnya di daerah, KND berganti nama menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD).

- b. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok Tentang Pemerintahan Daerah.³¹
- c. Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950 Tentang Pemerintahan Negara Indonesia Timur (NIT) ini hanya bersifat separatis, hal ini akibat berlakunya Konstituante RIS di mana Negara Republik Indonesia berbentuk serikat. Untunglah, kemudian Undang-undang ini tidak sempat diterapkan karena disusul dengan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dengan sendirinya membubarkan NIT.
- d. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- e. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- f. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- g. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.³²

³¹ Inu Kencana Syafii. *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2011). hlm.53

- h. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- i. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- j. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- k. 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.
- l. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Di tahun ada tiga alasan utama lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah pada saat itu:

- a. Alasan politik

Hal ini terjadi karena adanya perubahan struktur politik pada saat itu.

- b. Alasan sosiologis

³² *Ibid.*, hlm.54

Karena keadaan dan kondisi masyarakat semakin berkembang.

c. Alasan konstitusional

Dengan memperhatikan keseimbangan keadaan dan pendapat yang timbul dari rapat-rapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi sebagai berikut.

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat khusus atau istimewa.”

Terdapat 3 (tiga) asas yang diterapkan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Desentralisasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau negara bagian yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan mereka sendiri. Desentralisasi kekuasaan oleh pemerintah pusat dalam³³ berbagai bentuk, seperti desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional

³³ *Ibid.*, hlm.55

(berdasarkan pelayanan dan kebutuhan) dan desentralisasi administratif (disebut desentralisasi).

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/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

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.

Hasil prinsip ditangkap:

- a. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas-batas wilayah tertentu, yang mempunyai hak, wewenang, dan tugas untuk mengatur dan mengurus keluarganya sendiri dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Ini adalah aplikasi daerah otonom yang didesentralisasi dan oleh karena itu didirikan dan disusun untuk tujuan:
 - 1) Daerah Tingkat I atau Daerah Khusus Ibukota Daerah.
 - 2) Wilayah tingkat II.

Di tahun Dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kata Dati I dan Dati II diganti begitu saja dengan provinsi dan kabupaten tanpa mengurangi makna otonomi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, selain kepala pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah juga dibentuk sekretariat daerah dan kantor otonom yang masing-masing merupakan badan pimpinan dan kontrol di daerah.

- b. Daerah Administratif, yaitu wilayah kerja aparaturnya pemerintah yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan umum di daerah. Wilayah administrasi ini merupakan pelaksanaan asas dekonsentrasi sehingga wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi menjadi sebagai berikut.

- 1) Wilayah provinsi atau ibukota negara.
- 2) Wilayah kabupaten atau kota.
- 3) Wilayah kecamatan.

Jika dipandang perlu dapat pula dibentuk kota administratif di atas wilayah kecamatan.³⁴

Menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 *“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*

³⁴ *Ibid.*, hlm.56

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Artinya suatu sistem pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah daerah baik itu kepala daerah serta dinas-dinas terkait dan peran dari pada anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang dilaksanakan sesuai dengan asas otonomi daerah.

Di tahun Pasal 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memungkinkan kita untuk memahami bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Suatu daerah dapat disebut daerah otonom jika memiliki kriteria atau ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Jika ada beberapa kasus atau yang biasa disebut urusan dalam negeri daerah, urusan keluarga daerah dialihkan dari pemerintah pusat ke negara bagian.
- b. Urusan dalam negeri daerah ini dikendalikan atau diselenggarakan atas prakarsa dan kebijaksanaan daerah itu sendiri.
- c. Untuk mengatur dan mengurus keluarga di daerah, daerah membutuhkan aparturnya sendiri, terpisah dari struktur pemerintahan pusat, untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya sendiri.

- d. Memiliki sumber keuangan sendiri yang menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah dan membiayai semua kegiatan dalam hal mengurus keluarga daerahnya.

Reformasi membawa perubahan besar dalam sistem politik terpusat di daerah. Sebagai pilihan politik, desentralisasi sangat diperlukan untuk mengatasi permasalahan pemerintahan. Meskipun paradigma dalam kebijakan desentralisasi sangat baik, namun tetap membutuhkan kondisi umum untuk beroperasi secara optimal. Di antara prasyarat, desentralisasi harus didukung oleh perencanaan yang matang dan kapasitas atau kapasitas negara di tingkat individu, organisasi dan sistem.

Desentralisasi ditandai dengan otonomi daerah dan otonomi daerah. Dari segi hukum, konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung unsur kewenangan pengaturan dan administrasi. Kekuasaan untuk mengatur dan mengurus merupakan inti dari otonomi daerah. Sejak pembentukan daerah otonom, aspek spasial dan sosial yang³⁵ dicakup oleh otonomi daerah sudah jelas, yang perlu lebih jelas adalah masalah yurisdiksi yang dicakup oleh otonomi daerah. Oleh karena itu, selain pembentukan daerah otonom, konsep desentralisasi juga mencakup penyerahan kekuasaan dalam urusan pemerintahan (Pasal 18 UUD 1945). Artinya terjadi pelimpahan urusan pemerintahan, yang secara tidak langsung membagi kekuasaan

³⁵ Sudi Fahmi. *Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jurnal Mahkamah. Vol.5 No.2 Oktober 2013. hlm.107

antara pemerintah dan daerah otonom dengan menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom.

Secara teoritis, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom diungkapkan kepada masyarakat setempat melalui pelayanan publik sesuai dengan petunjuk dan perintah yang dikeluarkan pada tahun 1945. Ini digunakan dalam arah daerah otonom. Dalam kerangka *good governance*, perlu dibangun cara untuk menciptakan demokrasi partisipatif baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun dalam implementasinya. Sesuai dengan praktik pemerintahan yang direformasi, peran pemerintah daerah kini telah berkembang dari penyedia layanan menjadi penyedia layanan untuk mengubah perahu dari mendayung menjadi mengemudikan perahu dalam konsep pemerintahan yang baik.³⁶

Di tahun Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa pembentukan peraturan daerah tentang pemerintahan daerah bertujuan untuk melaksanakan fungsi, wewenang, tugas dan tanggung jawab serta perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hukum negara memiliki berbagai fungsi:

- a. SEBUAH. Sebagai alat kebijakan pelaksanaan otonomi daerah dan fungsi pembantuan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

³⁶ *Ibid.*, hlm.108

- b. Itu adalah aturan penegakan hukum. Dalam kegiatan ini, peraturan lingkungan hidup tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Sebagai alat pembangunan untuk meningkatkan keamanan kawasan.³⁷

3. Program Legislasi Daerah

Di negara yang menganut hukum Eropa Kontinental terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman tempat lahirnya cabang Ilmu Pengetahuan khususnya di bidang Perundang-undangan (dalam makna luas, yang selanjutnya disebut sebagai Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan) ini, dijumpai beberapa istilah sebagaimana dikemukakan oleh pakar-pakarnya.

- a. S.O. Van Poelje menyebutkan sebagai *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde* berarti ajaran atau pengetahuan perundang-undangan.³⁸
- b. B. Krems dan W. Maihover menyebutnya *gesetzgebungswissenschaft*.
- c. P. Noll menyebutnya *gesetzgebungslehre*.

³⁷ Arifin Bur, Wira Atma Hajri. *Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Daerah Mengenai Pengelolaan Air Limbah Domestik Di Kabupaten Bengkalis*. Jurnal UIR LAW REVIEW. Vol.2 No.2 Oktober 2019. hlm.409

³⁸ Ellydar Chaidir, et al. *Hukum Tata Negara Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2020). hlm.116

- d. J. Rodig dan Herald Kindermann menyebutnya *gesetzgebungstheorie*.

Hamid S. Attamimi cenderung mengikuti interpretasi Burkhardt Krumm tentang *gesetzgebungswissenschaft* sebagai ilmu hukum (dalam arti luas), yang dalam pandangan mereka terdiri dari dua cabang atau sisi:

- a. Sisi yang bertujuan untuk menjelaskan dan menjelaskan pengertian disebut teori *gesetzgebung*, dan bersifat kognitif dan inilah yang diterjemahkan ke dalam teori hukum.
- b. Aspek inilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan penerapan apa yang disebut tabiat fitrah, yang diterjemahkan ke dalam ilmu fiqh.

Secara historis, kata hukum merupakan terjemahan dari kata bahasa Belanda *wetgeving* yang berarti membuat aturan (misalnya basah, yaitu hukum). Kata ini merupakan gabungan dari kata *wet* (hukum) dan *give* (artinya memberi atau melakukan). *Wetgever* sendiri adalah pembuatnya yaitu DPR dan pemerintah yang biasa disebut sebagai legislatif dan eksekutif. *Wetgeving (law making)* berarti pembuatan Undang-undang. Para guru besar maupun *meester in de rechten* (ahli hukum) menerjemahkan istilah *wetgeving* menjadi perundang-undangan disebabkan adanya kata *wet*.

Produk kegiatan hukum tidak hanya berupa undang-undang, tetapi juga dalam bentuk hukum lain (*juridischvorm*), yaitu peraturan

pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan dan sebagainya. Dengan demikian undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan dan sebagainya adalah produk atau hasil dari kegiatan³⁹ pembuatan aturan tersebut. Dengan kata lain, peraturan hukum merupakan bagian dari perbuatan hukum (hasil perbuatan) dan sekaligus.

Menurut Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan (*wetelijk regelingen*) berarti peraturan yang diundangkan. Istilah peraturan perundang-undangan digunakan untuk membahas jenis atau bentuk peraturan (hukum), sedangkan dalam hal lain kata hukum lebih tepat. Oleh karena itu, kata hukum secara teoritis dan konseptual lebih formal daripada kata hukum.

Dalam bahasa Belanda, istilah peraturan hukum dikenal dengan istilah *legal regels*, yang hanya memiliki ruang lingkup peraturan keputusan tertulis. Selain keadaan dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau dikenal dengan *besluiten* (keputusan dalam arti luas), *wettelijk regels* juga mengandung *beleids regels* (pedoman), termasuk *beschikking* (undang-undang).

Maria Farida Indrathi Soprapto mendefinisikan hukum dalam dua cara:

- a. Proses pembuatan peraturan negara di tingkat pusat dan daerah.

³⁹ *Ibid.*, hlm.117

- b. Semua peraturan daerah yang merupakan hasil pembuatan peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah.⁴⁰

Hamid S. Attamimi menyampaikan batasan-batasan berikut ini mengenai hukum.

“Semua peraturan hukum yang berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula.”

Pada bagian lain Attamimi menjelaskan, peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari undang-undang.

Menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bunyi-nya adalah:

“Undang-undang pada umumnya adalah peraturan tertulis yang memuat aturan-aturanyang mengikat secara hukum dan ditetapkan atau ditetapkan oleh lembaga pemerintah atau pejabat yang berwenang melalui tata cara yang ditetapkan dalam lembaga legislatif.”

Menurut Ateng Syafrudin, hukum mengandung tiga unsur, yaitu: norma hukum (*rechtsnormen*), berlaku secara lahiriah (*naar*

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.118

buiten werken); dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in destroye zin*).

Dalam penjelasannya tentang sifat aturan hukum, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa aturan hukum membuat aturan yang terdiri dari metode berikut.

- a. Ia bersifat umum dan menyeluruh, sehingga bertentangan dengan sifat-sifat khusus tertentu.
- b. Universal. Itu diciptakan untuk menghadapi peristiwa masa depan jika bentuk konkretnya belum jelas. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirancang untuk memecahkan hanya fenomena tertentu; dan⁴¹
- c. Ia memiliki kekuatan untuk memperbaiki dan memperbaiki dirinya sendiri. Setiap aturan biasanya menyertakan klausa yang berisi kemungkinan peninjauan kembali.⁴²

Daerah menetapkan peraturan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan pengelolaan bersama. Peraturan daerah ditetapkan oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan lingkungan mengandung unsur-unsur berikut:

- a. Pelaksanaan otonomi daerah dan kegiatan pendampingan.
- b. Penjelasan lebih lanjut dari ketentuan hukum yang lebih tinggi.
- c. Materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Undang-Undang.

⁴¹ *Ibid.*, hlm.119

⁴² *Ibid.*, hlm.120

Peraturan daerah dapat memuat ketentuan yang berkaitan dengan:

- a. Membebankan biaya penegakan hukum kepada pelanggar hukum negara secara keseluruhan atau sebagian.
- b. Penjara paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50 juta.
- c. Ancaman pidana penjara atau denda sebagaimana diatur dalam undang-undang.⁴³
- d. Risiko pemulihan dan sanksi administratif.

Sanksi administratif berupa teguran tertulis, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan izin sementara, pencabutan izin tetap, denda administrasi.⁴⁴

Pasal 86 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan “*Peraturan Daerah, baik peraturan daerah, peraturan daerah kabupaten dan kota diterbitkan dalam Lembaran Daerah; Pada saat Peraturan Gubernur, Peraturan Kepala Pemerintah/Walikota atau peraturan lainnya diumumkan dalam Lembaran Negara*”. Kemudian Pasal 86 Ayat (3) menyatakan bahwa “*Peraturan Daerah akan diumumkan dalam Lembaran Daerah dan Lembaran Daerah diterbitkan oleh Sekretaris Daerah*”. Selain itu,

⁴³ *Ibid.*, hlm.224

⁴⁴ *Ibid.*, hlm.225

perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 dan 95 harus didistribusikan setelah dikeluarkan dengan baik. Pemerintah negara bagian berkewajiban untuk mengumumkan peraturan negara dan peraturan di bawah ini dalam lembaran negara. Untuk itu, para kepala negara daerah, yakni gubernur, administrator, dan walikota, harus serius mengemban tanggung jawab dengan menyiapkan berbagai program penyebarluasan informasi dan pengetahuan hukum di berbagai bidang tanggung jawab.

Padahal, penyebaran informasi dan pengetahuan hukum harus dimaknai sebagai tanggung jawab atas persoalan pendidikan, pembenahan dan peradaban hukum yang muncul di setiap daerah. Hukum, sistem hukum dan konstitusi yang menjadi dasar berjalannya sistem pemerintahan adalah tempat hukum dan keadilan ditegakkan semaksimal mungkin.⁴⁵

Di tahun di 2011 dalam Undang-undang Nomor 12, terdapat materi tentang peraturan daerah tentang pembentukan undang-undang, yaitu Pasal 14 dan Pasal 15.

Pasal 14 merumuskan isi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah/kota yang melaksanakan otonomi daerah dan fungsi pembantuan, serta memuat kondisi khusus daerah dan/atau tambahan penafsiran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁴⁵ Jimly Asshidiqie. *Perihal Undang-Undang* (Depok: Rajawali Pers, 2017). hlm.193

Terakhir, Pasal 15 Ayat (1) menggarisbawahi bahwa muatan ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang, peraturan negara, atau peraturan kabupaten/kota.⁴⁶

Pasal 145 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tentang penghapusan pemerintah daerah dengan keputusan presiden dan upaya Keberatan kepada Mahkamah Agung RI. Terdapat tiga persoalan hukum yang mengedepan:

- a. Pembatalan Peraturan Daerah dengan Peraturan Presiden jelas tidak tepat. Kata peraturan lazim dimaknakan bersifat pengaturan, bukan penetapan (*beschikking*). Maka yang tepat adalah dengan Keputusan Presiden.
- b. Upaya keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah, seharusnya ditujukan kepada Mahkamah Konstitusi, dengan alasan: 1) Mahkamah Konstitusi hakikatnya merupakan Peradilan Tata Negara; 2) Peraturan Daerah eksistensi dan substansinya merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan yang berada dalam lingkup Hukum Tata Negara; 3) Agar tidak ada dualisme pengujian peraturan perundang-undangan dalam negara hukum Indonesia.
- c. Tentang alasan pembatalan Perda karena bertentangan dengan Kepentingan Umum dan/atau Peraturan Perundangan-undangan yang lebih tinggi perlu pengaturan lebih lanjut, sebab:

⁴⁶ Aziz Syamsuddin. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015). hlm.48

- 1) Makna Kepentingan Umum konsepsinya sangat luas. Menurut Bagir Manan, Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum, belum pernah ada kesepakatan hukum atau ilmiah mengenai pengertian dan lingkup kepentingan umum.
- 2) Beberapa ukuran yang dapat dipergunakan untuk menentukan kepentingan umum: *Pertama*, dibutuhkan orang banyak. *Kedua*, setiap orang dapat menikmati dan memperoleh manfaat tanpa ada pembatasan karena kondisi individual seseorang. *Ketiga*, harus dalam rangka kesejahteraan umum baik dalam arti materiil maupun spiritual.
- 3) Selain itu, sebelum amandemen UUD Belanda 1983, dikembangkan konsep-konsep yang bertentangan dengan kepentingan umum, termasuk yang bertentangan dengan hukum (basah), di lembaga peradilan. Namun, setelah amandemen UUD 1983, kata "melawan hukum" diganti dengan kata "melawan hukum" yang lebih luas.⁴⁷
- 4) Jika pendekatan di Belanda diterapkan di Indonesia, faktor makro yang bertentangan dengan kehendak rakyat dalam sistem kontrol represif dapat meliputi:

⁴⁷ M. Syafei. *Aroma Sentralistik dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Tinjauan Kritis Kewenangan Otonomi Daerah)*. Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPA. Vol.18 No.3 September 2010. hlm.327

- a) Bertentangan dengan prinsip-prinsip umum yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 (berdasarkan negara);
 - b) Dasar negara yang bertentangan dengan Pancasila;
 - c) Bertentangan dengan prinsip hukum yang berlaku;
 - d) Bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum umum dari administrasi yang benar;
 - e) Bertentangan dengan kebijakan umum peraturan tingkat yang lebih tinggi;
 - f) Bertentangan dengan keputusan pemerintah tersebut di atas, mereka tidak diklasifikasikan sebagai peraturan hukum;
 - g) Kontraproduktif dan merugikan daerah lain.
- 5) Mereka melawan hukum:
- a) Bertentangan dengan semua peraturan hukum yang lebih tinggi;
 - b) Bertentangan dengan hukum adat yang hidup dan diakui;
 - c) Bertentangan dengan asas-asas hukum yang dilahirkan oleh lembaga peradilan;
 - d) Bertentangan dengan norma konstitusi yang berlaku umum.

- 6) Gedei Pantaja Astawa, menyiapkan metrik kepentingan publik dengan indikator:
 - a) Kebutuhan daerah/daerah, sejauh mana peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah;
 - b) Manfaat regional dan nasional lainnya.
- 7) Istilah kepentingan umum diformalkan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Pasal 1 tentang batalnya hak atas tanah dan barang-barang di atasnya. Presiden berada di bawah tekanan setelah mendengarkan Menteri Pertanahan (sekarang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) mengatakan "kepentingan negara dan kepentingan bersama rakyat dan kepentingan pembangunan". Menteri Kehakiman dan Menteri terkait dapat mencabut hak atas tanah dan kebendaan.
- 8) Perkara ini berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 yang menjelaskan tentang pelaksanaan tanah dan harta benda dan menetapkan syarat-syarat sebagai berikut, termasuk pembangunan untuk kepentingan umum.
 - a) Kepentingan negara dan pemerintah dan/atau;
 - b) Kepentingan masyarakat luas dan/atau;
 - c) Kepentingan umum/kolektif dan/atau;

d) Kebutuhan pembangunan, antara lain sebagai berikut:

- Perlindungan;
- Pekerjaan umum;
- Barang umum;
- Pelayanan umum;
- Agama;
- Ilmu pengetahuan dan seni tradisional;
- Kesehatan;
- Olahraga;
- Keamanan masyarakat dari bencana alam;
- Jaminan sosial;
- Pemakaman / Kuburan;⁴⁸
- Pariwisata dan rekreasi;
- Usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

9) Dapatkah definisi kebutuhan pembangunan digunakan sepenuhnya oleh pemerintah pusat untuk mengesampingkan peraturan daerah dan ketentuan inti daerah? Kecenderungan itu sangat mungkin terjadi karena Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur secara jelas tentang pemerintahan negara.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm.328

- 10) Oleh karena itu, perlu dikembangkan langkah-langkah yang bertentangan dengan kepentingan umum mengingat kontrol represif terhadap penghapusan peraturan daerah.⁴⁹

E. Konsep Operasional

Supaya menjauhi dari kekeliruan pada penjelasan yang ada didalam penelitian ini, penulis akan menerangkan satu demi satu istilah yang digunakan dalam judul penelitian ini yakni misalnya:

1. Fungsi Pembentukan Perda

Kata hukum berasal dari bahasa Inggris yang berarti: (1) *to make law* dan (2) *to make law*. Sedangkan pembuatan undang-undang berasal dari kata kerja pembuatan undang-undang yang⁵⁰ berarti mengatur atau menyusun undang-undang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata *law* berarti membuat undang-undang⁵¹. Oleh karena itu, fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi pembuatan dan penyelenggaraan undang-undang.

Legislasi adalah jenis tindakan yang diamanatkan untuk membuat undang-undang (*legislation as a process*). Dengan demikian, menurut Thomas Woodrow Wilson, presiden Amerika Serikat ke-28 (dua puluh delapan), hukum adalah penjumlahan, bukan produk belaka (ditulis dalam bukunya *Congressional Government: A Study of American Politics*). Berkaitan dengan hal tersebut, menurut

⁴⁹ *Ibid.*, hlm.329

⁵⁰ Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Depok: Rajawali Pers, 2018). hlm.43

⁵¹ Anton M. Moeliono. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1988), hlm. 508

Jeremy Bentham dan John Austin, hukum disebut sebagai segala bentuk pembuatan hukum yang jika ditempatkan dalam teori *trias politica* (teori pembagian kekuasaan), fungsi ini harus ada di lembaga legislatif. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif pada umumnya dimaksudkan untuk mempunyai kekuatan hukum mengikat, hal ini dapat dikaitkan dengan pengertian undang-undang, peraturan atau undang-undang yang telah disetujui.

Berkaitan dengan informasi tersebut di atas, menurut Jimly Asshiddiqie, kegiatan legislasi mencakup empat jenis kegiatan: *Pertama*, inisiatif untuk membuat undang-undang (*legislative initiation*); *Kedua*, pembahasan RUU (*law making process*); *Ketiga*, persetujuan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); *Keempat*, pengambilan keputusan yang mengikat/perjanjian atau perjanjian internasional dan dokumen hukum mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).⁵²

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dalam sistem hukum tata negara Indonesia, fungsi hukum adalah fungsi proses pembuatan undang-undang, yang didasarkan pada Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Kegiatan Dimulai Sejak RUU diajukan, akan dilakukan pembahasan bersama antara

⁵² Saldi Isra, *op.cit.*, hlm.44

DPR dengan presiden atau menteri yang ditunjuk mewakili presiden, dan setelah pembahasan dilanjutkan dengan kesepakatan bersama antara DPR dan presiden. Setelah mufakat, presiden mengesahkan RUU tersebut menjadi undang-undang dan diakhiri dengan proklamasi.⁵³

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah di lembaga legislatif negara bagian dan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah pada tingkat negara bagian/kabupaten/kota di Indonesia. Dalam Pasal 18 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah daerah, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah, dan setiap anggota dipilih dalam pemilihan umum.

Pada Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan bahwa: "*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga yang mewakili rakyat daerah sebagai bagian penyelenggara pemerintahan daerah.*" Dan Pasal 40 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 senada dikatakan: "*DPRD adalah lembaga yang mewakili rakyat di daerah dan*

⁵³ *Ibid.*, hlm.45

*berkedudukan sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah.”*⁵⁴

Menurut Pasal 1 Ayat (4) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 mengatakan bahwa: *“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

Menurut Pasal 364 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 mengatakan bahwa: *“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah di tingkat kabupaten/kota.”*

3. Kabupaten Bengkalis

Bengkalis merupakan salah satu daerah di provinsi Riau yang berbentuk kabupaten yang didirikan pada tahun 1956 sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25.

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jika Dilihat dari sudut metode yang penulis gunakan, penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum empiris, penelitian hukum

⁵⁴ M. Agus Santoso. *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*. Jurnal Hukum. Vol.18 No.4 Oktober 2011. hlm.604

empiris menggunakan studi kasus hukum empiris berupa perilaku hukum masyarakat. Sifat penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif Survei, sifat penelitian ini mengambil sampel dari satu populasi dan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpul data yang pokok. Sumber data penelitian hukum empiris tidak bertolak pada hukum positif tertulis, melainkan hasil observasi di lokasi penelitian.⁵⁵

2. Lokasi Penelitian

dalam melakukan penelitian ini, penulis melakukan penelitian di beberapa tempat: *Pertama*, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bengkalis; *Kedua*, Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bengkalis, yaitu Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda); *Ketiga*, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis.

3. Populasi dan Sampel

Responden dalam penelitian sebagai berikut:

- a. Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bengkalis sebanyak 1 (satu) orang.
- b. Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Bengkalis sebanyak 1 (satu) orang.
- c. Kepala Bagian Persidangan Setwan DPRD Kabupaten Bengkalis sebanyak 1 (satu) orang.

⁵⁵ Suteki, Galang Taufani. *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktek* (Depok: Rajawali Press, 2018). hlm.175

- d. Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Bengkalis sebanyak 1 (satu) orang.

Tabel 1.1 Daftar Populasi dan Sampel

No.	Responden	Populasi	Sampel	Keterangan
1.	Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bengkalis	1	1	Purposive Sampling
2.	Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Bengkalis	1	1	Purposive Sampling
3.	Kepala Bagian Persidangan Setwan DPRD Kabupaten Bengkalis	1	1	Purposive Sampling
4.	Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Bengkalis	1	1	Purposive Sampling

Sumber: Data Olahan Lapangan Tahun 2022

4. Data dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah berupa data dokumen yang dapat dikelompokkan berdasarkan sumbernya yang terdiri dari:

a. Data Primer

Data primer diperoleh dari penelitian yang dilakukan di lapangan dan informasi yang diberikan oleh responden dalam hal ini yaitu Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Ketua Bapemperda DPRD, Kepala Bagian

Persidangan Setwan DPRD, Kepala Bagian Hukum Setda Bengkalis.

b. Data Sekunder

Informasi sekunder adalah informasi yang menjelaskan bahan hukum primer, yaitu hukum dan buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Selain buku, data sekunder juga dapat berupa jurnal, disertasi, jurnal, surat kabar, makalah seminar dan lain-lain.

5. Alat Pengumpul Data

Sebagai alat pengumpul data pada penelitian tersebut sebagai berikut:

a. Wawancara

Alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara tanya jawab secara lisan maupun tulisan dengan Wakil Ketua, Ketua Bapemperda, Kepala Bagian Persidangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bengkalis dan Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Bengkalis disebut dengan wawancara. Sebelum melakukan wawancara ini maka penulis akan menyusun daftar pertanyaan secara sistematis yang mau ditanyakan dan diketahui oleh penulis.

b. Studi peraturan perundang-undangan

Dalam kajian hukum ini, penulis menemukan aturan-aturan yang jelas tentang pokok permasalahan yang coba diselesaikannya.

6. Analisis Data

Pengolahan dan analisa data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan Data Kualitatif.

Data kualitatif merupakan data informasi yang berbentuk kalimat verbal bukan berupa simbol angka atau bilangan. Data kualitatif didapat melalui suatu proses menggunakan teknik analisis mendalam dan tidak bisa diperoleh secara langsung. Dengan kata lain, untuk mendapatkan data kualitatif lebih banyak membutuhkan waktu dan sulit dikerjakan karena harus melakukan wawancara, observasi, diskusi atau pengamatan. Penelitian ini bersifat eksploratoris dan induktif.

Data kualitatif bersifat mendalam dan perinci, sehingga data kualitatif bersifat panjang lebar. Akibatnya analisis data kualitatif bersifat spesifik, terutama untuk meringkas data dan menyatukannya dalam suatu alur analisis yang mudah dipahami pihak lain. Sifat data ini berbeda dari data kuantitatif yang relatif lebih sistematis terbakukan dan mudah disajikan dalam format ringkas.⁵⁶

Analisis penelitian dengan kualitatif adalah penelitian yang tidak menggunakan perhitungan. Penelitian kualitatif memusatkan perhatian

⁵⁶ *Ibid.*, hlm.181

pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran pola-pola yang berlaku.⁵⁷

7. Teknik Penarikan Kesimpulan

Teknik menggambar ringkasan yang digunakan adalah metode penalaran induktif. Induktif adalah proses penalaran yang berasal dari satu atau lebih peristiwa individu (informasi). Berpikir⁵⁸ induktif adalah cara berpikir dari yang khusus ke yang umum. Proses penalaran ini dimulai dari penelitian dan evaluasi peristiwa terkini. Ini disebut sebagai gaya berpikir ilmiah karena menggabungkan proses penalaran ilmiah dengan berpikir kritis.⁵⁹

⁵⁷ *Ibid.*, hlm.182

⁵⁸ Diah Prawitha Sari. *Berpikir Matematis dengan Metode Induktif, Deduktif, Analogi, Integratif dan Abstrak*. Jurnal Matematika dan Pendidikan Matematika. Vol.5 No.1 April 2016. hlm.81

⁵⁹ *Ibid.*, hlm.82

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Negara Hukum

Sekarang di bawah naungan UUD hasil amandemen kekuasaan presidensial tidak seperti kekuasaan pemerintahan presidensial dalam masa kepemimpinan dari dua presiden terhadulu, Bung⁶⁰ Karno dan Pak Harto. Presiden tidak bisa membeku-kan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (Paasal 7C). Akan tetapi, presiden dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan kepada negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya ataupun perbuatan tercela atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden (Pasal 7A). Ini berarti presiden tidak bisa di *impeach* gara-gara kebijakannya dianggap tidak tepat oleh DPR. Kalau kebijakan presiden dianggap tidak tepat misalnya mendukung keputusan PBB tentang Iran, bukan *impeachment* yang dipakai untuk menjatuhkan presiden.

Presiden menurut UUD hasil amandemen memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar dan dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh seorang wakil presiden (Pasal 4) selain dibantu wakil presiden juga dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden, dan setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

⁶⁰ Miftah Thoha. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2008). hlm.2

Kekuasaan presiden terhadap pembantunya kelihatan besar. Bahkan wakil presiden sebagai pembantu presiden terhadap menteri-menteri negara dapat ditafisiri tidak sebesar presiden. Wakil presiden bukanlah suatu jabatan yang bisa mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Semuanya berjalan di atas kekuasaan presiden. Kekuasaan presiden terhadap menteri-menterinya yang besar itu tidak secara otomatis besar pula ketika presiden melakukan pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara. Dalam hal yang terakhir ini presiden harus diatur oleh undang-undang. Dengan demikian, hak prerogatif presiden hanya mengangkat para menteri, akan tetapi tidak dalam membentuk, mengubah dan membubarkan kementerian negara. Pembentukan lembaga⁶¹ kementerian dengan menunjukan menteri yang akan memimpin departemen harus dibedakan. Menunjuk menteri merupakan hak prerogatif individu presiden, akan tetapi membentuk, menggabung dan membubarkan lembaga kementerian negara adalah berdimensi politik dan harus diatur dalam undang-undang yang melibatkan DPR selaku wakil rakyat.

Kedudukan wakil presiden sebagai pembantu presiden ini dalam tatanan pemerintahan yang demokratis, dia dipilih langsung bersama-sama dengan presiden oleh rakyat. Hal ini membuat kedudukan wakil presiden sama-sama kuat dengan presiden apalagi pasangan ini bisa dari kumpulan partai atau dua partai yang berbeda, atau bisa juga dari satu partai yang sama. Jika presiden dan wakil presiden berasal dari dua partai yang berbeda,

⁶¹ *Ibid.*, hlm.3

maka bisa terjadi perbedaan-perbedaan dalam perjalanan menyelesaikan masa jabatannya 5 (lima) tahun. Partai politik yang kekuatannya sangat tergantung pada suara rakyat dan memperoleh suara terbanyak di DPR lalu muncul sebagai kekuatan yang berdampak melebihi kekuasaan dari sepasang presiden dan wakilnya.

Kekuasaan pemerintahan presidensial yang dipilih langsung oleh rakyat sebenarnya mencerminkan suatu pemerintahan yang demokratis, karena kekuasaan tertinggi atau kedaulatan berada ditangan rakyat. Akan tetapi, munculnya pasangan presiden dan wakil presiden dan wakilnya bukan dari satu partai akan tetapi bisa berlainan parpol dan gabungan dari parpol-parpol, maka memunculkan kelemahan dari pemerintahan presidensial. Kelemahan ini timbul dikarenakan kekuasaan partai yang merasa mempunyai dukungan rakyat dan suara terbanyak di DPR bisa digunakan sebagai *bargaining power* atau pelatuk kelabilan pemerintahan presidensial.⁶²

Jabatan menteri negara dalam UUD hasil amandemen hanya dinyatakan sebagai pembantu presiden yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Jabatan menteri seperti ini tidak menunjukkan keahlian, kompetensi, profesionalisme dan kepakaran menteri terhadap seluk-beluk kementeriannya. Kabinet presiden dengan sistem presidensial ini sama sekali tidak mendasarkan kabinet zaken (kabinet zaken yang juga disebut dengan kabinet ahli merupakan kabinet yang diisi oleh orang yang

⁶² *Ibid.*, hlm.4

professional dan mempunyai keahlian pada urusan yang dibidangi)⁶³, akan tetapi memperlihatkan pembagian jatah kekuasaan pada orang-orang parpol yang mendukung pemilihan presiden dan wakilnya. Oleh karena itulah, kabinet Presidensial SBY-JK yang kuat dalam sistem pemerintahan yang demokratis karena dipilih oleh rakyat langsung, setiap kali selalu diricui oleh keinginan parpol, mulai dari usul reshuffle kabinet sampai masalah UKP3R (Unit Kerja Presiden dan Pengelolaan Program dan Reformasi). Apalagi suara parpol-parpol tersebut tidak selaras dan sejalan dengan suara rakyatnya, karena parpol *disconnected* (terputus) dengan aspirasi rakyat konstituennya.

Pemilihan langsung presiden dan wakilnya tidaklah semata-mata memperkuat kedudukannya sebagai kepala pemerintahan presidensial, akan tetapi justru pemerintahan presidensial yang kuat adalah kekuasaan partai politik terutama yang mempunyai suara mayoritas di dewan. Hal seperti ini banyak pengamat mengatakan sistem pemerintahan kita ini sebagai “semi Presidensial dan semi Parlementer”.

Seharusnya sistem pemerintahan presidensial itu tidak terlampaui kuat melebihi kekuasaan normal pemerintahan yang demokratis, dan juga tidak terlalu lemah melebihi kelemahan pemerintahan parlementer. Pemerintahan Presidensial pimpinan pemerintahannya dan wakilnya berasal dari satu partai, dipilih untuk periode waktu tertentu dan disepakati untuk dipertahankan kecuali melanggar konstitusi (Pasal 7A UUD 1945). Jangan

⁶³ Novendri M. Nggilu, Fence M. Wantu, *Menapaki Jalan Konstitusional Menuju Zaken Kabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi* (Jurnal Hukum Samudra Keadilan:Vol.15, No.1, Januari-Juni 2020), hlm.130

sewaktu-waktu disajikan keinginan untuk diganggu dalam perjalanan 5 (lima) tahun masa jabatannya.⁶⁴

Kedudukan, fungsi dan tujuan Konstitusi dalam Negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari Negara Feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke Negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri. Kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti: individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi dan sebagainya. Selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi Negara.

Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan⁶⁵ kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjadi alat rakyat untuk

⁶⁴ Miftah Thoha, *op.cit.*, hlm.5

⁶⁵ Suparto. *Konstitusi Teori, Hukum dan Perkembangannya* (Jakarta: Bina Karya, 2020). hlm.5

konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk Negara. Berhubung dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan Negara dan patokan kebijaksanaan yang kesemuanya mengikat penguasa.

Sementara ini Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar, tetapi mempunyai konstitusi yang secara lengkap memuat aturan-aturan keorganisasian Negara berdasarkan perkembangan selama kurang lebih 8 (delapan) abad. Aturan-aturan konstitusional itu tersebar dalam berbagai undang-undang dan dokumen Negara lainnya, hukum adat (*common law*), dan konvensi (*convention*). Walaupun Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar, Negara ini merupakan model Negara konstitusional tertua yang tumbuh secara evolusi sejak diterbitkannya *Magna Charta* tahun 1215 yang mewajibkan raja menegakkan hukum sebagai hasil perlawanan bersenjata dan tuntutan para bangsawan. Karena itu Negara Inggris menjadi contoh bagi Montesquieu ketika ia mengajarkan teori pemisahan tiga kekuasaan pemerintahan (*trias politica*) yang kemudian dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat tahun 1787. Dalam hubungan ini Strong menerangkan, bahwa pemerintahan dalam arti luas harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*legislative power*), kekuasaan pelaksanaan (*executive power*), dan kekuasaan peradilan (*judicial power*) yang bisa

disebut sebagai tiga bagian pemerintahan dan bersama-sama menjelmakan kedaulatan dalam Negara Modern.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai⁶⁶ fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga Negara akan lebih terlindungi, gagasan inilah yang dinamakan Konstitusionalisme.

Istilah konstitusionalisme itu sendiri sebenarnya tercipta pada peralihan abad 18-19 untuk menegaskan doktrin Amerika tentang supremasi Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis) diatas undang-undang yang diundangkan sebagai produk badan legislatif.

Ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh kembang di bumi aslinya, Eropa barat, dapat dipulangkan kepada kedua esensinya, esensi yang pertama yakni konsep “Negara hukum” (atau negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum Anglo Saxon⁶⁷ disebut *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan Negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi yang kedua yakni konsep hak-hak sipil warga Negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negarapun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itupun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm.6

⁶⁷ *Ibid.*, hlm.7

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya “*Constitutional Government and Democracy*”, konstitusionalisme ialah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintah itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas. Pada tahun 1215, Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa⁶⁸ hak mereka, yang kemudian dicantumkan dalam *Magna Charta*. Dalam *Charter of English Liberties* ini, Raja John menjamin bahwa pemungutan tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari yang bersangkutan, dan bahwa tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan. Meskipun belum sempurna, *Magna Charta* di dunia Barat dipandang sebagai permulaan dari gagasan konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat.

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Pemikiran ini menghendaki pembatasan terhadap kekuasaan oleh pemerintah. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum dan lebih khusus lagi melalui konstitusi.⁶⁹

Daniel S. Lev menggunakan istilah “konstitusionalisme” dalam arti bahwa proses politik dengan atau tanpa konstitusi tertulis sedikit banyak

⁶⁸ *Ibid.*, hlm.8

⁶⁹ *Ibid.*, hlm.9

berorientasi pada aturan dan institusi yang dimaksudkan untuk menentukan batas penggunaan kekuatan politik. Pada intinya, konstitusionalisme adalah proses hukum. Pada berbagai kesempatan Daniel S. Lev mengemukakan peran penting aparat penegak hukum terutama polisi, jaksa, dan hakim serta advokat dalam pelaksanaan hukum. Dengan demikian konstitusionalisme bukan hanya berbicara mengenai pembuatan hukum melainkan pelaksanaan hukum juga bahkan tahap inilah yang terpenting.

Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme ialah *“a set activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing”* (konstitusionalisme ialah sekumpulan aktifitas yang diorganisir dan diselenggarakan demi kepentingan rakyat dan persoalan mengenai sejumlah pembatasan yang berusaha menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah tidak disalahgunakan oleh orang-orang yang ditugasi memerintah).

Sementara itu, menurut McIlwan, ada dua unsur fundamental dari paham konstitusionalisme, yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggungjawaban politik sepenuhnya dari pemerintah kepada yang diperintah. Sedangkan C.J Bax dan G.F.M Van Der Tang berpendapat bahwa konstitusionalisme mengandung tiga pengertian esensial, yaitu:

1. *“A state, or any system of government, must be founded upon law, while the power exercised within the state should conform⁷⁰ to definite legal rules and procedures (the idea of constitution or fundamental law)”*. Sebuah Negara atau sistem pemerintahan apapun harus didirikan berdasarkan hukum, ketika kekuasaan dalam Negara dilaksanakan mesti disesuaikan dengan ketentuan dan prosedur hukum (ide tentang konstitusi atau hukum dasar).
2. *“The institutional structure of government should ensure that power resides with, or is divided among, different branches which mutually control their exercise power and which are obliged to cooperate (the ideas of mixed government, separation of powers, checks and balances)”*. Struktur lembaga-lembaga pemerintah harus menjamin bahwa kekuasaan yang diberikan dibagi diantara lembaga-lembaga itu, cabang-cabang yang berbeda saling mengontrol pelaksanaan kekuasaan dan wajib bekerja sama (ide pemerintahan campuran, pemisahan kekuasaan, *checks and balances*).
3. *“The relationship between the government and the individual members of society should be regulated in such manner that it leaves the leaves the latter’s basic rights and freedoms unimpaired”*. Hubungan antara pemerintah dengan individu sebagai anggota

⁷⁰ *Ibid.*, hlm.10

masyarakat mesti diatur dengan cara tertentu yang memungkinkan hak-hak dasar dan kemerdekaan terjamin.⁷¹

Konstitusionalisme pada akhirnya akan dituangkan dalam konstitusi. Menurut Bambang Widjoyanto ada beberapa hal yang perlu diatur dan ditegaskan dalam sebuah konstitusi yaitu:

Pertama, public authority hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi. *Kedua*, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis. *Ketiga* pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang. *Keempat*, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa. *Kelima*, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat. *Keenam*, adanya jaminan perlindungan atas HAM.

Permasalahan utama konstitusionalisme adalah hukum dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, jadi bagaimana di bawah hukum pemerintah diharapkan dapat lebih baik. Secara umum ada empat cara konstitusi untuk mewujudkan harapan ini meskipun pada akhirnya semua tergantung itikad baik.

1. Membuat prinsip-prinsip dasar dari keadilan dan hak-hak individu yang diawasi pengadilan yang bebas dari pengaruh pemerintah.

⁷¹ *Ibid.*, hlm.11

2. Memisahkan kekuasaan diantara badan-badan pemerintah yang berbeda untuk menjamin bahwa tidak ada yang memiliki kekuasaan terlalu banyak (pemisahan kekuasaan). Hal ini dapat dicapai dengan berbagai cara yang berbeda, contoh: pembagian fungsi, pemisahan antara kekuasaan di pusat dan di daerah.
3. Mengakui lembaga perwakilan dalam pemerintahan yang dipilih oleh rakyat dan dapat diberhentikan oleh rakyat.⁷²
4. Memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi secara langsung dalam proses pengambilan keputusan pemerintah, contoh: melaksanakan referendum untuk isu-isu penting dan meminta masukan dari rakyat untuk usul yang penting.

Gagasan konstitusionalisme dilatarbelakangi cita-cita kenegaraan dan perjuangan melalui evolusi dan didorong keadaan-keadaan penindasan yang disebabkan, antara lain: penjajahan, absolutisme raja, ketidakadilan dan lain-lain. Perbedaan latar belakang ini terlihat pada cita-cita filosofis kenegaraan yang termuat dalam konstitusi ataupun Undang-Undang Dasar. Cita-cita setiap negara tentu berbeda termasuk Indonesia. Kenyataan ini terkadang dapat digunakan sebagai alasan untuk menyatakan⁷³ bahwa kata konstitusionalisme tidak mempunyai arti yang jelas.

Pada zaman modern pelaksanaan konstitusionalisme bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yakni:

⁷² *Ibid.*, hlm.12

⁷³ *Ibid.*, hlm.13

1. Kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang ‘*the rule of law*’ sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Tujuan atau cita-cita bersama dapat menjadi pedoman ketika melalui pelaksanaan konstitusionalisme. Selain itu dapat dijadikan sarana koreksi suatu bangsa ketika dalam pelaksanaan konstitusionalisme mengalami masalah.⁷⁴

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena dengan cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan diantara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau ‘*staatsidee*’ (cita negara) yang berfungsi sebagai ‘*filosofische grondslag*’

⁷⁴ *Ibid.*, hlm.14

dan ‘*common platforms*’ atau ‘*kalimatun sawa*’ diantara sesama warga masyarakat dalam konteks bernegara.

Kesepakatan (*consensus*) kedua, adalah bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini sangat prinsipil karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah⁷⁵ didasarkan atas *rule of the game* yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk itu adalah *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang sarjana kenamaan Inggris.

Istilah *The Rule of Law* dapat dimaknai bahwa, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekedar bersifat instrumentalis atau alat, sedangkan kepemimpinan tetap berada di tangan orang atau manusia yaitu *The Rule of Man by Law*.

Kesepakatan (*consensus*) ketiga, adalah berkenaan dengan: a. bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya; b. hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain; c. hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara. Dengan adanya kesepakatan itu, maka isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan keinginan bersama berkenaan dengan institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak dikembangkan dalam kerangka kehidupan negara konstitusi (*constitutional state*). Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan

⁷⁵ *Ibid.*, hlm.19

dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama. Para perancang dan perumus konstitusi tidak seharusnya⁷⁶ membayangkan, bahkan naskah konstitusi itu akan sering diubah. Oleh karena itu, mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar memang sudah seharusnya tidak diubah semudah mengubah undang-undang. Sudah tentu, tidak mudahnya mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar tidak boleh menyebabkan Undang-Undang Dasar itu menjadi terlalu kaku karena tidak dapat diubah. Konstitusi juga tidak boleh disakralkan dari kemungkinan perubahan seperti yang terjadi di masa Orde Baru.⁷⁷

B. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

1. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

Salah satu contoh pengoptimalan terhadap kinerja dan pemberdayaan pada Pemerintah Daerah yakni melakukan reformasi dalam bidang politik, ekonomi, hukum, dan sebagainya. Tuntutan reformasi tersebut pernah dilakukan di tahun 1998 saat terjadinya krisis moneter pada masa kepemimpinan Presiden RI ke-2, Soeharto. Tuntutan tersebut dipelopori oleh mahasiswa dan seluruh kaum cendekiawan di Indonesia.⁷⁸

Pada tahun yang sama Majelis Permusyawaratan Rakyat telah mengadakan sidangnya. Pada sidang tersebut kemudian ditetapkan berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No

⁷⁶ *Ibid.*, hlm.20

⁷⁷ *Ibid.*, hlm.21

⁷⁸ Sri Soemantri. *Otonomi Daerah* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014). hlm.21

XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tahun berikutnya, pada tanggal 7 Mei 1999 diundangkan UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Didalam undang-undang tersebut ditentukan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Wilayah Provinsi, Wilayah Kabupaten, dan Wilayah Kota yang bersifat *otonom*. Masing-masing wilayah tersebut berdiri sendiri dan tidak memiliki hubungan hierarki satu sama lain.

Dalam Pasal 9 – Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan mengenai Urusan Pemerintahan Absolut dan Urusan Pemerintahan Konkuren, yang dijelaskan sebagai berikut:

- a. Urusan Pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- b. Urusan Pemerintah Konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar dari pelaksanaan Otonomi Daerah.
- c. Urusan pemerintahan absolut meliputi:

- 1) Politik luar negeri;
- 2) Pertahanan;
- 3) Keamanan;
- 4) Yustisi;
- 5) Moneter dan fiskal nasional; dan
- 6) Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat:

- 1) Melaksanakan sendiri; atau
 - 2) Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.
- d. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.
- e. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:
- 1) Pendidikan;

- 2) Kesehatan;
 - 3) Pekerjaan umum dan Penataan ruang;
 - 4) Perumahan Rakyat dan Kawasan permukiman;
 - 5) Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Perlindungan masyarakat; dan
 - 6) Sosial.
- f. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:
- 1) Tenaga kerja;
 - 2) Pemberdayaan perempuan dan Perlindungan anak;
 - 3) Pangan;
 - 4) Pertanahan;
 - 5) Lingkungan Hidup;
 - 6) Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil;
 - 7) Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - 8) Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana;
 - 9) Perhubungan;
 - 10) Komunikasi dan informatika;
 - 11) Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - 12) Penanaman modal;
 - 13) Kepemudaan dan Olah raga;
 - 14) Statistik;
 - 15) Persandian;

- 16) Kebudayaan;
- 17) Perpustakaan; dan
- 18) Kearsipan.

g. Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- 1) Kelautan dan Perikanan;
- 2) Pariwisata;
- 3) Pertanian;
- 4) Kehutanan;
- 5) Energi dan Sumber daya mineral;
- 6) Perdagangan;
- 7) Perindustrian; dan
- 8) Transmigrasi.⁷⁹

Memperhatikan substansi yang terdapat dalam pasal tersebut, otonomi yang dimiliki oleh Daerah, utamanya kabupaten dan kota sangat luas. Hal ini membawa tanggung jawab yang sangat besar pada masing-masing daerah. Pada akhirnya, tanggung jawab tersebut berada di tangan para pejabat yang ada di Daerah, yaitu para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta para *fungtionaris* yang ada di masing-masing Daerah, baik provinsi maupun kabupaten dan kota. Tanggung jawab tersebut membawa konsekuensi tertentu, utamanya kepada mereka yang terlibat dalam pengambilan keputusan.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm.22

Sebelum membicarakan tentang Pemerintahan Daerah lebih jauh, perlu ditegaskan kembali apakah yang yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah itu? Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dengan jelas apa Pemerintahan Daerah itu. Lalu apa yang membedakan Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah?

Judul Bab V pada Undang-undang tersebut yakni mengenai Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah. Bab V tersebut terdiri dari 11 (sebelas) bagian, yaitu:

Bagian Kesatu	: Umum
Bagian Kedua	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Bagian Ketiga	: Sekretariat DPRD
Bagian Keempat	: Kepala Daerah
Bagian Kelima	: Kewajiban Kepala Daerah
Bagian Keenam	: Larangan bagi Kepala Daerah
Bagian Ketujuh	: Pemberhentian Kepala Daerah
Bagian Kedelapan	: Tindakan Penyidikan Terhadap Kepala Daerah
Bagian Kesembilan	: Wakil Kepala Daerah
Bagian Kesepuluh	: Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
Bagian Kesebelas	: Perangkat Daerah

Dari ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang di atas, Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sementara itu, Pemerintah Daerah sendiri terdiri atas Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, beserta Perangkat Daerah lainnya.⁸⁰

M. Mahfud M.D. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia) dalam disertasinya untuk memperoleh gelar doktor dalam ilmu hukum mengatakan bahwa produk hukum tertentu tidak dapat dilepaskan dari konfigurasi politik tertentu. Pada halaman 76 sampai dengan halaman 81 disertasinya, Moh. Mahfud M.D. mengatakan adanya:

- a. Konfigurasi politik demokratis dan otoriter; dan
- b. Karakter produk hukum responsif dan karakter produk hukum konservatif/ortodoks/elitis.

Oleh karena itu, dalam menilai produk hukum undang-undang tentang pemerintahan di daerah, kita harus mengetahui lebih dahulu apa konfigurasi politik yang berlaku. Apabila konfigurasi politik yang berlaku adalah demokratis, produk hukumnya adalah responsif, sedangkan apabila konfigurasi politiknya otoriter, produk hukumnya adalah konservatif/ortodoks/elitis. Hal itu dapat terjadi secara teoritik apabila menggunakan pendekatan ekonomi.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm.23

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diubah, politik hukum yang dianut belum begitu tampak, kecuali asasnya, seperti asas demokrasi dan asas negara hukum. Walaupun kedua asas itu terlihat dengan jelas dalam Undang-Undang Dasar, praktik pelaksanaannya masih dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti sistem politik atau konfigurasi politik yang berlaku dan lain-lain faktor. Politik hukum yang dipergunakan dalam menelurkan berbagai macam⁸¹ produk hukum, termasuk pemerintahan di daerah, dapat kita lihat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993, politik hukum pemerintahan di daerah masuk dalam Bab IV Pembangunan Lima Tahun Keenam: F. Kebijaksanaan Pembangunan Lima Tahun Keenam, bidang Politik, Aparatur Negara, Penerangan, Komunikasi, dan Media Massa. Bidang ini terbagi atas:

- a. Politik Dalam Negeri;
- b. Hubungan Luar Negeri;
- c. Aparatur Negara;
- d. Penerangan, Komunikasi, dan Media Massa.

Politik hukum tentang Pemerintahan di daerah dapat kita baca dalam bagian Politik Dalam Negeri, butir k, yang seluruhnya berbunyi:

⁸¹ *Ibid.*, hlm.39

“Otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab dikembangkan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan diarahkan untuk makin memperkuat persatuan dan kesatuan, mendorong prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat, termasuk peranan lembaga kemasyarakatan terutama di pedesaan, mempercepat upaya dan pemerataan pembangunan, memperlancar proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan pembangunan, serta makin memantapkan sistem politik berdasarkan Pancasila.”⁸²

Pemberdayaan (*empowerment*) merupakan suatu istilah yang muncul bersamaan dengan adanya kesadaran pada perlunya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan, pemberdayaan masyarakat merupakan suatu yang sangat penting dan mendesak untuk dilakukan. Pemberdayaan sendiri menurut Mukhtar Sarman (1996) bermakna suatu upaya untuk selalu mendorong dan merangsang adanya proses kemandirian masyarakat (*self sustaining process*) sebab tanpa adanya kemandirian, suatu bentuk partisipasi masyarakat tidak akan terbentuk. Sebaliknya, yang muncul justru mobilisasi. Pemberdayaan sendiri dapat dikaitkan dengan proses transformasi sosial, ekonomi, dan bahkan politik (kekuasaan). Dalam hal yang terakhir ini,

⁸² *Ibid.*,. hlm.40

pemberdayaan berarti proses penumbuhan kekuasaan atau kemampuan diri.

Pemberdayaan masyarakat akan berjalan efektif ketika infrastruktur demokrasi yang ada mampu berjalan secara mandiri. Sebagaimana diutarakan oleh Tamrin Amal Tomagola (2005), infrastruktur tersebut meliputi partai politik lokal, Ornop local (NGOs), pers lokal, universitas lokal, dan politisi daerah. Memang tidak semua daerah memiliki kelima unsur tersebut, tapi minimal adanya partai politik lokal atau partai yang ada di daerah, mampu⁸³ berjalan secara fungsional dalam arti mampu memperdayakan dirinya. Selain itu, ada organisasi non-pemerintah (Ornop) yang independen. Seperti Ormas, LSM, dan kelompok-kelompok suka rela yang mencoba memberi penguatan pada masyarakat serta melakukan pengawalan/pengontrolan pada pemerintahan. Tambahan lagi, pers sangat strategis dalam turut membentuk tercapainya pemberdayaan masyarakat.

Upaya untuk melakukan pemberdayaan tersebut harus membuka akses bagi rakyat terhadap sumber daya strategis yang dimiliki daerah baik yang berupa sumber daya alam, Pendapatan Asli Daerah (PAD), APBN, dan sebagainya. Jika telah demikian, timbul upaya untuk saling memiliki, menghasilkan berbagai kemanfaatan, dan dilibatkan dalam suatu perencanaan program-program kerja. Dengan demikian

⁸³ Bungaran Antonius Simanjuntak. *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013). hlm.73

ada partisipasi rakyat terhadap sejumlah sumber daya strategis yang ada. Partipasi di sini meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi serta pengontrolan.

Dalam pemberdayaan masyarakat yang perlu diperhatikan agar efektivitas kegiatan dapat berjalan dengan baik adalah ketepatan sasaran, dalam arti, mereka yang benar-benar berada di lapisan bawah (*grassroot*), ruang lingkupnya berada pada tingkat lokal. Oleh karena itu, perlu kiranya kita menengok kembali beberapa hal yang terkait dengan potensi lokal yang ada baik menyangkut SDA, SDM, infrastruktur, dan kelembagaan dalam suatu sistem jaringan. Sistem jaringan disinergikan untuk saling memperkuat baik secara vertikal (dalam alur produksi dan hierarki kelembagaan) maupun secara horizontal (dalam mobilitas SDM, barang, dan jasa yang terpadu dan berdampak berantai secara maksimal).

Dengan adanya pemberdayaan, seorang yang berada di lapisan bawah akan bisa terangkat derajatnya sehingga bisa memunculkan suatu masyarakat baru kelas menengah. Kendati demikian, karena sebagaimana keadaan masyarakat miskin yang hidup dalam keadaan serba kekurangan, baik secara ekonomi, politik, maupun pengetahuan, upaya untuk mendefinisikan kebutuhan dan keperluannya terkadang tidak sepenuhnya mampu ditangkap secara utuh dan sistematis. Dari sini bisa dikatakan bahwa pada masyarakat miskin perlu adanya

bantuan orang/pihak lain (fasilitator) untuk merumuskan dan⁸⁴ mendefinisikan keperluan dan kebutuhannya yang berfungsi sebagai cambuk kemajuan/*enabler* (Mukhtar Sarman 1996)⁸⁵

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya didasarkan atas kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan atau susunan pemerintahan. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya itu terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib antara lain meliputi hampir sama dengan 31 (tiga puluh satu) urusan yang diatur di depan.⁸⁶ Urusan pemerintahan wajib dan pilihan ini menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Proses penyelenggaraan urusan pemerintahan bagi pemerintah pusat bisa diselenggarakan sendiri, bisa pula dilimpahkan sebagian kepada instansi vertikal atau kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Dapat pula pemerintah pusat menugaskan sebagian

⁸⁴ *Ibid.*, hlm.74

⁸⁵ *Ibid.*, hlm.75

⁸⁶ Miftah Thoha. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2008). hlm.54

urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah dan atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.⁸⁷

Dalam menyelenggarakan otonomi, masing-masing daerah mempunyai hak dan kewajiban sebagai berikut.

a. Hak Daerah

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- 2) Memilih pimpinan daerah.
- 3) Mengelola aparatur daerah.
- 4) Mengelola kekayaan daerah.
- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- 6) Mendapatkan bagi hasil dan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- 7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
- 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

b. Kewajiban Daerah

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia)
- 2) Meningkatkan kehidupan demokrasi.
- 3) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- 4) Mewujudkan keadilan dan pemerintahan.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm.55

- 5) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- 6) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- 8) Mengembangkan sistem jaminan sosial.
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.⁸⁸
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- 11) Melestarikan lingkungan hidup.
- 12) Mengelola administrasi kependudukan.
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya.
- 14) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.
- 15) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah, yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, patut dan taat pada peraturan perundang-undangan.⁸⁹

⁸⁸ Nanang Nugraha. *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Sumedang: Alqaprint Jatinangor, 2017). hlm.49

⁸⁹ *Ibid.*, hlm.50

Menurut Pasal 65 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah memiliki 7 (tujuh) tugas, berikut penjelasannya:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) dan Perda tentang RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD (Rencana Kerja Pembangunan Daerah).
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.

- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁰

Pasal 65 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014, kepala daerah memiliki 5 (lima) wewenang, berikut penjelasannya:

- a. Mengajukan rancangan perda.
- b. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- c. Menetapkan perkara (Peraturan Kepala Daerah) dan keputusan kepala daerah.
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 66 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. Membantu kepala daerah dalam:
 - 1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
 - 2) Mengkoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm.51

- 3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur.
 - 4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/wali kota.
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.
 - c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.
 - d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.⁹¹

⁹¹ *Ibid.*, hlm.52

Menurut Pasal 67 UU Nomor 23 Tahun 2014, kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki 7 (tujuh) kewajiban, berikut penjelasannya:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI.
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- e. Menetapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- f. Melaksanakan program strategis nasional.
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Gubernur karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, dan bertanggung jawab kepada presiden. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di daerah gubernur mempunyai 3 (tiga) tugas dan wewenang, yakni:

- a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kabupaten/kota.
- b. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

- c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di provinsi dan kabupaten/kota.

Pendanaan/anggaran tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi ini dibebankan kepada APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).

Selain mempunyai kewajiban di atas, kepala daerah mempunyai pertanggungjawaban, yakni:

- a. Memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat serta kepada pemerintah (Pasal 27 Ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004).⁹²
- b. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, disampaikan kepada presiden melalui menteri dalam negeri untuk gubernur dan kepada menteri dalam negeri (Mendagri) melalui gubernur untuk bupati/walikota satu (1) kali dalam satu (1) tahun.

Menurut Pasal 76 UU Nomor 23 Tahun 2014:

- a. Larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah, meliputi:
 - 1) Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

⁹² *Ibid.*, hlm.53

- 2) Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun.
- 4) Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan daerah yang dipimpin.
- 5) Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan.
- 6) Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara dipengadilan.
- 7) Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya.
- 8) Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 9) Melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari menteri.

- 10) Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota.
- b. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf j jika dilakukan untuk kepentingan pengobatan yang bersifat mendesak.⁹³

Menurut Pasal 78 UU Nomor 23 Tahun 2014:

- a. Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti dikarenakan:
 - 1) Meninggal.
 - 2) Permintaan sendiri.
 - 3) Diberhentikan.
- b. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diberhentikan dari jabatannya, disebabkan:
 - 1) Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru.
 - 2) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.

⁹³ *Ibid.*, hlm.54

- 3) Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- 4) Tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- 5) Melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- 6) Melakukan perbuatan tercela.
- 7) Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen.
- 9) Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah karena melanggar sumpah/janji, adalah sebagai berikut:

- a. Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung (MA) atas pendapat DPRD, bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajibannya dan/atau melanggar larangan.

- b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada angka 1 di atas diputuskan melalui rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.⁹⁴
- c. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD itu, Mahkamah Agung dan putusan bersifat final.
- d. Apabila Mahkamah Agung memutus bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajibannya, DPRD menyelenggarakan rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usulan pemberhentian terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden.
- e. Presiden wajib memproses usulan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut, paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usulan tersebut.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm.55

Pemberhentian sementara kepala daerah dan wakil kepala daerah karena:

- a. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena terbukti melakukan tindak pidana Korupsi, tindak pidana Terorisme, Makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.
- c. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- d. Dalam hal Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggungjawabnya, maka DPRD menggunakan hak angket untuk menghadapinya.

- e. Penggunaan hak angket tersebut dilaksanakan setelah mendapat persetujuan rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota. DPRD dan⁹⁵ putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.
- f. Dalam hal ditentukan bukti melakukan tindak pidana, DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- g. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh/mempunyai kekuatan hukum tetap, DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD.
- h. Berdasarkan keputusan DPRD tersebut, Presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- i. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara, setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah

⁹⁵ *Ibid.*, hlm.56

memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden telah merehabilitasi dan mengaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatannya.

- j. Apabila kepala daerah diberhentikan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- k. Apabila kepala daerah diberhentikan sementara, tugas dan kewajiban wakil kepala daerah dilaksanakan oleh kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- l. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan pejabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau pejabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- m. Apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Jabatan⁹⁶ kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa jabatannya dari proses pelaksanaannya dilakukan

⁹⁶ *Ibid.*, hlm.57

berdasarkan keputusan rapat paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden.

- n. Apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang sisa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh rapat paripurna DPRD berdasarkan usulan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- o. Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, rapat paripurna DPRD memutuskan dan menegaskan KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya pejabat kepala daerah.
- p. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai dengan Presiden mengangkat penjabat kepala daerah.

Tindakan penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sebagai berikut:

- a. Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik.
- b. Dalam hal persetujuan tertulis tidak diberikan oleh presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan.
- c. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sebagaimana disebutkan di atas.
- d. Pengecualian dari ketentuan di atas, yaitu apabila:
 - 1) Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan, atau
 - 2) Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan Negara.

Tetapi tindakan penyidikan tersebut tetap wajib dilaksanakan kepada presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam (Pasal 79 – Pasal 90 UU Nomor 23 Tahun 2014)⁹⁷

Gubernur karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang ditempatinya. Dalam kedudukannya ini gubernur bertanggung jawab terhadap presiden.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm.58

Gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi memiliki tugas dan wewenang yang meliputi:

- a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
- b. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- d. Pendanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi dibebankan kepada APBN.

Untuk pasal yang mengatur mengenai Gubernur sebagai Wakil Pemerintah diatur pada Pasal 91 – Pasal 93 UU Nomor 23 Tahun 2014.

Menurut Pasal 1 PP Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Perangkat Daerah merupakan unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Perangkat Daerah terbagi menjadi 2 (dua), Perangkat Daerah Provinsi dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Perangkat Daerah Provinsi merupakan unsur pembantu Gubernur dan DPRD Provinsi dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pembantu Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 209 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan mengenai Perangkat Daerah, yang bunyi-nya adalah sebagai berikut:

- a. Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, dan badan.
- b. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, dan kecamatan.
- c. Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada poin ke-1 (satu) dan ke-2 (dua) selain melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah juga melaksanakan Tugas Pembantuan.

Untuk peraturan pelaksanaan-nya diatur pada PP Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Penjelasan mengenai Sekretariat Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan badan daerah.
- b. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- c. Sekretaris daerah diangkat dari PNS yang memenuhi persyaratan.

- d. Sekretaris daerah kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh gubernur atas usulan bupati/walikota. Sekretaris daerah provinsi diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usulan gubernur.
- e. Sekretaris daerah karena kedudukannya sebagai pembina PNS di daerahnya.⁹⁸
- f. Pasal yang mengatur mengenai Sekretariat Daerah diatur pada: Pasal 213 – Pasal 214 UU Nomor 23 Tahun 2014, dan juga diatur pada: Pasal 7 – Pasal 8, Pasal 29 - Pasal 30 PP Nomor 18 Tahun 2016.

Penjelasan mengenai Sekretariat DPRD adalah sebagai berikut:

- a. Dipimpin oleh sekretaris DPRD yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dengan persetujuan pimpinan DPRD.
- b. Tugas Sekretaris DPRD yakni:
 - 1) Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD.
 - 2) Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD.
 - 3) Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.
 - 4) Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan daerah.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm.73

- c. Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD serta administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.
- d. Sekretaris DPRD dan pegawai Sekretariat DPRD berasal dari pegawai negeri sipil/aparatur sipil negara.
- e. Pasal yang mengatur mengenai Sekretariat DPRD diatur pada: Pasal 215 UU Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 418 – Pasal 420 UU Nomor 17 Tahun 2014, dan juga diatur pada: Pasal 9 – Pasal 10, Pasal 31 – Pasal 32 PP Nomor 18 Tahun 2016.

Penjelasan mengenai Inspektorat sebagai berikut:

- a. Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- b. Inspektorat dipimpin oleh seorang Inspektur.
- c. Inspektur dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.
- d. Inspektur Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.
- e. Inspektur Daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada poin ke-4 (empat) menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitas pengawasan.
 - 2) Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.
 - 3) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari kepala daerah.
 - 4) Penyusunan laporan hasil pengawasan.
 - 5) Pelaksanaan administrasi inspektorat daerah.
 - 6) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh kepala daerah terkait dengan tugas dan fungsinya.
- f. Pasal yang mengatur mengenai Inspektorat diatur pada: Pasal 216 UU Nomor 23 Tahun 2014, dan juga diatur pada: Pasal 11 – Pasal 12 PP Nomor 18 Tahun 2016.
- Penjelasan mengenai Dinas adalah sebagai berikut:
- a. Merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.
 - b. Dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari PNS yang memenuhi syarat atas usulan sekretaris daerah.
 - c. Kepala Dinas memiliki tugas membantu kepala daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

- d. Kepala dinas bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.
- e. Pasal yang mengatur mengenai Dinas diatur pada: Pasal 217 – Pasal 218 UU Nomor 23 Tahun 2014, dan juga diatur pada: Pasal 13 – Pasal 23, Pasal 35 – Pasal 45 PP Nomor 18 Tahun 2016.

Penjelasan mengenai Badan adalah sebagai berikut:

- a. Merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- b. Badan dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah yang meliputi:
 - 1) Perencanaan.
 - 2) Keuangan.
 - 3) Kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan.
 - 4) Penelitian dan pengembangan.
 - 5) Fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Untuk Badan dipimpin oleh seorang kepala badan.
- d. Kepala Badan memiliki tugas membantu kepala daerah melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- e. Untuk Kepala badan daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

- f. Pasal yang mengatur mengenai Badan diatur pada: Pasal 219 – Pasal 220 UU Nomor 23 Tahun 2014, dan juga diatur pada: Pasal 24 – Pasal 28, Pasal 46 – Pasal 49 PP Nomor 18 Tahun 2016.

Penjelasan mengenai Kecamatan adalah sebagai berikut:

- a. Dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan suatu Perda dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.⁹⁹
- b. Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan.
- c. Dipimpin oleh seorang camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
- d. Selain tugas tersebut, camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:
 - 1) Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
 - 2) Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
 - 3) Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm.74

- 4) Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
 - 5) Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.
 - 6) Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan.
 - 7) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.
- e. Camat diangkat oleh bupati/walikota atas usulan sekretaris daerah kabupaten/kota dari PNS yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - f. Dalam menjalankan tugas-tugasnya camat bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota.
 - g. Camat dibantu oleh perangkat kecamatan yang bertanggung jawab kepada camat.
 - h. Kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang dibentuk untuk membantu atau melaksanakan sebagian tugas camat.
 - i. Kelurahan dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

- j. Kelurahan dipimpin oleh kepala kelurahan yang disebut lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat.
- k. Lurah diangkat oleh bupati/walikota atas usulan sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- l. Lurah mempunyai tugas membantu camat dalam:
 - 1) Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan.
 - 2) Melakukan pemberdayaan masyarakat.
 - 3) Melaksanakan pelayanan masyarakat.
 - 4) Memelihara ketenteraman dan ketertiban umum.
 - 5) Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
 - 6) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat.
 - 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- m. Pasal yang mengatur mengenai Kecamatan diatur pada: Pasal 221 – Pasal 235 UU Nomor 23 Tahun 2014, dan juga diatur pada: Pasal 50 – Pasal 52 PP Nomor 18 Tahun 2016.¹⁰⁰

2. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

Ketika sebuah kelompok atau organisasi mau menerapkan kebijakan, perlu adanya yang namanya sistem, Sistem merupakan keseluruhan dari proses yang dipergunakan untuk melaksanakan

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm.75

sebuah kebijakan. Sistem manajemen pemerintahan daerah diwujudkan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam praktiknya sistem pemerintahan ini sendiri belum memberikan penjelasan bagaimana seharusnya institusi itu dalam sistem pemerintahan. ketiga prinsip¹⁰¹ pemerintahan itu sebenarnya ingin memperjelas hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Begitu juga tata hubungan antara lembaga eksekutif daerah dengan lembaga perwakilan daerah.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah (pusat) kepada Gubernur selaku wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Prinsip ini hanya dilaksanakan berada di pemerintah Provinsi dan dilaksanakan oleh Gubernur dan beberapa kantor wilayah (Kanwil) departemen yang otoritasnya tidak didentralisasikan di pemerintah daerah. Di pemerintah provinsi yang diberi hak dan wewenang untuk melaksanakan kewenangan dekonsentrasi yakni hanya Gubernur dan kanwil dari instansi vertikal berdasarkan wilayah tertentu. Menurut Pasal 1 Ayat (8) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

¹⁰¹ Miftah Thoha. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Thafa Media, 2012). hlm.127

Ketentuan pasal ini sudah jelas dan tidak ada tambahan penjelasan dalam undang-undang tersebut. Akan tetapi setelah bab dan pasal yang mengatur evaluasi APBD Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur (Pasal 186 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah), instansi manakah dan siapa yang membantu Gubernur melaksanakan evaluasi tersebut? Menurut Pasal 1 Ayat (8) di atas harus dilakukan Gubernur, karena Gubernur di pemerintahan daerah Propinsi tidak mempunyai aparat dekonsentrasi. Adapun instansi vertikal yang ada adalah kantor wilayah dari masing-masing departemen yang wewenangnya tidak dilimpahkan ke pemerintah daerah. Inilah kejanggalan dan belum jelasnya sistem pemerintahan yang mengatur kewenangan dekonsentrasi dan desentralisasi. Atau dengan kata lain semangat resentralisasi amat dipaksakan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Resentralisasi ini dapat juga diamati ketika peraturan-peraturan daerah (Perda) banyak dinilai dan dibatalkan oleh pemerintah pusat. Alasan yang dipergunakan adalah perda tersebut banyak melanggar peraturan hukum di atasnya atau menimbulkan ekonomi biaya tinggi sehingga banyak investor tidak berani menanamkan modalnya di wilayah Indonesia. Sistem penghapusan Perda hendaknya jangan hanya menekankan pada aspirasi otoritas pemerintah pusat saja, melainkan harus banyak mengemukakan kepentingan daerah. Sistem pembuatan Perda pada substansinya menunjukkan warna otonomi

desentralisasi dan sekaligus sistem pemerintahan yang demokratis. Kekuatan sistem desentralisasi dan otonomi daerah didukung oleh 3 pilar utama, yakni: otonomi daerah harus didukung oleh: a. kemampuan daerah untuk mengatur¹⁰² yang diwujudkan dalam proses membuat peraturan daerah bersama rakyat (wakil rakyat) daerah; b. didukung oleh kemampuan daerah menggali sumber pendapatan keuangan daerah yang bisa digunakan membiayai pembangunan dan pemerintahan di daerah; c. didukung oleh sistem manajemen pengelolaan sumber daya manusia/kepegawaian daerah yang berkualitas. Dengan demikian upaya resentralisasi dengan banyaknya intervensi dan peranan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan otonomi di pemerintah daerah perlu dianalisis kembali.

Sistem pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur (Pasal 222 Ayat (2) terhadap kabupaten dan kota dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pasal 25 Ayat (1) dan (2) PP Nomor 79 Tahun 2005 menyatakan sebagai berikut: Inspektur Provinsi dalam melaksanakan tugas pengawasan bertanggungjawab kepada Gubernur dan mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Provinsi.

Sistem semacam ini jelas membingungkan karena Inspektur Provinsi mestinya adalah aparat perangkat daerah dari pemerintah

¹⁰² *Ibid.*, hlm.128

daerah propinsi, bukan aparat dekonsentrasi. Oleh karena itu, jika Gubernur (dekonsentrasi) dalam tugas pengawasan dan juga pembinaan terhadap Kabupaten/Kota menggunakan lembaga desentralisasi Kabupaten/Kota yang otonom maka sistemnya bisa tidak teratur. Oleh karena itu, perlu dicari solusi yang baik dalam mewujudkan sistem pemerintahan daerah yang demokratis. Demikian pula sistem hubungan kerja antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah yang dalam undang-undang masing-masing sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah perlu dicari upaya untuk mewujudkan *check and balance* dalam pemerintahan yang demokratis.

Sistem pemilihan langsung Kepala Daerah yang semula diharapkan mau melaksanakan pemilihan secara demokratis dan tidak berbau politik uang, ternyata semakin hari semakin berbau politik uang-nya. Pemilihan melalui parpol atau gabungan parpol merupakan tahap awal terciumnya politik uang-nya. Parpol menentukan sejumlah biaya yang harus diberikan oleh calon, setelah itu calon harus mengeluarkan sejumlah dana yang tidak sedikit untuk memikat pemilih. Betapa mahal biaya untuk menjadi kepala daerah, maka tidak jarang dijumlah calon yang terpilih akan menghitung jumlah kembalinya dana yang dikeluarkan melalui manajemen pemerintahan daerah. Dengan demikian Sistem manajemen pemerintahan daerah zaman reformasi bisa dipimpin oleh Pejabat yang mempunyai uang

banyak dan kurang kompetensinya sebagai manajer atau kepala daerah yang profesional.¹⁰³

Jika lembaga dan sistem yang dipergunakan masih belum memperlihatkan penataan manajemen pemerintahan daerah yang demokratis maka perilaku manajemennya dipastikan tidak jauh berbeda kondisinya. Peranan pemerintah pusat yang perilakunya masih banyak mencampuri urusan kewenangan yang telah diserahkan ke daerah itu lebih diperkuat lagi karena perilaku pejabat daerah masih banyak menggantungkan bantuan dan bimbingan pemerintah pusat. Terlebih lagi ketika mengajukan usulan anggaran perimbangan tidak jarang segala cara dilakukan termasuk menghubungi wakil-wakil rakyat di perlemen. Keinginan pergi ke Jakarta belum pernah berubah dari kebiasaan zaman pemerintahan orde baru.

Perilaku pelayanan kepada publik diidentifikasi masih belum memberikan kepuasan kepada masyarakat. Hal ini bukan karena sumber daya pegawainya yang kurang berkualitas, akan tetapi bentuk kelembagaan pemerintah daerah banyak dinilai yang kurang tanggap dan akuntabilitas. Akuntabilitas publik masih belum menjadi kinerja yang menonjol (*prime performance*) bagi instansi dan pejabat daerah. Kontrol yang dilakukan rakyat/masyarakat kurang memperoleh responsif dan akuntabilitas dari instansi dan pejabat pemerintah daerah. Lamanya waktu untuk memberikan pelayanan kepada

¹⁰³ *Ibid.*, hlm.129

masyarakat yang banyak dikeluhkan tidak segera memperoleh perbaikan dalam pelayanan-nya. Jauhnya jarak antara rakyat yang membutuhkan pelayanan dengan kantor pelayanan yang semuanya berada di kota menjadikan hambatan bagi rakyat desa untuk memperoleh pelayanan publik.

Tiga aspek persoalan yang masih terbentang selama pelaksanaan otonomi daerah di era reformasi ini perlu memperoleh tanggapan perbaikan. Penataan organisasi perangkat daerah hendaknya tidak membatasi diskresi pemda. Eksistensi suatu organisasi perangkat daerah haruslah semata-mata didasarkan atas kemampuan dan kebutuhan daerah atas organisasi tersebut. Hubungan antara jabatan politik dan pejabat karier perlu ditata dengan memberikan dasar hukum yang tegas bagi birokrasi pemerintah daerah sehingga tidak mudah ditarik dan diintervensi oleh kekuatan politik praktis parpol.

Hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif yang banyak menimbulkan perselisihan perlu dicari tata hubungan *check dan balace* dalam sistem demokrasi. Hubungan kelembagaan dalam bahasa undang-undang merupakan hubungan antara sesama unsur penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis. Boleh beda¹⁰⁴ tetapi tidak menjadi *antagonistis* yang sulit di damaikan.

Sistem manajemen pemerintahan daerah yang belum jelas arah pelaksanaan kepentingan dekonsentrasi yang berada ditangan

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm.130

Gubernur dengan kepentingan desentralisasi yang berada di kabupaten/kota perlu segera diatasi dengan memperjelas posisi Gubernur. Hubungan kepentingan tersebut jangan sampai menimbulkan kefakuman pemerintahan dan cenderung melakukan upaya resentralisasi.

Perilaku pemerintah daerah yang sering kali tidak percaya diri atas kemampuan sendiri sehingga sering meminta bimbingan pemerintah pusat baik dalam rangka memperoleh tambahan anggaran maupun bentuk lain perlu dikurangi. Perilaku semacam ini sama dengan melegitimasi intervensi pemerintah pusat ke daerah. Akuntabilitas publik hendaknya dijadikan etos kerjanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kontrol masyarakat harus dijadikan kriteria untuk mengevaluasi kinerja pelayanan publik. Hubungan kontrol masyarakat dengan akuntabilitas pemerintah dijadikan sebagai dua sisi yang sama dari mata uang logam.

Seringkali otonomi daerah diucapkan bersamaan dengan pelaksanaan desentralisasi pemerintahan. Atau pelaksanaan desentralisasi selalu disamakan dengan pemberian otonomi kepada daerah. Undang-undang tentang pemerintahan daerah semenjak era reformasi ini yakni UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 acapkali disebut undang-undang tentang otonomi daerah. Penyebutan itu tidak seluruhnya salah, karena diharapkan pelaksanaan desentralisasi ke pemerintah daerah itu bisa mendorong daerah bisa

otonom dengan melaksanakan urusan-urusan tugas pokok mensejahterakan masyarakatnya secara mandiri. Mandiri bukan lalu menjadi cengeng senantiasa mengandalkan besarnya jatah alokasi perimbangan keuangan dan dana dekonsentrasi. Melainkan mandiri secara kreatif dalam mengembangkan dan mengelola *economic resources* (sumber daya ekonomi) dan sumber-sumber potensial daerah untuk kepentingan masyarakatnya. Dahulu ketika dalam pemerintahan orde baru Undang-undang pemerintahan daerah yang paling lama berlaku adalah UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam Undang-undang tersebut menerangkan bahwa pemahaman pemerintahan daerah yang *otonom* itu jika salah satunya pemerintah daerah itu mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selain itu pemerintah daerah mempunyai sumber keuangan¹⁰⁵ daerah sendiri dan dilaksanakan oleh pegawai daerahnya masing-masing.

Dalam arti yang murni otonomi ada yang mengartikan mendorong mewujudkan suatu pemerintahan yang merdeka dari ikatan-ikatan induknya. Otonomi mendorong timbulnya gerakan pemisahan pemerintahan. Pengertian ini jika diikuti bisa membahayakan Negara Kesatuan yang sudah menjadi keputusan final dari bangsa kita. Oleh karena itu pelaksanaan desentralisasi dalam Negara kesatuan jangan disejajarkan dengan pemberian otonomi yang

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm.131

ekstrim seperti itu. Itulah sebabnya tulisan ini menyatakan reposisi daerah otonomi, karena kita sebenarnya ketika menyusun Undang-undang tentang pemerintahan daerah di awal tahun 1998-1999 belum mengenal daerah otonom, yang kita kenal adalah melaksanakan desentralisasi ke daerah, tidak seperti ketika pemerintahan orde baru yang melakukan sentralisasi kewenangan dan kekuasaan pemerintahan.

Dahulu ketika timbul masalah yang dialami oleh rakyat terhadap konstitusi Negara ingin membatasi keleluasaan kekuasaan Negara dan pemerintah yang mereka sebut dengan istilah “*paper barricades*”, banyak pemikiran yang dilakukan oleh para filsafat yang tergolong klasik maupun modern yang menyatakan perlunya digagas pembatasan tentang distribusi kekuasaan pemerintahan (*the distribution of government authority*).

Untuk keperluan melakukan analisis dan perbandingan maka pola distribusi kekuasaan itu digolongkan menjadi dua kategori, yakni: a. distribusi vertikal; dan b. distribusi horizontal. Distribusi vertikal merupakan pembagian kekuasaan atau fungsi antara pemerintah pusat atau pemerintah nasional dengan konstituennya atau *subsidiary level of government* (pemerintah daerah atau Negara bagian). Sedangkan distribusi horizontal adalah pembagian fungsi atau kekuasaan di antara cabang – cabang pemerintahan (*the branches of government*), seperti misalnya fungsi atau kekuasaan legislatif,

eksekutif, dan yudikatif (*trias politica*). Dalam distribusi horizontal ini maka akan lahir dua kategori sistem pemerintahan yang tekanannya pada kekuasaan eksekutif yang kemudian disebut sistem pemerintahan Presidensial dan yang tekanannya pada legislatif dikenal dengan sistem parlementer.

"Untuk tujuan perbandingan dan analisis pola-pola distribusi termasuk ke salah satu dari dua kategori: distribusi vertikal, merupakan pembagian kekuasaan atau fungsi antara pemerintah pusat atau nasional dan konstituen atau¹⁰⁶ pemerintahan tingkat anak perusahaan, dan distribusi horizontal merupakan pembagian fungsi atau kekuasaan di antara cabang-cabang pemerintahan. Di dalam sistem politik dimana semua otoritas pemerintahan pada tingkat nasional dan satuan anak perusahaan dianggap ada atas keramahan pemerintah pusat, sistem itu disebut dengan kesatuan" (Encyclopedia Americana, 1995, vol.13, hal.129-130)

Teori distribusi kewenangan (*distribution of power*) dalam suatu Negara itu menurut kutipan di atas bisa dibagi secara vertikal maupun secara horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertikal bisa menimbulkan dua macam sistem kenegaraan ini yakni Negara yang mengikuti sistem kesatuan (*unitary system*) dan Negara yang mengikuti sistem federalisme (*federal system*). Sedangkan pembagian

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm.132

secara horizontal melahirkan dua sistem pemerintahan, yakni sistem presidensial dan sistem parlementer.

Indonesia semenjak awal merdeka mengikuti sistem negara kesatuan yang pemerintahannya dijalankan berdasarkan sistem presidensial. Dalam Negara kesatuan itu pelaksanaan desentralisasi ke pemerintah daerah dilakukan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan. Peranan pemerintah tidak bisa dihilangkan atau dibatasi hanya terjadi pada tingkat tatanan pememrintah atau leve1 hierarki tertentu. Melainkan membentang dan meliputi seluruh tingkatan pemerintahan dari kewenangan di atas sampai kewenangan ke bawah. Tatanan kewenangan dalam pelaksanaan desentralisasi yang disejajarkan dengan otonomi daerah, meletakan kewenangan pemerintah diwakili sampai pada jabatan Gubernur dan kantor Wilayah Departemen yang belum dihapus di daerah. Sedangkan Kabupaten dan Kota tidak merasa menjadi wakil kewenangan pemerintah pusat. Akibatnya Kabupaten dan Kota merasa terputus jalur komando kewenangan dalam konstruksi Negara Kesatuan. Berbeda dengan Negara yang menganut sistem federalisme yang kewenangan mengatur pemerintahan-nya berada pada Negara Bagian. Hanya kewenangan yang lintas Negara bagian dan menurut logikanya lebih efektif dan baik dilaksanakan oleh pemerintah federal bila kewenangan itu berada di pemerintah federal.

Desentralisasi yang terjadi di suatu negara kesatuan sama sekali tidak menghilangkan peranan kepentingan pemerintah pusat. Daerah bukanlah otonomi dalam hal hubungannya dengan pemerintah pusat. Daerah dalam perspektif desentralisasi mempunyai peranan yang longgar dalam membuat kebijakan, mengatur, melaksanakan dan mengontrol urusan yang¹⁰⁷ menjadi urusan daerahnya masing-masing. Pemilihan Kepala Daerah yang akhir-akhir ini cenderung mengarah pada pelaksanaan otonomi yang menjadikan persoalan perbedaan sebagai benih pertengakaran yang anarkis. Keterlibatan pemerintah pusat seakan-akan tidak mampu mengatasi perselisihan. Konstruksi pemilihan kepala daerah sudah semestinya mulai dipikirkan urgensi daerah sebagai bagian dari Negara Kesatuan yang sama sekali tidak mengurangi atau menghilangkan peranan kewenangan pemerintah pusat.

Teori Immanuel Kant dalam buku *On the Autonomy of the Democratic State* karangan Eric A. Nordlinger (Tahun 1981) menyatakan bahwa individu yang otonom itu yang mempunyai kebebasan berkeinginan (*free will*). Otonomi dari suatu masyarakat menunjukkan adanya korespondensi antara preferensinya dengan tindakannya. Totalitas otonomi bisa terjadi jika timbulnya keseluruhan atau sebagian tindakan merupakan pilihan untuk dilakukan dan bukan dilakukan jika preferensinya tidak melakukannya. Otonomi suatu

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm.133

Negara bisa diartikan jika kebijakan preferensinya dilakukan dalam tindakan-tindakan yang *otoritatif*. Dengan demikian negara dikatakan **otonom** jika kebijakan publiknya yang dilakukan oleh pejabat publiknya selaras dengan dan bersumber pada preferensinya.

Seperti dikatakan sebelumnya bahwa pelaksanaan desentralisasi di Indonesia selama ini sudah sering di samakan dengan pemberian otonomi daerah. Kejadian ini tidak bisa dipisahkan dengan keinginan di awal zaman reformasi yang ingin melaksanakan demokratisasi di segala aspek pemerintahan. Di tahun awal reformasi UU Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers merupakan tonggak pelaksanaan demokrasi. Kebebasan pers, dan berbeda pendapat dihargai, orang tidak lagi takut berbeda pendapat termasuk dengan penguasa pemerintah. Selain itu tonggak demokrasi berikutnya di keluarkannya UU politik tentang partai politik, pemilu dan susduk MPR, DPR dan DPRD. Orang tidak lagi takut berpolitik, kebebasan masuk dan menjadi anggota partai politik sangat dihargai. Berdirinya banyak partai politik merupakan cerminan dari pelaksanaan demokrasi di bidang politik, demikian pula di bidang pemerintahan daerah. Dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan desentralisasi yang seluas-luasnya ke daerah.

Bukan main kebebasan daerah dalam konstruksi desentralisasi ini sehingga tidak salah ketika saat itu pemberian desentralisasi dikenal pula dengan pelaksanaan otonomi di daerah-daerah. Konstruksi

desentralisasi yang sama dengan pemberian otonomi ini tidak jauh bedanya dengan konstruksi otonomi di pemerintahan federal, sehingga jiwa UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah itu senapas dengan sistem yang terjadi di¹⁰⁸ pemerintahan federal yang masing-masing Negara bagiannya *otonom*.

Bagaimana reposisi otonomi yang mestinya dijalankan dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia?. Untuk mengikuti sistem pembagian kewenangan yang di kemukakan di depan, maka struktur peranan pemerintah pusat harus dikembalikan dan tetap berada di daerah-daerah. Struktur kewenangan pemerintah pusat tidak hanya sampai ke jabatan Gubernur dan lima Kantor Wilayah Departemen yang disebutkan di atas melainkan membujur sampai ke tingkatan pemerintahan yang paling bawah. Sebutan Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat itu harus dihapus, dan diganti dengan secara *taken for granted* bahwa semua kepala daerah (Provinsi, Kabupaten dan Walikota) adalah perawakilan pemerintah pusat tanpa disebutkan secara eksplisit. Sebutannya adalah Gubernur Kepala Daerah, Bupati Kepala Daerah, dan Walikota Kepala Daerah. Gubernur, Bupati dan Walikota adalah jabatan wakil pemerintah pusat, adapun Kepala Daerah adalah perwujudan dari desentralisasi bagi pemerintahan daerah yang demokratis.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm.134

Dalam posisi seperti ini maka pemerintah pusat masih mempunyai kewenangan atau kewajiban untuk membina, mengkoordinasikan, mengontrol pelaksanaan desentralisasi di daerah. Kewenangan otonomi dihilangkan dan diganti dengan kewenangan desentralisasi. Dengan demikian tiga asas kewenangan dalam menjalankan pemerintahan di daerah perlu dilaksanakan kembali, yakni kewenangan desentralisasi, kewenangan dekonsentrasi dan kewenangan perbantuan. Pada kewenangan desentralisasi memberikan pengakuan bahwa daerah diberi kewenangan membuat keputusan, merencanakan, mengatur, melaksanakan dan mengontrol segala urusan yang menjadi urusannya sendiri. Dekonsentrasi adalah kewenangan pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah dan dilaksanakan oleh lembaga atau Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Asas kewenangan perbantuan adalah kewenangan pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah oleh aparat lembaga atau satuan kerja pemerintah daerah.¹⁰⁹

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian,¹¹⁰ tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah yang luas dan kelangsungan

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm.135

¹¹⁰ H.A.W Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009). hlm.2

pelayanan umum tidak boleh diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.¹¹¹

Pada masa orde lama, terdapat dua Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, yang pertama yaitu UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Peraturan Mengenai Komite¹¹² Nasional Daerah. Undang-undang ini sangat singkat, hanya memuat 6 (enam) pasal yang ditetapkan pada 23 November 1945. UU Nomor 1 Tahun 1945 mengatur pembentukan KND (Komite Nasional Daerah), sebagaimana kita ketahui bahwa pada masa awal kemerdekaan setelah proklamasi, bangsa Indonesia belum memiliki perangkat kenegaraan yang memadai, sehingga diaturlah bahwa pada masa awal kemerdekaan KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) yang menyelenggarakan semua tugas-tugas lembaga kenegaraan, sampai terbentuknya lembaga negara seperti yang dimaksud dalam UUD 1945.

Dengan demikian pelaksanaan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah pada masa orde lama, agak sukar untuk mengadakan penilaian secara umum, akan tetapi melihat beberapa muatan Undang-undang yang pernah berlaku, maka dapat disimpulkan bahwa pada masa orde lama utamanya pada saat UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU Nomor 22 Tahun 1948 Tentang

¹¹¹ *Ibid.*, hlm.3

¹¹² Togar Sibarani, Edang M. Kendana. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Sumedang: Alqaprint Jatinangor, 2020). hlm.20

Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, dan UU Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah masih berlaku masing-masing daerah masih diberi keleluasaan yang besar untuk berotonomi, akan tetapi pasca Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959 pemerintahan daerah telah bernaunsa sangat sentralistis.

Selanjutnya pada masa orde baru, Pemerintah orde baru pada awalnya hadir sebagai koreksi atas kegagalan pemerintahan orde lama. Koreksi tersebut sebagaimana disampaikan oleh Jenderal Soeharto, tokoh supersemar yang kemudian menjadi presiden paling lama di Indonesia, yaitu sebagaimana disampaikan pada pembukaan Kongres Luar Biasa Kesatuan dan Keutuhan Partai Nasional Indonesia, Soeharto menyatakan terdapat 3 (tiga) penyelewengan, sebagai berikut.

- a. Radikalisme PKI;
- b. Terjadinya oportunisme politik yang didorong oleh ambisi pribadi; dan
- c. Terjadinya penyelewengan ekonomi.¹¹³

Kehadiran UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah diyakini akan mampu menciptakan stabilitas daerah, dengan demikian eksekutif diberi kewenangan yang sangat

¹¹³ *Ibid.*, hlm.21

besar sebagai penguasa tunggal di daerah. Walaupun dalam UU tersebut dinyatakan bahwa pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD, akan tetapi tidak ada keseimbangan peran sama sekali, sebab sebagaimana baik di pusat maupun di daerah DPRD juga hanya merupakan tukang stempel untuk kepentingan eksekutif. Pemilihan kepala daerah yang dilakukan DPRD adalah retorika belaka, sebab siapa yang harus jadi kepala daerah telah ditetapkan sebelumnya termasuk siapa mendapatkan berapa suara. Apabila skenario tidak berhasil, dan calon yang diunggulkan ternyata tidak terpilih, maka pemerintah pusat akan dengan mudah memilih atau mengangkat kembali orang yang telah diprioritaskan tersebut, sebab hasil pemilihan DPRD kemudian diajukan kepada pusat, dan pusat bebas menentukan siapa yang akan dilantik dari hasil usulan/hasil pemilihan tersebut (Pasal 15 UU Nomor 5 Tahun 1974).

Selanjutnya pada masa reformasi, krisis moneter yang melanda Asia kemudian menjadi momentum untuk menggusur pemerintahan orde baru. Harus diakui bahwa terlepas dari keberhasilannya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerintah orde baru telah gagal menciptakan sistem politik dan kehidupan bernegara yang demokratis. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, rezim orde baru dinilai tidak adil oleh daerah-daerah yang memiliki nilai lebih dalam arti memiliki sumber kekayaan alam yang berlimpah. Ketidakadilan tersebut ditandai dengan pengaturan sistem

pemerintahan daerah yang sentralistis, berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dibuat dengan asumsi bahwa dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya daerah akan menjadi tidak respek terhadap pemerintah pusat yang pada akhirnya akan menyebabkan disintegrasi. Namun setelah Habibie menjadi Presiden, ia mengeluarkan kebijakan untuk menjawab tuntutan daerah kaya, yaitu dengan mengeluarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah,¹¹⁴ dan UU Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU tersebut secara substansial sangat berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974. Dalam beberapa hal UU Nomor 22 Tahun 1999 dianggap telah menganut asas-asas federalisme, seiring dengan semakin sedikitnya kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat di daerah.

Megawati Soekarno Putri yang rasionalis telah banyak diprediksi sebelumnya, bahwa pemerintahannya tidak akan sungguh-sungguh menangani pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 dan dalam banyak hal kedua UU tersebut mengandung banyak persoalan. Pada era Megawati Soekarnoputri dengan Mendagri-nya Hari Sabarno, timbul upaya-upaya untuk merevisi UU Nomor 22 Tahun 1999, padahal UU tersebut belum sepenuhnya dijalankan, berhubung masih

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm.22

banyaknya aturan pelaksanaan kedua UU tersebut yang belum dikeluarkan oleh pemerintah.

Selanjutnya dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan RI, di mana pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan DPRD.¹¹⁵

Dalam Pasal 19 Ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah dan DPRD, kemudian pada Pasal 40 ditegaskan bahwa DPRD berkedudukan sebagai unsur Pemerintah Daerah yang bersama-sama dengan pemerintah daerah membentuk dan membahas APBD. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan mitra sejajar yang sama-sama melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Hubungan tercermin dalam pembuatan kebijakan daerah yang berupa Perda. Dengan demikian antara kedua lembaga tersebut harus membangun hubungan yang saling mendukung bukan justru menjadi rival atau pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm.23

Hubungan antarfungsi pemerintahan tidak saling membawahi dan terikat pada hubungan koordinatif administratif. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping pemerintah daerah. Jadi fungsi, dan peran pemerintah daerah, perangkat daerah, dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi, namun terikat dalam satu sistem kemitraan.

Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya pemilihan pemerintah daerah secara langsung, sehingga dalam pemerintahan daerah penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD yang merupakan representasi dari masyarakat. Dalam hal ini, kepala daerah harus memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Dalam Pasal 27 Ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa gubernur sebagai kepala daerah memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Ini hanya sebatas menginformasikan sejauh mana respons masyarakat memengaruhi kinerja dan karier kepala daerah belum ada kejelasan.

Selain itu, ada yang menganggap desentralisasi yang diberikan pemerintah pusat hanya sebatas kewenangan¹¹⁶ lembaga eksekutif,

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm.24

sehingga DPRD merupakan mitra dalam menjalankan pemerintahan daerah. Dalam hal ini yang harus dijadikan perhatian adalah sistem pengawasannya. Di mana masyarakat harus berpartisipasi aktif dan menjadi pengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di dalam Pasal 1 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah pelaksanaan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD RI 1945. Setelah itu dikeluarkan UU dengan perubahan kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014, yakni UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 terdapat pembagian kekuasaan, yaitu DPRD sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah/kepala daerah sebagai eksekutif. DPRD dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintah daerah yang berdaya guna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. DPRD sebagai lembaga legislatif yang mempunyai hak budget (hak untuk menetapkan anggaran sekaligus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD).

Untuk mewujudkan keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintah daerah, yaitu DPRD, kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakat untuk bekerja keras, terampil, disiplin, dan berperilaku baik dan atau sesuai dengan nilai, norma, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta pendanaan atau pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan profesional.¹¹⁷

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Perda. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang bersifat saling mendukung (sinergi) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Legislasi atau pembentukan Perda merupakan proses perumusan kebijakan publik, sehingga Perda yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Dengan demikian, substansi dari Perda memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm.25

diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan oleh anggota DPRD adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut, DPRD telah melakukan salah satu fungsi negara, yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut DPRD mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan daerah yang dibuat.

Kebijakan tentang pemerintah daerah yang lahir berdasarkan pembabakan waktu di atas sangat bervariasi baik secara formal maupun materiel. Meskipun UUD 1945 yang menjadi acuan konstitusi telah menetapkan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah, tetapi dalam perkembangan sejarahnya ide otonomi itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik kalangan elit politik pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisis sejak tahun 1945, akan terlihat bahwa perubahan-perubahan¹¹⁸ konsepsi otonomi banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu. Hal itu terlihat jelas dalam aturan-aturan mengenai Pemerintahan Daerah sebagaimana yang terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah.

Negara kesatuan seperti Indonesia, desentralisasi merupakan pengalihan atau pelimpahan kewenangan secara teritorial atau kewilayahan yang berarti pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di dalam Negara dan fungsional yang

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm.26

berarti pelimpahan kewenangan kepada organisasi fungsional (teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Desentralisasi dapat menjadi instrumen (alat) dalam mencapai tujuan negara dan keseimbangan antara kebutuhan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, keutuhan kesatuan dan persatuan bangsa dapat tercipta. Konsep demikian memberikan pemahaman bahwa pembagian kekuasaan atau kewenangan pemerintahan dilandasi oleh 2 (dua) prinsip pokok, yakni kewenangan pemerintahan yang secara absolut tidak diserahkan kepada daerah karena bersangkut paut dengan kepentingan kehidupan bangsa dan tidak ada kewenangan atau kekuasaan pemerintahan yang diserahkan seratus persen atau sepenuhnya kepada daerah, kecuali kewenangan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat.

Hal tersebut menjadi sangat penting karena di satu sisi, penguatan pemerintahan di daerah melalui desentralisasi tanpa pengaturan yang tegas dalam peraturan perundang-undangan akan membuat makna otonomi “kabur”, di sisi lain pembelengguan makna otonomi akan menggiring penyelenggaraan pemerintahan kepada sendi-sendi sentralisasi, yang secara langsung bertentangan dengan kaidah mendasar dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar penyelenggaraan NKRI.¹¹⁹

3. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm.27

Didalam sistem demokrasi, parlemen merupakan lembaga yang mewakili kepentingan para rakyat.¹²⁰

DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

DPRD memiliki fungsi legislasi/pembentukan perda, anggaran, dan pengawasan.

- a. *Fungsi Pembentukan Perda* (diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama dengan kepala daerah).
- b. *Fungsi Anggaran* (diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama dengan pemerintah daerah).
- c. *Fungsi Pengawasan* (diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah).

DPRD mempunyai tugas dan wewenang, yaitu:

- a. Membentuk Perda bersama kepala daerah.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD.

¹²⁰ Suparto. *Pengujian UU No.27 Tahun 2009 Dan UU No.17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya*. Jurnal UIR Law Review. Vol.1 No.1 April 2017. hlm.14

- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada menteri dalam negeri melalui gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.¹²¹
- e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah.
- f. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- g. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- h. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah.
- i. Memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas) bulan.
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹²¹ Nanang Nugraha. *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Sumedang: Alqaprint Jatinangor, 2017). hlm.81

Hak DPRD (sebagai lembaga) yakni: interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Untuk penjelasan lebih lanjutnya adalah sebagai berikut:

- a. *Hak Interpelasi* adalah hak yang diusulkan dan diajukan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD kepada DPRD sebagai lembaga untuk meminta keterangan kepada kepala daerah secara lisan, maupun tertulis mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara.
- b. *Hak Angket* adalah hak yang diusulkan dan diajukan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. *Hak Menyatakan Pendapat* adalah hak yang diusulkan dan diajukan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD usul pernyataan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah.¹²²

Hak Anggota DPRD yakni:

- a. *Hak Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah* adalah hak yang diusulkan dan diajukan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang

¹²² *Ibid.*, hlm.82

anggota DPRD untuk mengajukan suatu usul prakarsa rancangan peraturan daerah (Ranperda).

- b. *Hak Mengajukan Pertanyaan* adalah hak yang diusulkan dan diajukan oleh setiap anggota DPRD untuk mengajukan pertanyaan kepada Pemerintah Daerah bertalian dengan tugas dan wewenang DPRD baik secara lisan maupun tertulis yang disusun secara singkat dan jelas yang disampaikan kepada Pimpinan DPRD.
- c. *Hak Mengajukan Usul dan Pendapat* adalah hak setiap anggota DPRD dalam rapat-rapat DPRD untuk mengajukan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada Pemerintah Daerah maupun Pimpinan DPRD dengan disampaikan dengan memerhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.
- d. *Hak Memilih dan Dipilih* adalah hak setiap anggota DPRD untuk memilih dan dipilih menjadi Pimpinan DPRD dalam rapat Paripurna DPRD dan/atau untuk memilih dan dipilih menjadi anggota atau pimpinan dari alat kelengkapan DPRD.
- e. *Hak Membela Diri* adalah hak setiap anggota DPRD untuk membela diri terhadap dugaan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, kode etik dan peraturan tata tertib DPRD sebelum pengadilan keputusan oleh badan kehormatan.

- f. *Hak Imunitas* adalah hak setiap anggota DPRD tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan maupun tertulis dalam rapat-rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik.
- g. *Hak Mengikuti Orientasi dan Pendalaman Tugas* adalah penyelenggaraan orientasi dapat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah daerah setempat, sekretariat DPRD, partai politik, atau perguruan tinggi.
- h. *Hak Protokoler* adalah hak anggota DPRD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya baik dalam acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.
- i. *Hak Keuangan dan Administratif* diatur tersendiri dengan peraturan daerah (Perda).

Kewajiban Anggota DPRD yakni:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila.
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan.¹²³
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹²³ *Ibid.*, hlm.83

- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat.
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- g. Menaati tata tertib dan kode etik.
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Alat Kelengkapan DPRD terdiri atas:

a. Pimpinan DPRD

Penjelasan mengenai Pimpinan DPRD adalah sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan tugas Pimpinan DPRD dilakukan secara kolektif.
- 2) Apabila Ketua dan Wakil Ketua meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan

tetap secara bersama-sama, tugas-tugas pimpinan DPRD dilaksanakan oleh pimpinan sementara.

Tugas Pimpinan DPRD yakni:

- 1) Memimpin Rapat DPRD dan menyimpulkan hasil Rapat untuk diambil Keputusan.
- 2) Menyusun rencana kerja Pimpinan DPRD.¹²⁴
- 3) Menetapkan pembagian tugas antara Ketua dan Wakil Ketua.
- 4) Melakukan koordinasi dalam upaya mensinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari Alat Kelengkapan DPRD.
- 5) Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/instansi lain.
- 6) Menyelenggarakan konsultasi dengan Kepala Daerah dan pimpinan lembaga/instansi vertikal lainnya.
- 7) Mewakili DPRD di pengadilan.
- 8) Melaksanakan keputusan DPRD tentang penetapan sanksi atau rehabilitasi Anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 9) Menyampaikan laporan kinerja Pimpinan DPRD dalam Rapat Paripurna yang khusus diadakan untuk itu.

b. Komisi

¹²⁴ *Ibid.*, hlm.84

Penjelasan mengenai Komisi adalah sebagai berikut:

- 1) Alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.
- 2) Setiap anggota DPRD wajib menjadi anggota salah satu komisi.
- 3) Perpindahan Anggota DPRD antar Komisi dapat dilakukan setelah masa keanggotaannya dalam Komisi paling singkat 1 (satu) tahun berdasarkan usulan Fraksi.
- 4) Ketua, wakil ketua dan sekretaris komisi dipilih dari dan oleh anggota komisi dan dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD.
- 5) Dalam hal terdapat penggantian Ketua, Wakil Ketua, dan/atau Sekretaris Komisi, dilakukan kembali pemilihan Ketua, Wakil Ketua. Dan/atau Sekretaris Komisi sebagaimana dimaksud pada poin ke-4 (empat).
- 6) Anggota DPRD pengganti antarwaktu (PAW) menduduki tempat anggota komisi yang diganti.
- 7) Jumlah Komisi dibentuk sesuai dengan Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.
- 8) Jumlah keanggotaan setiap Komisi ditetapkan dengan mempertimbangkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota antar komisi.

- 9) Masa jabatan ketua, wakil ketua, dan sekretaris komisi selama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan.
- 10) Utusan Fraksi pada Komisi paling banyak 2 (dua) orang.

Tugas Komisi DPRD yakni:

- 1) Memastikan terlaksananya kewajiban daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Melakukan pembahasan rancangan Perda.
- 3) Melakukan pembahasan rancangan Keputusan DPRD sesuai dengan ruang lingkup tugas Komisi.
- 4) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda sesuai dengan ruang lingkup tugas Komisi.
- 5) Membantu Pimpinan DPRD dalam penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Kepala Daerah dan/atau masyarakat kepada DPRD.¹²⁵
- 6) Menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- 7) Mengupayakan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- 8) Melakukan Kunjungan Kerja Komisi atas persetujuan Pimpinan DPRD.

¹²⁵ *Ibid.*, hlm.85

- 9) Mengadakan Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat.
- 10) Mengajukan usulan kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas Komisi.
- 11) Memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas Komisi.

Jumlah Komisi

- 1) DPRD Provinsi
 - a) Jumlah anggota 35 (tiga puluh lima) – 75 (tujuh puluh lima) orang, membentuk 4 (empat) komisi.
 - b) Jumlah anggota lebih dari 75 (tujuh puluh lima) orang, membentuk 5 (lima) komisi.
- 2) DPRD Kabupaten/Kota
 - a) Jumlah anggota 20 (dua puluh) – 35 (tiga puluh lima) orang, membentuk 3 (tiga) komisi.
 - b) Jumlah anggota lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang, membentuk 4 (empat) komisi.

Bidang Tugas Komisi

Komisi DPRD terdiri dari 4 (empat) bidang utama, yakni:

- 1) Komisi A, bidang utama Pemerintahan.
- 2) Komisi B, bidang utama Perekonomian dan Keuangan.
- 3) Komisi C, bidang utama Pembangunan.
- 4) Komisi D, bidang utama Kesejahteraan Rakyat.

Rincian Bidang Tugas Masing-masing Komisi DPRD adalah:

- 1) Bidang Tugas Komisi “A” meliputi:
 - a) Pemerintahan.
 - b) Keamanan dan Ketertiban.
 - c) Kependudukan dan Transmigrasi.
 - d) Hukum, Perundang-Undangan dan HAM.
 - e) Kepegawaian dan Aparatur.
 - f) Perizinan.
 - g) Kesatuan Bangsa.
 - h) Pertanahan.
 - i) Wilayah Kelautan Daerah.
 - j) Perkebunan.
 - k) Kehutanan.¹²⁶
 - l) Penanaman Modal.
 - m) Perusahaan Patungan.
- 2) Bidang Tugas Komisi “B” meliputi:
 - a) Perdagangan.
 - b) Perindustrian.
 - c) Pertanian.
 - d) Perikanan.
 - e) Perternakan.
 - f) Koperasi dan UKM.
 - g) Keuangan Daerah.

¹²⁶ *Ibid.*, hlm.86

- h) Perpajakan dan Retribusi.
 - i) Perbankan.
 - j) Perusahaan Daerah.
 - k) Dunia Usaha.
- 3) Bidang Tugas Komisi “C” meliputi:
- a) Pekerjaan Umum.
 - b) Tata Ruang.
 - c) Perhubungan.
 - d) Pertambangan dan Energi.
 - e) Perumahan Rakyat.
 - f) Lingkungan Hidup.
 - g) Kebersihan dan Pertamanan.
 - h) Pengolahan Pelabuhan Regional.
 - i) Pengolahan Potensi Laut.
 - j) Pariwisata.
 - k) Informatika dan Multimedia.
- 4) Bidang Tugas Komisi “D” meliputi:
- a) Ketenagakerjaan.
 - b) Pendidikan dan Kebudayaan.
 - c) Pemuda dan Olahraga.
 - d) Agama.
 - e) Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

- f) Kesejahteraan Sosial.¹²⁷
- g) Kesehatan dan Keluarga Berencana.
- h) Peranan Wanita.
- i) Organisasi Masyarakat.
- j) Penerangan/Pers.
- k) Pengadaan Pangan.

c. Badan Musyawarah (Bamus)

Badan Musyawarah adalah:

- 1) Alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.
- 2) Bamus terdiri dari unsur-unsur fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari 1/2 (setengah) jumlah anggota DPRD.
- 3) Pemilihan anggota Bamus ditetapkan setelah terbentuknya pimpinan DPRD, komisi-komisi, badan anggaran dan fraksi.
- 4) Ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah pimpinan Bamus merangkap anggota.
- 5) Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris badan musyawarah dan bukan anggota.
- 6) Susunan keanggotaan Bamus ditetapkan dalam rapat paripurna.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm.87

Tugas Badan Musyawarah yakni:

- 1) Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPRD, diminta atau tidak.
- 2) Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD.
- 3) Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat.
- 4) Memberi saran pendapat untuk memperlancar kegiatan.
- 5) Merekomendasikan pembentukan panitia khusus (Pansus).

Kewajiban setiap anggota Badan Musyawarah:

- 1) Mengadakan konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Bamus.
- 2) Menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Bamus kepada fraksi.¹²⁸

d. Badan Anggaran (Banggar)

Badan Anggaran adalah:

- 1) Alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan ke anggota DPRD.
- 2) Banggar terdiri atas pimpinan DPRD, 1 (satu) wakil dari setiap komisi dan utusan fraksi berdasarkan pertimbangan jumlah anggota.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm.88

- 3) Ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah ketua dan wakil ketua badan anggaran (Banggar) merangkap anggota.
- 4) Susunan anggota, ketua dan wakil ketua Banggar ditetapkan dalam rapat paripurna.
- 5) Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Badan anggaran bukan anggota.
- 6) Masa keanggotaan Banggar dapat diubah pada setiap tahun.

Tugas Badan Anggaran yakni:

- 1) Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum ditetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).
- 2) Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna.
- 3) Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra-rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) yang telah disampaikan oleh kepala daerah.

- 4) Memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan anggaran yang disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD.
- 5) Menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusun anggaran belanja sekretariat DPRD.

e. Badan Kehormatan

Badan kehormatan sebagai alat kelengkapan DPRD dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Anggota badan kehormatan DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan sebagai berikut.¹²⁹

- 1) Untuk DPRD provinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 (tujuh puluh empat) orang, anggota badan kehormatan berjumlah 5 (lima) orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 75 (tujuh puluh lima) sampai dengan 100 (seratus) orang, jumlah anggota badan kehormatan sebanyak 7 (tujuh) orang.
- 2) Untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34 orang, jumlah anggota badan kehormatan berjumlah 3 orang dan untuk DPRD yang beranggotakan 35 sampai dengan 45 orang, jumlah anggota badan kehormatan sebanyak 5 orang.

¹²⁹ *Ibid.*, hlm.89

Tabel 2.1 Jumlah Anggota DPRD dan Badan Kehormatan
setiap Wilayah

DPRD	Jumlah Anggota DPRD	Jumlah Anggota Badan Kehormatan
Provinsi	s.d. 74 orang	5 orang
	75 – 100 orang	7 orang
Kabupaten/Kota	s.d. 34 orang	3 orang
	35 – 45 orang	5 orang

- 3) Pimpinan badan kehormatan terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota.
- 4) Badan kehormatan DPRD dibantu oleh sebuah sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.

Tugas Badan Kehormatan DPRD yakni:

- 1) Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD.
- 2) Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan kode etik DPRD, serta sumpah dan janji.
- 3) Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih.

- 4) Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud di atas mengatur tata cara kerjanya sendiri dengan persetujuan pimpinan DPRD.

f. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda)

Badan Pembentukan Peraturan Daerah adalah:

- 1) Alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan.¹³⁰
- 2) Anggota badan pembentukan peraturan daerah terdiri dari unsur-unsur fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota.
- 3) Penempatan anggota DPRD dalam badan pembentukan peraturan daerah didasarkan atas usulan fraksinya.
- 4) Ketua, wakil ketua, dan sekretaris badan pembentukan peraturan daerah dipilih dari dan oleh anggotanya dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD.
- 5) Masa tugas badan pembentukan peraturan daerah ditetapkan paling lama 2 1/2 (dua setengah) tahun.

Tugas Badan Pembentukan Peraturan Daerah yakni:

¹³⁰ *Ibid.*, hlm.90

- 1) Melaksanakan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) dan keputusan DPRD.
- 2) Menerima usulan Raperda dari anggota DPRD atau alat kelengkapan DPRD dalam rangka usulan inisiatif.
- 3) Menyusun Raperda untuk usulan inisiatif DPRD.
- 4) Melakukan penelitian dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan dan/atau produk-produk hukum yang diperlukan bagi kepentingan daerah.
- 5) Membantu pimpinan DPRD dalam masalah-masalah hukum dan peraturan perundang-undangan.
- 6) Melakukan kunjungan kerja atas persetujuan DPRD.
- 7) Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat.

Dalam melaksanakan tugasnya badan pembentukan peraturan daerah dapat dibantu oleh staf ahli.

g. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan

Alat kelengkapan lain adalah:

- 1) Pimpinan dapat membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan berupa panitia khusus (Pansus) dengan keputusan DPRD, atas usulan dan pendapat anggota DPRD setelah mendengar pertimbangan badan musyawarah (Bamus) dengan persetujuan rapat paripurna.
- 2) Panitia khusus (Pansus) merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap.

- 3) Anggota Pansus terdiri dari anggota komisi terkait yang mewakili semua unsur fraksi.¹³¹
- 4) Ketua, wakil ketua, dan sekretaris Pansus dipilih dari dan oleh anggota.
- 5) Susunan keanggotaan, ketua, dan wakil ketua Pansus ditetapkan dalam rapat paripurna.

Penjelasan mengenai Fraksi adalah sebagai berikut:

- a. Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.
- b. Jumlah anggota setiap fraksi sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD.
- c. Anggota DPRD dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.
- d. Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk 1 (satu) fraksi.
- e. Dalam hal fraksi gabungan setelah terbentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat.

¹³¹ *Ibid.*, hlm.91

- f. Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk 1 (satu) fraksi.
- g. Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh Parpol dengan syarat yang sama.

Penjelasan mengenai Imunitas adalah sebagai berikut:

- a. Anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik DPRD.
- b. Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Anggota DPRD tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.¹³²

Penjelasan emgenai Tindakan Penyidikan adalah sebagai berikut:

- a. Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari

¹³² *Ibid.*, hlm.92

menteri dalam negeri atas nama presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari gubernur atas nama menteri dalam negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota.

- b. Dalam hal persetujuan tertulis tersebut tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan.
- c. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis dengan cara sama yang diatas.

Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan di atas yakni:

- 1) Operasi tangkap tangan (OTT) melakukan tindak pidana kejahatan; atau
 - 2) Disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
- d. Setelah tindakan tersebut di atas, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin paling lambat 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.

Penjelasan mengenai Larangan Anggota DPRD adalah sebagai berikut:

- a. Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai:
 - 1) Pejabat negara lainnya.

- 2) Hakim pada badan peradilan.
 - 3) Pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD) dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.
- b. Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktik, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD.
 - c. Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).
 - d. Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada poin ke-2 (dua) wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi¹³³ anggota DPRD.
 - e. Anggota DPRD yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada poin ke-4 (empat) diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan badan kehormatan DPRD.

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada poin ke-1 (satu) s.d. poin ke-5 (lima) diatur dalam peraturan tata

¹³³ *Ibid.*, hlm.93

tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Penjelasan mengenai Pergantian Antar Waktu (PAW) adalah sebagai berikut:

- a. Anggota DPRD berhenti antarwaktu sebagai anggota dikarenakan:
 - 1) Meninggal dunia.
 - 2) Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis.
 - 3) Diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.
- b. Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu, karena:
 - 1) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.
 - 2) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPRD.
 - 3) Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD.
 - 4) Tidak melaksanakan kewajiban anggota DPRD.
 - 5) Melanggar larangan bagi anggota DPRD.
 - 6) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan

ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara atau lebih.

- c. Pemberhentian anggota DPRD yang telah memenuhi ketentuan tersebut di atas disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada menteri dalam negeri melalui gubernur bagi anggota DPRD provinsi dan kepada gubernur melalui bupati/walikota bagi anggota DPRD kabupaten/kota untuk diresmikan pemberhentiannya.
- d. Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada poin 2 huruf a-huruf e, dilaksanakan setelah ada keputusan DPRD berdasarkan rekomendasi dari badan kehormatan DPRD.
- e. Pelaksanaan ketentuan berhenti/diberhentikan antar waktu ini diatur dalam peraturan tata tertib DPRD yang berpedoman terhadap peraturan perundang-undangan.¹³⁴

Tahun persidangan DPRD mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari dan berakhir pada tanggal 31 Desember, dan dibagi dalam tiga masa persidangan. Masa persidangan mencakup masa rapat dan masa reses.

Reses dilaksanakan tiga kali dalam 1 (satu) tahun dengan rentang waktu paling lama 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) kali reses. Masa reses dimanfaatkan untuk mengunjungi daerah pemilihan

¹³⁴ *Ibid.*, hlm.94

(*konstituen*) anggota yang bersangkutan dan menyerap aspirasi dari masyarakat.

Anggota DPRD dalam setiap pelaksanaan tugas reses, baik perseorangan ataupun kelompok, harus membuat laporan secara tertulis atas tugas yang dilaksanakannya lalu disampaikan kepada Pimpinan DPRD. Mengenai kegiatan dan jadwal acara reses ditetapkan oleh Pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan dari Panitia Musyawarah.

Dalam setahun DPRD mengadakan rapat sekurang-kurangnya 6 (enam) kali. Namun DPRD dapat melaksanakan rapat di luar ketentuan di atas apabila ada permintaan dari sekurang-kurangnya 1/5 (seperlima) dari jumlah anggota DPRD atau dalam hal tertentu atas permintaan dari Kepala Daerah.¹³⁵

Setiap hasil rapat DPRD ditetapkan dalam Keputusan DPRD dan hasil rapat Pimpinan DPRD ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan DPRD.

Dengan mengambil contoh dari Peraturan Tata Tertib DPRD, DKI Jakarta tahun 2004, ditegaskan dalam Pasal 69 bahwa rapat pleno DPRD bersifat terbuka untuk umum, kecuali dinyatakan tertutup berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD atas kesepakatan di antara Pimpinan DPRD.

Rapat tertutup dapat mengambil keputusan kecuali mengenai :

¹³⁵ B.N. Marbun. *DPRD dan Cara Kerjanya* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006). hlm.227

- a. Pernilihan Ketua/Wakil Ketua DPRD;
- b. Penetapan pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- c. Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah;
- d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- e. Penetapan, perubahan, penghapusan pajak, dan retribusi daerah;
- f. Utang-piutang, pinjaman, dan pembebanan kepada daerah;
- g. Badan Usaha Milik Daerah;
- h. Penghapusan tagihan sebagian atau seluruhnya; persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai;
- i. Kebijakan tata ruang;
- j. Kerjasama antar daerah; pemberhentian dan penggantian Ketua/Wakil Ketua DPRD;
- k. Penggantian antar waktu Anggota DPRD;
- l. Usulan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; dan
- m. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur bagi provinsi, Bupati/Wakil Bupati bagi Kabupaten, Walikota/Wakil Walikota bagi Kota), dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Pembicaraan dalam rapat tertutup yang bersifat rahasia tidak boleh diumumkan. Kerahasiaan tersebut harus dipegang teguh Oleh mereka yang mengetahui atau mendengar pembicaraan rapat tertutup

tersebut. Hasil setiap rapat tertutup, dibuat laporan secara tertulis tentang pembicaraan yang dilakukan.

Adapun Rapat Paripurna DPRD yang bersifat Istimewa, bersifat terbuka. Beberapa rapat lainnya yang bersifat tertutup ialah : Rapat Pimpinan DPRD dan Rapat gabungan Pimpinan DPRD, Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Panitia Musyawarah, Rapat Panitia Anggaran, Rapat Panitia Khusus dan Rapat Badan Kehormatan. Rapat-rapat tersebut bersifat tertutup kecuali Pimpinan Rapat menyatakan terbuka. Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat bersifat terbuka.

Adanya ketentuan bahwa berbagai sidang DPRD harus terbuka memang sejalan dengan semangat reformasi yang menghendaki proses pelaksanaan kegiatan negara atau dalam hal ini legislatif dilaksanakan secara transparan, terbuka untuk umum. Dengan demikian pihak DPRD untuk Sidang-sidang yang kental dengan kekuasaan dan politik uang dan korupsi sejauh mungkin dapat dihindari, walau dalam masyarakat mengenal ungkapan "upaya¹³⁶ dagang sapi" yang dapat dilakukan di dalam ruang rapat atau di luar gedung DPRD.

Bagi orang awam, semua jenis rapat-rapat atau sidang DPRD adalah sesuatu hal yang membosankan dan dianggap sama saja. Dalam membina hubungan DPRD dan masyarakat, ada baiknya

¹³⁶ *Ibid.*, hlm.228

buletin DPRD menjelaskan jenis rapat ap' saja yang akan dilakukan DPRD dan kapan dilakukan, sifat terbuka atau tertutup, dengan demikian bagi mereka yang berminat, terutama dari kalangan pelajar dan mahasiswa dapat mengikuti rapat yang mereka ingin saksikan.

Menurut PP Nomor 25 Tahun 2004, disebutkan bahwa DPRD mengadakan rapat berkala paling sedikit 6 (enam kali) dalam setahun dan DPRD mengadakan rapat atas undangan Ketua DPRD.

Adapun jenis rapat DPRD seperti terdapat dalam Pasal 65 Peraturan Tata Tertib DPRD, DKI Jakarta, 2004 terdiri dari:

- a. Rapat Paripurna merupakan rapat anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPRD antara lain untuk menyetujui Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah dan menetapkan Keputusan DPRD;
- b. Rapat Paripurna yang bersifat Istimewa merupakan Rapat Anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua untuk melaksanakan suatu acara tertentu dengan tidak mengambil keputusan;
- c. Rapat Fraksi merupakan rapat Anggota Fraksi yang dipimpin oleh Ketua Fraksi atau Wakil Ketua Fraksi;
- d. Rapat Pimpinan merupakan rapat unsur pimpinan yang dipimpin oleh Ketua/Wakil Ketua DPRD;

- e. Rapat Panitia Musyawarah merupakan rapat anggota Panitia Musyawarah yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Panitia Musyawarah;
- f. Rapat Komisi merupakan rapat anggota komisi yang dipimpin oleh salah satu Pimpinan Komisi;
- g. Rapat Gabungan Komisi merupakan rapat Komisi-komisi yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua DPRD;
- h. Rapat Gabungan Pimpinan DPRD dengan Pimpinan Komisi dan atau Pimpinan Fraksi merupakan rapat bersama yang dipimpin oleh Pimpinan DPRD;
- i. Rapat Panitia Anggaran merupakan rapat Anggota Panitia Anggaran yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Panitia Anggaran;
- j. Rapat Kerja merupakan rapat antara DPRD/Panitia Anggaran/Komisi/ Gabungan Komisi/Panitia Khusus dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk;
- k. Rapat Dengar Pendapat merupakan Rapat antara DPRD/Komisi/ Gabungan Komisi/Panitia Khusus dengan Lembaga/Badan/Organisasi Kemasyarakatan.¹³⁷

Keputusan DPRD tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan

¹³⁷ *Ibid.*, hlm.229

umum. Keputusan DPRD dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah ditetapkan.

Pada prinsipnya Rapat Paripurna dianggap sah apabila kuorum telah tercapai, yaitu $\frac{1}{2}$ ditambah satu dari jumlah Anggota DPRD yang hadir. Tetapi untuk Rapat Paripurna tertentu dapat diatur lain sesuai ketentuan Peraturan Tata Tertib. Contoh dalam Pasal 66, Peraturan Tata Tertib DPRD, DKI Jakarta, 2004, dirumuskan :

- a. Rapat Paripurna DPRD dinyatakan sah apabila dihadiri secara fisik oleh:
 - 1) Sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah Anggota DPRD untuk memutuskan usul DPRD mengenai pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur;
 - 2) Sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah Anggota DPRD untuk memilih dan memberhentikan Pimpinan DPRD;
 - 3) Sekurang-kurangnya $\frac{1}{2}$ ditambah satu dari jumlah Anggota DPRD untuk Rapat Paripurna selain sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b;
- b. Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPRD yang hadir;
- c. Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{1}{2}$ ditambah satu dari jumlah anggota DPRD yang hadir;

- d. Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c ditetapkan dengan suara terbanyak;
- e. Sebelum mengambil keputusan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), terlebih dahulu diupayakan pengambilan keputusan dengan musyawarah untuk mencapai mufakat."

Dalam Peraturan Tata Tertib DPRD juga diatur tentang Tahun Persidangan DPRD yang dimulai pada tanggal 1 Januari dan berakhir pada tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Masa Persidangan meliputi masa rapat dan masa reses. Adapun reses dilaksanakan tiga kali dalam satu tahun paling lama enam hari kerja dalam satu kali reses. Masa reses dipergunakan Anggota untuk mengunjungi daerah pilihannya (konstituen) untuk dapat menyerap aspirasi masyarakat. Setiap pelaksanaan tugas reses Anggota DPRD baik perorangan atau kelompok wajib membuat laporan tertulis atas pelaksanaan tugasnya yang disampaikan kepada Pimpinan DPRD. Mengingat Peraturan Tata Tertib DPRD bersifat buku pegangan dalam melaksanakan tugas-tugas DPRD, maka di dalamnya juga¹³⁸ diatur secara rinci dan detail tentang sifat rapat, kapan rapat dilakukan, tata cara rapat, dan tata pembicaraan dalam rapat serta menyangkut risalah, catatan rapat dan laporan hasil rapat.

¹³⁸ *Ibid.*, hlm.230

Khusus mengenai Undangan dan Peninjau juga diatur secara rinci, yang mana hal itu perlu dicermati para pengamat yang ingin hadir dalam rapat-rapat penting DPRD. Dengan mengambil contoh DPRD DKI Jakarta, disebutkan :

Undangan rapat adalah :

- a. mereka yang bukan Anggota DPRD yang hadir dalam rapat, atas undangan Pimpinan DPRD;
- b. Anggota DPRD yang hadir dalam Rapat Alat Kelengkapan DPRD tetapi bukan Anggota Alat Kelengkapan DPRD yang bersangkutan.

Peninjau dan wartawan adalah mereka yang hadir dalam Rapat Paripurna DPRD tanpa undangan Pimpinan DPRD dengan mendapatkan persetujuan dari Pimpinan DPRD atau Pimpinan Alat Kelengkapan yang bersangkutan. Lebih jauh dalam Peraturan Tata Tertib DPRD, DKI Jakarta bahwa Undangan dapat berbicara dalam rapat atas persetujuan Pimpinan Rapat, tetapi tidak mempunyai hak suara. Adapun Peninjau dan wartawan tidak mempunyai hak suara dan tidak boleh menyatakan sesuatu, baik dengan perkataan maupun dengan cara lain"

Bagi para undangan dan peninjau disediakan tempat tersendiri dan mereka wajib mentaati tata tertib rapat dan/atau ketentuan lain yang diatur oleh DPRD. Dalam hal undangan, peninjau, dan/atau wartawan melanggar ketentuan di atas, Pimpinan Rapat dapat

meminta mereka yang mengganggu ketertiban rapat meninggalkan ruang rapat dan apabila permintaan itu tidak diindahkan, yang bersangkutan dikeluarkan dengan paksa dari ruang rapat atas perintah Pimpinan Rapat.¹³⁹

C. Program Legislasi Daerah

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah yang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah. Hal itu

¹³⁹ *Ibid.*, hlm.231

ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.¹⁴⁰

Pasal 136 UU No.32 Tahun 2004 mengatakan:

1. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
2. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
3. Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
4. Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Penjelasan Pasal 136 UU Pemerintahan Daerah ini dalam ayat “*bertentangan dengan kepentingan umum*” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

¹⁴⁰ Sarman, Mohammad Taufik Makarao. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2011). hlm.219

Menurut Pasal 5 UU No.12 Tahun 2011, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan

Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

4. Dapat dilaksanakan

Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan

Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Kejelasan rumusan

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 5 UU No.12 Tahun 2011 menentukan:

1. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas:

a. Pengayoman

Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan

kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundangundangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Bhineka tunggal ika

Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan

Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

2. Selain asas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan.

Selain pada UU Nomor 32 Tahun 2004, Asas Pembentukan Perundang-undangan dan Asas dari Materi muatan Peraturan Perundang-undangan juga diatur pada Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 139 Ayat (1) – Ayat (2) serta Pasal 140 Ayat (1) – Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan-persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur

atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan¹⁴¹ Presiden. Penjelasan Pasal 139 ini menyatakan dalam ayat (1) bahwa “*Hak Masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD*”.

Pasal 141 UU Nomor 32 Tahun 2004 menentukan:

1. Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Pasal 142 UU No.32 Tahun 2004 menentukan:

1. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.
2. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Pasal 143 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan:

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm.220

1. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
2. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
3. Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Penjelasan Pasal 143 UU Pemerintahan Daerah ini menyatakan dalam ayat (1) *“Yang dimaksud dengan “biaya paksaan penegakan hukum” dalam ketentuan ini merupakan sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar Perda di luar ketentuan yang diatur dalam ketentuan pidana”*.

Pasal 144 UU Nomor 32 Tahun 2004 menentukan:

1. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda.
2. Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

3. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
4. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.
5. Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), rumusan kalimat pengesahan berbunyi, "*Perda ini dinyatakan sah*" dengan mencantumkan tanggal sahnya.
6. Kalimat¹⁴² pengesahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 menerangkan:

1. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
2. Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
3. Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).

¹⁴² *Ibid.*, hlm.221

4. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
5. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
6. Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
7. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Penjelasan Pasal 145 UU Pemerintahan Daerah ini dalam Ayat (4) yang dimaksud dengan “*DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda*” dalam ketentuan ini adalah dalam bentuk Perda tentang pencabutan Perda.

Pasal 146 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan:

1. Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah.

2. Peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 147 Ayat (1) – Ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 menerangkan bahwa Perda diundangkan dalam Lembaran daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.¹⁴³

Pasal 148 UU Nomor 32 Tahun 2004 menerangkan:

1. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.
2. Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 149 Ayat (1) – Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

¹⁴³ *Ibid.*, hlm.222

undangan. Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan Perda dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.

Yang menjadi masalah berkaitan dengan Peraturan Daerah adalah apakah Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak. Pada tahun 2009 misalnya Kementerian Dalam Negeri mengemukakan sebagai berikut: “Departemen Dalam Negeri sepanjang tahun ini telah membatalkan 122 peraturan daerah. Juru Bicara Departemen Dalam Negeri, Saut Situmorang, mengatakan kebanyakan peraturan daerah itu dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya. Supaya bisa diterapkan, peraturan daerah harus konsisten dengan peraturan yang lebih tinggi. Sementara itu selama 7 (tujuh) tahun terakhir, sudah ada 7.500 peraturan daerah dievaluasi. Dari jumlah itu, sebanyak 3.063 peraturan daerah diminta direvisi atau dibatalkan. Sebanyak 1.064 peraturan telah dibatalkan melalui peraturan menteri dalam negeri. Sebanyak 1.999 peraturan daerah masih dalam proses pembatalan” ujarnya. Menurut Saut, peraturan daerah juga harus sesuai dengan kepentingan umum. Ia mencontohkan, Departemen Dalam Negeri telah membatalkan 1 (satu) peraturan daerah di sebuah kabupaten soal pungutan biaya foto kopi atas dokumen tender. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang

Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah memang memungkinkan pungutan biaya fotokopi. “Tapi peraturan daerah itu menyatakan biaya pungutan atas fotokopi dokumen mencapai Rp 25 juta. Siapa yang mau ikut tender” kata Saut. Pembatalan peraturan daerah itu, kata Saut, tak hanya dilakukan oleh lembaganya, tapi Departemen¹⁴⁴ Dalam Negeri juga berkoordinasi dengan departemen teknis lain seperti Departemen Keuangan dan Departemen Pekerjaan Umum. Evaluasi yang dilakukan pemerintah itu terdiri dari dua jenis. Pertama, evaluasi terhadap peraturan daerah yang hanya bisa diterapkan setelah disetujui pemerintah. Contohnya, peraturan soal Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah. Kedua, evaluasi terhadap peraturan daerah yang bisa ditetapkan lebih dulu. Evaluasi dilakukan 7 (tujuh) hari setelah peraturan daerah itu ditetapkan”.¹⁴⁵

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm.223

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm.224

umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah.¹⁴⁶

Dalam proses pembuatan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, gubernur atau bupati/walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan gubernur atau bupati/walikota menyampaikan rancangan Perda, mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan gubernur atau bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Ketentuan tentang tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota, diatur dengan peraturan presiden, sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan Perda oleh DPRD diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Rancangan Perda agar memperoleh masukan dari masyarakat atau para pakar maka untuk rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, sedangkan Perda yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota, disebarluaskan oleh sekretariat daerah.

Muatan materi peraturan daerah, dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum (*dwangsom*) seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan. Peraturan

¹⁴⁶ Nanang Nugraha. *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Sumedang: Alqaprint Jatinangor, 2017). hlm.95

daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan, atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dan dapat pula memuat ancaman pidana atau denda lain, sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁴⁷

Rancangan peraturan daerah, yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur atau bupati/walikota, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda tersebut, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh gubernur, bupati/walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Apabila rancangan Perda yang tidak ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari, Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah. Pengesahan Perda harus dirumuskan dengan kalimat pengesahan yang berbunyi “*Perda ini dinyatakan sah*” dengan mencantumkan tanggal sahnya dan kalimat pengesahan itu harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda, sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Sebagai upaya pengesahan terhadap Perda oleh pemerintah, paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan, Perda tersebut harus disampaikan kepada pemerintah. Perda yang dinyatakan bertentangan dengan

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm.96

kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Keputusan pembatalan Perda tersebut ditetapkan dengan peraturan presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda yang dimaksud. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan Perda yang dimaksud kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota, tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda yang dimaksud, dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Jika keberatan itu dikabulkan sebagaimana atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan bahwa peraturan presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Demikian pula apabila menjadi batal tidak mengeluarkan peraturan Presiden untuk membatalkan Perda dimaksud, Perda dinyatakan berlaku.

Untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah¹⁴⁸ dan/atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah, dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm.97

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan kepala daerah diundangkan dalam berita daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah.

Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran dan peraturan kepala daerah yang telah diundangkan dalam berita daerah. Untuk menegakkan peraturan daerah, dibentuk satuan polisi pamong praja yang bertugas membantu kepala daerah untuk menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Anggota satuan polisi pamong praja (Satpol PP) dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil dan penyidikan, serta penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk menegakkan Perda maka dapat ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan apabila dialihkan harus melalui atribusi atau delegasi yang tegas dan jelas. Maka kewenangan pembentukan peraturan kebijakan selalu dapat dialihkan secara tidak langsung karena yang dialihkan secara langsung adalah kewenangan penyelenggaraan pemerintah saja. Demikian juga pengalihan itu dapat dilakukan melalui atribusi dan delegasi atas dasar pemberian mandat, baik mandat itu diberikan khusus untuk bidang pengambilan keputusan, untuk bidang pelaksanaan, maupun untuk bidang penandatanganan.

Peraturan kebijakan merupakan peraturan yang berada dalam lingkup penyelenggaraan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan, dan peraturan ini bukan kewenangan perundang-undangan. Peraturan tersebut tidak dapat bergerak terlalu jauh sehingga mengurangi hak asasi warga negara dan penduduk. Di sisi lain, peraturan itu tidak dapat mencantumkan sanksi pidana atau sanksi pemakaian bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya.¹⁴⁹

Pemrakarsa adalah menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian yang mengajukan usul penyusunan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi yang mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 1 angka 14 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Berdasarkan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 2 dan Pasal 3 menyatakan sebagai berikut.

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm.98

1. UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia.
2. Ketetapan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat.
3. Undang-undang untuk melaksanakan UUD 1945 serta ketetapan MPR RI.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dibuat dalam hal ikwal kepentingan yang memaksa.
5. Peraturan Pemerintah (PP) dibuat untuk melaksanakan perintah UU.
6. Keputusan Presiden (Kepres) bersifat mengatur untuk menjalankan fungsi dan tugasnya untuk mengatur pelaksanaan administrasi pemerintahan.
7. Peraturan Daerah (Perda) merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum diatasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah.

Berdasarkan sumber hukum di atas, peraturan menteri dan keputusan menteri tidak bersifat sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini untuk menjamin kepastian hukum (sesuai dengan Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum/*rechtstaat*, bahwa tujuan *rechtstaat* adalah untuk kepastian hukum), karena sebelumnya banyak tumpang tindih yang kadang-kadang peraturan perundang-undangan dikalahkan oleh peraturan menteri. Selain dari peraturan diatas tata urutan peraturan perundang-undangan juga diatur pada Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Agar setiap warga negara mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam (Pasal 81 UU Nomor 12 Tahun 2011):

1. Lembaran Negara Republik Indonesia;
2. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
3. Berita Negara Republik Indonesia;
4. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
5. Lembaran Daerah;
6. Tambahan Lembaran Daerah; atau
7. Berita Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, yakni:

1. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
2. Peraturan Pemerintah;
3. Peraturan Presiden; dan
4. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan

dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 83 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Sedangkan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 84 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dan Pasal 83 dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Pasal 85 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Untuk Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah (Pasal 86 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di

dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 87 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan (Pasal 88 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa (Pasal 89 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah. Penyebarluasan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan 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 (Pasal 90 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Terjemahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan terjemahan Resmi (Pasal 91 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan (Pasal 92 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah (Pasal 93 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota (Pasal 94 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah (Pasal 95 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Hamid S. Attamimi (1992: 47) menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibentuk oleh lembaga yang memperoleh kewenangan perundang-undangan (*wetgevings bevoegdheid*), yaitu kekuasaan untuk membentuk hukum (*rechts vorming*). Di dalam pembentukan hukum tertulis kewenangan perundang-undangan dilakukan melalui keputusan-keputusan (*besluiten*) yang terkait oleh suasana kewajiban yang ditimbulkan oleh undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.¹⁵⁰

Hamid S. Attamimi (1992:48) menegaskan:

“Tidak semua keputusan menteri yang berisi peraturan selalu merupakan peraturan perundang-undangan, tidak semua keputusan Dirjen yang berisi peraturan merupakan peraturan perundang-undangan, demikian juga tidak semua keputusan gubernur kepala daerah yang berisi peraturan dan semua keputusan bupati/walikota kepala daerah yang berisi peraturan merupakan peraturan perundang-undangan”

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm.99

Persamaan:

1. Persamaan itu terletak pada unsur bahwa aturan yang berlaku dan umum.
2. Peraturan yang berlaku keluar, artinya peraturan perundang-undangan tersebut ditujukan kepada masyarakat umum demikian juga peraturan kebijakan ditujukan kepada masyarakat umum.
3. Kewenangan peraturan yang bersifat umum/publik, dan ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang mempunyai kewenangan umum/publik.

Perbedaan:

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah fungsi negara.
2. Pembentukan peraturan kebijakan merupakan fungsi pemerintah dalam arti sempit (eksekutif).
3. Materi muatan peraturan perundang-undangan, hanya mengatur tata kehidupan masyarakat yang lebih mendasar seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, dan apabila perlu disertai sanksi pidana dan sanksi pemaksa.
4. Peraturan kebijakan hanya mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, yakni kewenangan

bertindak dalam bidang hukum privat termasuk pula kewenangan membuat perencanaan.

5. Penerapan sanksi pidana dan sanksi pemaksa jelas akan mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara dan penduduk, dan¹⁵¹ ketentuan ini hanya dapat dituangkan dalam undang-undang yang pembentukannya harus dilakukan dengan persetujuan rakyat atau dengan persetujuan wakil-wakilnya.
6. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggaran, apabila ketentuannya secara tegas ada atribusi oleh undang-undang. Peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya.

Pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan di atas dalam hubungannya dengan fungsi pemerintahan, akan menimbulkan permasalahan terhadap asas-asas hukum tersebut. Penegak hukum pada hakikatnya (Hamid S. Attamimi, 1992:52) adalah penegakan norma-norma hukum, baik yang berfungsi suruhan (*gebot, command*), atau berfungsi lain seperti memberi kuasa (*ermachtigen, to empower*), membolehkan (*erlauben, to permit*), dan menyimpangi (*derogieren, derogate*).

Dalam suatu negara berdasarkan atas hukum materiil atau sosial yang bertekad memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm.100

bangsa maka penegakan hukum peraturan perundang-undangan tidak dapat dicegah. Oleh sebab itu, terjadinya ledakan peraturan kebijakan tersebut tidak dapat dihindari. Hal ini dilatarbelakangi karena hampir semua lembaga atau pejabat pemerintahan dari atas sampai bawah, baik besar maupun kecil, merasa memiliki kewenangan membentuk peraturan kebijakan dan dapat dipastikan bahwa semua lembaga dan pejabat berpeluang membentuk peraturan tersebut untuk bidangnya masing-masing.

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan apabila dialihkan harus melalui atribusi atau delegasi yang tegas dan jelas. Kewenangan pembentukan peraturan kebijakan selalu dapat dialihkan secara tidak langsung karena yang dialihkan secara langsung adalah kewenangan penyelenggaraan pemerintahan saja, demikian juga pengalihan itu dapat dilakukan melalui atribusi dan delegasi atas dasar pemberian mandat, baik mandat itu diberikan khusus untuk bidang pengambilan keputusan, bidang pelaksanaan, maupun bidang penandatanganan.¹⁵²

Menurut A. Hamid S. Attamimi (1992:52) peraturan kebijakan merupakan peraturan yang berada dalam lingkup penyelenggaraan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit (ketataprajaan) dan peraturan ini bukan kewenangan perundang-undangan. Peraturan tersebut tidak dapat bergerak terlalu jauh sehingga mengurangi hak asasi warga negara dan penduduk. Peraturan tersebut tidak dapat mencantumkan sanksi pidana atau sanksi pemaksa bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya. Sanksi-sanksi

¹⁵² *Ibid.*, hlm.101

tersebut merupakan wewenang peraturan perundang-undangan, dan kewenangan tersebut diatribusikan atau didelegasikan secara tegas dan benar. Peraturan kebijakan hanya mungkin mengandung sanksi administrasi bagi pelanggar ketentuan-ketentuannya.

Dalam penyusunan rancangan peraturan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa inisiatif pembuatannya bisa dari pemerintah daerah maupun dari DPRD. Menurut hemat penulis, bahwa penyusunan suatu peraturan daerah seyogianya menghayati akan makna dari amandemen UUD 1945, yang mana kekuasaan membuat rancangan undang-undang telah bergeser dari kekuasaan eksekutif ke legislatif seperti diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945.¹⁵³

¹⁵³ *Ibid.*, hlm.102

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda DPRD di Kabupaten Bengkalis Tahun 2020

Melihat pada beratnya tugas dalam melaksanakan fungsi pembentukan Perda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus mampu berperan dalam mengimplementasikan hak-haknya secara cermat. Secara tegas dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi Pembentukan Perda yaitu membentuk Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur tatacara kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Selain itu tujuan lembaga legislasi juga meliputi:

1. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembentukan peraturan daerah yang berpihak kepada kepentingan daerah;
2. Menjaga keseimbangan kekuasaan antar lembaga pemerintahan;
3. Memperkuat hubungan antara pemerintah dan rakyat melalui jalur legislatif.

Seiring dengan berkembangnya dinamika produk hukum di Indonesia Nomenklatur program legislasi dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 mengalami perubahan dari Program Legislasi menjadi Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah).

Menurut Ibu Nuryasni Yazid (Plh. Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Bengkalis), berdasarkan Pasal 9 Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Kedudukan Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis adalah:

1. Penyiapan rumusan kebijakan di bidang perundang-undangan, bantuan hukum (perdata dan tata usaha negara), serta dokumentasi dan informasi;
2. Penyiapan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum (perdata dan tata usaha negara), serta dokumentasi dan informasi;
3. Pelaksanaan harmonisasi dan fasilitasi produk hukum daerah;
4. Penyiapan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum (perdata dan tata usaha negara), serta dokumentasi dan informasi;
5. Pelaksanaan penghimpunan peraturan perundang-undangan, melakukan publikasi, dokumentasi dan informasi terkait produk hukum; dan
6. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh pimpinan yang berkaitan dengan tugasnya.¹⁵⁴

Selanjutnya Ibu Nuryasni mengatakan bahwa tugas pelaksana harian adalah melaksanakan tugas-tugas umum yang diberikan oleh kepala bagian.

¹⁵⁴ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

Secara formal berdasarkan Surat Edaran (SE) Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Kewenangan Pelaksanaan Harian Dan Pelaksanaan Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, yaitu antara lain:

1. Melaksanakan tugas sehari-hari pejabat definitif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja pegawai.¹⁵⁵

Pemerintah Daerah melalui Bagian Hukum mengajukan Propemperda terlebih dahulu kepada dewan yang dibahas terlebih dahulu oleh Bapemperda Dewan bersama Pemda untuk menentukan skala prioritas dan apabila telah mendapat persetujuan bersama maka Bapemperda Dewan akan membawa ke Banmus untuk dibuat dalam bentuk Surat Keputusan Dewan Tentang Propemperda sekaligus penetapan jadwal pembahasannya. nah ketika SK Propemperda itu keluar, maka Dewan nanti ketika waktunya ada, mereka akan membentuk Pansus, Pansus dalam 1 (satu) kali jalan itu bisa 3 Pansus (3 Pansus ini menjalankan 3 Ranperda dalam sekali jalan untuk dibahas, jadi 1 Pansus 1 Ranperda) untuk dibahas.¹⁵⁶

Menurut Ibu Nuryasni, draftnya kita ajukan itu masih bersifat rancangan karena draft belum final. Akhirnya kita dapatkan dari hasil pembahasan dengan dewan pada tingkat Pansus, hasil konsultasi dari hasil kunjungan kerja ke berbagai daerah untuk membandingkan dan meminta

¹⁵⁵ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

¹⁵⁶ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

masuk serta saran dari Kementrian Dalam Negeri dan Kementrian teknis terkait lainnya yang hasil akhirnya akan diperoleh dalam rapat finalisasi dengan Pansus. Hasil finalisasi dengan Pansus yang dimaksud akan dilaporkan oleh Pansus dalam Rapat Paripurna Dewan untuk memperoleh persetujuan.¹⁵⁷

Selanjutnya, kalau syarat-syarat materil itu yang paling penting substansinya tidak boleh bertentangan dengan regulasi lebih tinggi.¹⁵⁸

Sebelum masuk ke Propemperda itu harus disiapkan dulu draftnya, draftnya kemudian naskah akademiknya. Terkait dengan Naskah Akademik ini ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain tidak semua Ranperda harus memakai Naskah Akademik antara lain: Ranperda APBD; Ranperda APBD-P; Ranperda Pertanggungjawaban Kepala Daerah; Ranperda Pajak; Ranperda Retribusi; dan Ranperda Kelembagaan. Ranperda tersebut cukup dimuat dalam Penjelasan Umum Pasal begitu juga dengan Ranperda yang merupakan penjabaran ketentuan yang lebih tinggi diberlakukan secara mutatis mutandis. Penyertaan naskah akademik tergantung kepada Ranperda yang akan diusulkan, jika masih merupakan Ranperda awal atau yang belum pernah dibuat sebelumnya maka wajib disertai dengan naskah akademik. Penyusunan Ranperdanya itu perlu ada kajian-kajian ilmiah sebelum kita menyusun Ranperda.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

¹⁵⁸ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

¹⁵⁹ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

Menurut Ibu Nuryasni, untuk perda yang sudah dihasilkan pernah di evaluasikan dulu yang setelah diteliti Batal Demi Hukum karena bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi, walaupun belum bisa dilaksanakan perdanya tetap dievaluasi apakah itu masih diberlakukan atau dicabut.¹⁶⁰

Menurut Pak Sanusi (Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Bengkalis), Tugas dan wewenang di Bapemperda adalah:

1. Menyusun Propemperda yang memuat daftar urut rancangan peraturan daerah berdasarkan skala prioraitas yang berdasarkan kepentingan dan kebutuhan daerah berdasarkan setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
2. Mengkoordinasikan penyusunan Propemperda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
3. Menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang sudah ditetapkan;
4. Melakukan harmonisasi/pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsep rancangan Perda yang diajukan oleh anggota, komisi atau lintas/gabungan komisi sebelum ranperda sampai kepada pimpinan DPRD;
5. Mengikuti pembahasan Ranperda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;

¹⁶⁰ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

6. Memberikan pertimbangan terhadap usulan-usulan Ranperda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah di luar Propemperda;
7. Memberikan pertimbangan kepada pimpinan DPRD terhadap Ranperda yang berasal dari Pemerintah Daerah;
8. Melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan Ranperda melalui koordinasi dengan komisi atau Panitia Khusus (Pansus);
9. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas Ranperda yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah (Bamus);
10. Melakukan kajian Perda dan memuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisir permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.¹⁶¹

Parameter yang dijadikan dasar dalam pembahasan Ranperda oleh Bapemperda adalah Ranperda yang kita rancang itu harus efektif dan efisien. Kemudian Ranperdanya yang kita rancang itu juga harus memiliki manfaat besar terhadap sosial kemasyarakatan baik dari sisi ekonomi, sosiologis, dan yuridis. Aspek tersebut harus menjadi dasar Bapemperda. Jadi tidak semua Ranperda itu yang Bapemperda akomodir, Bapemperda melihat dulu dampak baik dari sebuah Ranperda terhadap masyarakat, baik itu secara sosiologis maupun yuridis.¹⁶²

¹⁶¹ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁶² Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

Sebelum pembahasan Ranperda yang perlu disiapkan adalah kita harus tanyakan naskah akademiknya, jadi sebelum kita membahas Ranperda itu kita harus tanya dulu. pertama yang itu tadikan, kira-kira kebutuhan kepentinganya apa, kemudian kita lihat naskah akademik ini kajian hukumnya, membuktikan bahwa perda ini penting ya kita tanyakan dulu naskah akademiknya ada nggak, jadi semua Ranperda itu harus ada NA-nya (Naskah Akademik), itu yang dikeluarkan oleh lembaga yang kompeten atau universitas yang kita tunjuk sebagai pihak ketiga untuk melakukan kajian.¹⁶³

Selanjutnya Pak Sanusi mengatakan, Setiap tahun anggaran itu kita sebelum dilakukan dalam Pansus (Panitia Khusus), maka tahapannya adalah setiap Ranperda yang akan masuk kita terima dulu surat permohonan dari pemerintah daerah apa saja yang Ranperda yang diajukan untuk tahun anggaran berikutnya, kalau misalkan sesuai dengan kebutuhan yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah kita lihat dulu item per item Ranperda yang diajukan itu kira-kira sejauh mana kebutuhan/pentingnya untuk di buatkan Perdanya. kemudian nanti setelah itu kita mengajukan surat ke pimpinan bahwa ada Ranperda yang sudah kita bahas (tentu Ranperda yang prioritas (setiap per-itemnya), kemudian kita bentuk-kan Pansus (Panitia Khusus) jadi Panitia Khusus inilah yang nanti akan melakukan beberapa kunjungan-kunjungan sesuai dengan isi kandungan Ranperdanya (kalau misalkan Ranperdanya berkaitan dengan ekonomi ya tentu kita lebih banyak

¹⁶³ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

kepada pembahasan ke OPD/kementerian-kementerian/pihak-pihak yang berkaitan dengan ekonomi, begitu juga dengan Ranperda yang berkaitan dengan pendidikan). Kemudian setelah itu biasanya ada 3 atau 4 kali pertemuan kunjungan kerja, studi banding, dan segala macam. kemudian ada rapat finalisasi itu nanti akan kita ajukan ke biro hukum provinsi riau untuk difinalisasi kemudian setelah itu baru kita paripurnakan.¹⁶⁴

Pak Sanusi mengatakan ketika paripurna Pansus saat pembahasan Propemperda, 2/3 anggota DPRD harus hadir, kalau kurang dari itu kita anggap tidak quorum dan Ranperda yang kita bahas tidak memenuhi syarat.¹⁶⁵

Ranperda yang dijadikan acuan untuk Propemperda Tahun 2020 harus prioritas, kalau nggak prioritas tidak akan disetujui.¹⁶⁶

Menurut Pak Sanusi, kita setiap rapat itu pasti ada berita acara. Kemudian alasan-alasan kenapa Perda ini tidak kita setujui, kenapa ini disetujui, kemudian kalau disetujui kira-kira kedepannya kita mau apakan ini, pokoknya hasil pembahasan antara DPRD dengan pemerintah daerah kita tuangkan dalam berita acara karena itu menjadi sebuah pertanggungjawaban kita. Jadi alasan kita menerima suatu Ranperda itu apa dan alasan kita menolak apa.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruangan Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁶⁵ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruangan Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁶⁶ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruangan Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁶⁷ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruangan Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

Selanjutnya Pak Sanusi mengatakan itu Perda yang tahun 2020 itu kan karena Covid-19 jadi pada saat itu kita tidak bisa melakukan kunjungan, tidak bisa berkoordinasi, karena kalau perda ini kan kita harus bisa secara langsung mengetahui keadaan sesungguhnya karena waktu itu kita PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat), kemudian tidak boleh melakukan kegiatan diluar, persidangan pun kita pakai live, jadi tidak efektif, makanya itu hanya 3 ranperda yang mampu kita sahkan itu, 3 (tiga) Ranperda itupun sudah sangat mendesak, disamping karena protokol kesehatan sangat ketat sekali, karena itu (salah satu alasannya).¹⁶⁸

Kelanjutan dari 19 Ranperda sisa Propemperda Tahun 2020 ya kita bahas di tahun anggaran berikutnya, jadi kalau SK-nya nanti minta ke bagian persidangan, bagian hukum kita coba lihat nanti SK nomor berapa itukan perda/surat keputusan nomor di tahun anggaran 2021, itu setiap Perda yang belum mampu kita bahas kita selesaikan di tahun sebelumnya itu kita selesaikan tahun ini.¹⁶⁹

Menurut Pak Sanusi, kalau Perda APBD, APBD-P (Perubahan), LKPI (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah) itu Perda yang dibuat oleh pemerintah daerah itu tidak perlu ada pembahasan di Bapemperda *bypass*/langsung (tidak masuk ke bapemperda), cuman kalau untuk mengetahui nanti apa tentu ke Setda lah bagian hukum. masuk atau tidak Ranperda APBD Propemperda itu tidak masalah karena sudah rutinitas

¹⁶⁸ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁶⁹ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

dari pemerintah daerah dan tidak perlu masuk ke dalam Bapemperda kita karena rutin.¹⁷⁰

Menurut Pak Sofyan (Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bengkalis), wakil ketua DPRD kabupaten bengkalis secara umum adalah bertugas sebagai fasilitator DPRD ni dalam rangka melaksanakan tupoksi (tugas, pokok, dan fungsi) DPRD dan membantu mensukseskan peran dan fungsi DPRD; kemudian membangun komunikasi dan koordinasi dengan anggota DPRD terkait dengan program-program yang sudah termuat/tercantum dalam tupoksi kita, baik ada kaitannya dengan legislasi, kaitannya dengan anggaran, maupun peran pengawasan terkait dengan program-program kita. Itu saja saya pikir secara umum tugas pimpinan DPRD lah.¹⁷¹

Menurut Pak Sofyan, parameter yang dijadikan dasar dalam pembahasan Ranperda adalah: pertama adalah kebutuhan daerah. jadi Perda itu kan Ranperda itu disusun berdasarkan kebutuhan daerah terkait sesuai dengan turunan undang-undang yang diatasnya (jadi kebutuhan daerah dalam arti begini misalnya kita menganggap bahwa Perda yang dimaksud ini sangat berkaitan erat dengan PAD misalnya (Pendapatan Asli Daerah) maka kita dorong Ranperda yang bagaimana agar penguatan secara *legal formal* itu bisa dilakukan agar PAD ini targetnya bisa tercapai. Jadi parameter yang pertama sesuai dengan kebutuhan daerah; yang kedua aturan undang-undang; dan yang ketiga tentu bagaimana Ranperda itu disusun

¹⁷⁰ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁷¹ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

sesuai dengan kebutuhan terkini, baik ada kaitannya dengan peran dan fungsi pemerintahan maupun ada kaitan bagaimana turunan dari undang-undang bisa dijalankan maka penguatan ini erat dengan peraturan daerah.¹⁷²

Pembahasan Ranperda tentu pertama adalah: mulai dari tahapan penyusunan naskah akademik, naskah akademik ini sangat penting sebagai acuan dari pembahasan setelah kita dapat naskah akademik tentu nanti pemerintah daerah dalam tahapan awal menyampaikan secara kerangka awal Ranperda yang akan disampaikan ke DPRD untuk dibahas sesuai dengan kebutuhan, maka DPRD melalui Bapemperda melakukan rapat internal bersama OPD maupun bagian hukum yang terkait dengan referensi sesuai dengan kebutuhan yang prioritas; yang kedua. ketika sudah selesai naskah akademik tentu draft Ranperda itu disampaikan ke DPRD, DPRD selanjutnya sampaikan melalui rapat paripurna kemudian dalam rapat paripurna itu juga sampaikan terkait dengan pandangan-pandangan fraksi kemudian jawaban bupati barulah nanti di ranperda itu disampaikan secara untuk DPRD membentuk Pansus untuk pembahasan Perda tersebut dalam pembahasan ini tentu melibatkan stakeholder terkait (bagian hukum, tentu OPD-OPD terlibat di dalam pembahasan perda tersebut); ketika sudah selesai/dianggap sudah selesai dan tidak ada persoalan lagi dan sudah disepakati dengan melihat substansi sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan proses studi banding, konsultasi, dan sebagainya; baru

¹⁷² Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

tahapan selanjutnya Ranperda tersebut disahkan menjadi perda melalui rapat paripurna. itu tahapannya.¹⁷³

Menurut Pak Sofyan, kehadiran kawan-kawan dari panitia khusus yang dibentuk oleh DPRD ini memang kita akui ada kelemahan jadi tidak semua kawan-kawan bisa hadir karena faktor ya ini kan mungkin bisa jadi kesibukan dan sebagainya, tapi secara umum ini tidak terlalu mengganggu karena apa namanya pimpinan itu kan ada pimpinan pansus yang bertanggung jawab biasanya minimal mereka sudah cukup mewakili kawan-kawan. saya pikir tidak terlalu mengganggu proses yang berjalan walaupun mungkin tidak maksimal 100% habis semua dalam pembahasan Ranperda tersebut.¹⁷⁴

Jadi tidak semua Ranperda yang sudah disepakati dalam Propemperda dibahas, jadi misalnya tahun ini Bapemperda kita menyepakati terkait dengan program-program strategis peraturan daerah misalnya ada 15, tentu prioritasnya mana yang 15 itu secara bertahap, tentu; pertama sesuai yang saya katakan awal tadi kebutuhan yang paling mendesak didahulukan; yang kedua ketersediaan anggaran karena misal Perda ini kan menggunakan anggaran karena kita kan ada dinasnya, ada studi banding dan segala macam; yang ketiga pertimbangannya tentu berdasarkan waktu, efektivitas

¹⁷³ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁷⁴ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

waktu maka ini juga menjadi pertimbangan. jadi tidak semua dibahas sesuai dengan usulan, tetapi dibahas secara bertahaplah.¹⁷⁵

Peraturan daerah ini menurut Pak Sofyan adalah sebagai salah satu kepentingan kita dalam memberikan payung hukum/kepastian hukum kepada program-program yang memang bersentuhan dengan masyarakat (contoh: ketertiban umum misalnya-kan. ini ketertiban umum ni kan diatur dengan Perda, supaya ketika terjadi penindakan dari Satpol PP terkait dengan lingkungan, dengan ketertiban, dan segala macam, payung hukumnya ada, nah perda inilah yang menjadi payung hukum itu untuk menjadi *legal formal*, penguatan bagi penegakan aturan yang ada di daerah. jadi ini perlu daerah itu dengan perda ini supaya memperkuat dalam menjalankan tugas, pokok, dan fungsinya dalam menjalankan pemerintahan.¹⁷⁶

Menurut Pak Sofyan, jadi memang selama ini kita lihat (objektif saja itu kita katakan) bahwa Peraturan Daerah yang sudah kita sahkan itu kendala saya lihat keterlambatan di OPD terkait (inisiator Perda) dalam menyediakan peraturan bupatinya; yang kedua realisasi dan aplikasi lapangan masih lemah karena mungkin peran dari optimalisasi, peran fungsi OPD dan dinas terkait ini belum maksimal. Nah yang terjadi hari ini dan ini menjadi sorotan kita supaya apa yang sudah disahkan ini menjadi perhatian dan menjadi atensi bersama supaya cepat dijalankan sesuai dengan

¹⁷⁵ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁷⁶ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

peraturan perundang-undangan yang berlaku. itu aja kendalanya. realisasi dari Perda itu belum berjalan maksimal.¹⁷⁷

Menurut Pak Sofyan, kalau Perda yang sudah dihasilkan dievaluasi secara menyeluruh tidak ada. Peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pada penyusunan Perda ini kan terutama peraturan perundang-undangan yang diatas kan selalu berubah, Kalau perubahan dimaksud hanya menyangkut beberapa substansi materi yang diatur perubahan cukup II Pasal namun apabila perubahan dimaksud melebihi 50% mencakup aspek legalitas atau dasar hukum maupun perubahan materi muatan maka akan kita usulkan Perda pencabutan untuk disesuaikan. selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka dia tetap menjadi acuan kita dalam menjalankan Perda tersebut.¹⁷⁸

Menurut Pak Samiran (Kepala Bagian Persidangan Setwan DPRD Kabupaten Bengkalis), tugas Kabag persidangan Setwan Kabupaten Bengkalis memfasilitasi penyelenggaraan sidang-sidang atau rapat-rapat di DPRD kabupaten bengkalis. kemudian kewenangannya mengkoordinir pelaksanaan kegiatan rapat-rapat di dewan.¹⁷⁹

Dalam mempersiapkan untuk pembahasan Ranperda itu kami menentukan petugas-petugas yang akan menyelenggarakan ataupun yang mengelola pembahasan tersebut kemudian mempersiapkan dokumen-

¹⁷⁷ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁷⁸ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁷⁹ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

dokumen yang diperlukan seperti naskah akademiknya dan dokumen-dokumen pendukung dalam proses pembahasan Ranperda.¹⁸⁰

Menurut Pak Samiran, Proses-proses pembahasan Ranperda dimulai dari pembahasan di tingkat Bapemperda kemudian setelah Ranperda dimasukkan dari bagian hukum pemerintah daerah itu akan di bahas di dalam rapat paripurna dalam rapat paripurna itu ada beberapa tahapan: paripurna pertama penyampaian Ranperda yang disampaikan oleh bupati/kepala daerah yang mewakilinya; kemudian tahap kedua paripurnanya adalah pandangan umum fraksi terhadap penyampaian Ranperda yang disampaikan oleh bupati; kemudian paripurna yang ketiga yaitu jawaban bupati terhadap pandangan umum fraksi tentang Ranperda yang dimaksud. setelah itu dibentuk Pansus sesuai dengan kebutuhan, karena pada umumnya setiap 1 Ranperda yang dimasukkan oleh bagian hukum yang sudah tercantum dalam Propemperda itu akan dibentuk 1 Pansus kecuali ada hal-hal yang betul-betul kita katakan yang berdekatan atau gini (tapi ini jarang sekali terjadi), pada umumnya 1 Ranperda itu 1 Pansus setelah itu Pansus bekerja, yang akan banyak bekerja adalah Pansus, panitia khusus ini yang akan membahas mulai dari substansi materi kemudian naskah akademiknya itu, pembahasannya, perumusan dan sebagainya itu adalah dibahas bersama dengan OPD terkait yang mengusulkan Ranperda tersebut, nah jadi sesuai dengan OPD terkait. setelah itu mulai tahapan berikutnya konsultasi ke instansi yang di atasnya biasanya ke biro hukum provinsi atau

¹⁸⁰ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

Kemenkumham. kemudian berikutnya lagi konsultasi ke pusat sesuai dengan aturan yang diatasnya dan biasanya Ranperda inikan merupakan penjabaran daripada aturan-aturan yang lebih tinggi kita kan harus menuju kesana dicari sana dulu. setelah mendapat masukan dari pusat dari kementerian biasanya itu (kementerian yang terkait) baru kita akan menyempurnakan kembali Ranperda tersebut, kemudian mencari daerah-daerah yang telah selesai Ranperdanya dan telah melaksanakan dalam rangka studi banding gunanya adalah untuk membandingkan bagaimana implementasinya. Setelah mendapat masukan dari studi banding ini akan kembali lagi rapat Pansus yang dilaksanakan di dewan. untuk berikutnya lagi demikian sempurnaan itu biasanya yang sudah matang itu akan dibawa kembali ke biro hukum provinsi. Setelah direvisi sesuai dengan kondisi terakhir baru dilaksanakan rapat paripurna laporan Pansus untuk dilaporkan di rapat paripurna dan sekali diambil keputusan akan diapakan Ranperda ini akan di sahkan atau bagaimana, jadi pada umumnya karena kita sudah melaksanakan ini kemudian kalau tidak bertentangan dengan aturan diatasnya atau ada aturan-aturan terbaru yang turun tulah kita sahkan, kan bisa terjadi dalam proses pembahasan Ranperda ini ada aturan terbaru, itu harus disesuaikan kembali (tapi ini jarang terjadilah). setelah itu nanti baru kami serahkan kembali ke bagian hukum untuk menyelesaikan secara administrasi mulai dari tingkat fasilitasi dan sebagainya dari biro hukum

provinsi itu sudah kewenangan daripada bagian hukum pemerintah daerah. saya rasa kalau untuk tahapan-nya cukup jelas ini.¹⁸¹

Untuk pembuatan ataupun pengesahan Promperda ini tetap ada risalahnya: pertama risalah rapat di tingkat Bapemperda dengan bagian hukum atau dengan/ditambah dengan OPD terkait yang mengusulkan Ranperda itu; kemudian juga risalah pengesahan Propemperda di rapat paripurna karena Propemperda ini disahkan dengan rapat paripurna dengan keputusan dewan.¹⁸²

Kalau untuk Ranperda tetap ada risalahnya mulai dari hasil-hasil rapat yang dilakukan oleh Bapemperda sampai kepada risalah dalam rapat paripurna, tuh lengkap. kenapa?, salah satunya nanti didalam proses pengesahan atau mengevaluasi ada Perda itu yang harus dievaluasi di tingkat provinsi risalahnya harus dibawa kesana.¹⁸³

Menurut Pak Samiran, kalau dalam untuk pembuatan Propemperda itu tidak ada Pansus, yang dibentuk Pansus itu adalah membahas Ranperda. kalau Propemperda ini itu rapat antara bagian hukum yang mengakomodir Ranperda yang dibahas oleh OPD dibawa ke Bapemperda DPRD disepakati nanti yang usulan dari Pemda berapa yang prioritas untuk tahun ini kemudian yang inisiatif dewan karena dalam Propemperda inikan isinya 2 Ranperda usulan daripada Pemda dan Ranperda yang diusulkan oleh

¹⁸¹ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁸² Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁸³ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

inisiatif dewan. nah jadi ini kesepakatan. jadi tidak ada Pansus. hanya rapat bagian hukum dengan Bapemperda.¹⁸⁴

Berdasarkan Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 11 dan Pasal 12 menyatakan bahwa Bupati menugaskan kepada bagian hukum sekretariat daerah untuk segera mempersiapkan surat yang ditujukan kepada kepala OPD (Organisasi Perangkat Daerah) untuk segera mempersiapkan pra-rancangan peraturan daerah yang akan dimasukkan dalam Propemperda, pra-rancangan yang dimaksud dapat berbentuk kelembagaan, pajak, maupun retribusi daerah serta yang bersifat umum yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Pra-rancangan yang berasal dari OPD dikirimkan ke bagian hukum yang sifatnya masih mentah dalam arti kata harus dilihat kembali oleh tim teknis perumusan Perda apakah aspek legalitas-nya maupun substansi materi muatan sudah sesuai dengan yang dibutuhkan.

Bagian hukum akan melakukan rapat Tim Perumus Perda dengan mengundang instansi teknis dan pejabat lainnya yang terkait yang akan membahas Ranperda dimaksud pasal demi pasal. Berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Daerah yang baik harus berdasarkan asas-asas perundang-undangan yang baik meliputi:

1. Kejelasan tujuan;

¹⁸⁴ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.

Dari hasil rapat tim perumus Rancangan peraturan daerah dimaksud melalui Surat Bupati Bengkalis Nomor 180/HK/2019/108 tanggal 9 September Tahun 2019 Perihal Penyampaian Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2020 pemerintah daerah telah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis sebanyak 18 dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 3.1 Daftar Propemperda Tahun 2020 berdasarkan Surat Bupati
Bengkalis Nomor 180/HK/2019/108 tanggal 9 September Tahun
2019 Perihal Penyampaian Program Pembentukan Peraturan
Daerah Tahun 2020

No.	Rancangan Peraturan Daerah	Pemrakarsa
1.	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bengkalis Tahun 2019-2038	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR)
2.	Pemekaran Kelurahan/Desa Se-Kabupaten Bengkalis	Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah

3.	Revisi RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) 2016-2021	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)
4.	Pelindungan Perempuan dan Anak	Dinas Pemberdayaan Perempuan
5.	Pengarustamaan Gender	Dinas Pemberdayaan Perempuan
6.	Penanaman Modal	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP)
7.	Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)
8.	Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bengkulu	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah
9.	Pembentukan dan Susunan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Bengkulu	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah
10.	Lahan Pertanian dengan Berkelanjutan (LP2B)	Dinas Pertanian

11.	Penyelenggaraan Kearsipan	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan
12.	Penanggulangan Bencana	Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)
13.	Gelandangan, Pengemis, Anak Punk dan Anak Jalanan di Kabupaten Bengkalis	Dinas Sosial
14.	Kerjasama Daerah	Bagian Administrasi Kerjasama Daerah Sekretariat Daerah
15.	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD 2019	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)
16.	Rencana Induk Pembangunan Industri Kabupaten Bengkalis 2020-2040	Dinas Perdagangan dan Perindustrian
17.	Kabupaten Layak Anak	Dinas Pemberdayaan Perempuan
18.	Pengelolaan Air Limbah Domestik	Dinas Lingkungan Hidup

Setelah dilakukan rapat antara Pemerintah Daerah dengan Bapemperda, oleh Kabag Persidangan dan Risalah Sekretariat DPRD

Kabupaten Bengkalis mengagendakan Rapat Badan Musawarah dengan Bapemperda yang hasilnya dituangkan dalam Keputusan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 9 Tahun 2019 usulan Ranperda dari Pemerintah Daerah berubah dan terdapat penambahan Ranperda yang berasal dari Inisiatif Dewan dan sebagian Ranperda dimaksud dijadikan Inisiatif Dewan antara lain sebagai berikut.

Tabel 3.2 Daftar Propemperda Tahun 2020 berdasarkan Keputusan DPRD Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2020

No.	Rancangan Perda	Pemrakarsa
1.	Pengelolaan Anak Yatim Piatu Panti Asuhan dan Panti Jompo	Inisiatif DPRD
2.	Pengelolaan Kelistrikan di Kabupaten Bengkalis	Inisiatif DPRD
3.	Kesehatan Untuk Masyarakat Miskin	Inisiatif DPRD
4.	Pemekaran Kecamatan Baru	Inisiatif DPRD
5.	Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pariwisata Pulau Rupat	Inisiatif DPRD
6.	Pemekaran Kelurahan/Desa Sekabupaten Bengkalis	Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah

7.	Perlindungan Perempuan dan Anak	Dinas Pemberdayaan Perempuan
8.	Pengarustamaan Gender	Dinas Pemberdayaan Perempuan
9.	Penanaman Modal	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP)
10.	Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)

11.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bengkalis	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah
12.	Pembentukan dan Susunan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Bengkalis	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah
13.	Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)	Dinas Pertanian
14.	Penyelenggaraan Kearsipan	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan
15.	Penanggulangan Bencana	Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)
16.	Kerjasama Daerah	Bagian Administrasi Kerjasama Daerah

		Sekretariat Daerah
17.	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD 2019	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)
18.	Rencana Induk Pembangunan Industri Kabupaten Bengkalis 2020-2040	Dinas Perdagangan dan Perindustrian
19.	Pengelolaan Air Limbah Domestik	Dinas Lingkungan Hidup
20.	Penyertaan Modal Terhadap PT.BSP	Bagian Ekonomi Sekretariat Daerah (Menunggu Pengesahan)

Dengan masuknya usulan inisiatif dewan diatas terdapat Ranperda usulan dari Bupati yang keluar dari daftar Propemperda yang pada saat pembahasan antara Bapemperda dengan Banmus (*rapat internal Dewan tanpa kehadiran dari pihak eksekutif*) sebelum ditetapkan dalam Keputusan Dewan antara lain:

1. Ranperda Tentang Revisi RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Tahun 2016-2021;
2. Ranperda Tentang Kabupaten Layak Anak.
3. Ranperda Tentang Gelandangan Pengemis, Anak Punk dan Anak Jalanan di Kabupaten Bengkalis.

Berdasarkan keterangan dari Pak Samiran= untuk Ranperda Revisi RPJMD 2016-2021 alasan dikeluarkan dari daftar propemperda karena dari OPD Pengusul Kajian teknis belum selesai; Ranperda Kabupaten Layak Anak alasan dikeluarkan dari daftar propemperda karena naskah akademiknya belum ada dan belum tersedianya anggaran dari OPD pengusul; Ranperda Gelandangan, Pengemis, Anak Punk dan Anak Jalanan di Kabupaten Bengkalis alasan dikeluarkan dari daftar propemperda karena naskah akademiknya belum ada dan belum tersedianya anggaran dari OPD pengusul.

Dalam perkembangannya, terjadi perubahan sebagaimana Keputusan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah dengan komposisi Ranperda sebagai berikut.

Tabel 3.3 Daftar Propemperda Tahun 2020 berdasarkan Keputusan
DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan
Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020

No.	Rancangan Perda	Pemrakarsa
1.	Pengelolaan Anak Yatim Piatu, Panti Asuhan Dan Panti Jompo Di Kabupaten Bengkalis	Inisiatif DPRD
2.	Pengelolaan Kelistrikan Di Kabupaten Bengkalis	Inisiatif DPRD
3.	Kesehatan Untuk Masyarakat Miskin	Inisiatif DPRD
4.	Pemekaran Kecamatan Baru	Inisiatif DPRD
5.	Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pariwisata Pulau Rupat	Inisiatif DPRD
6.	Pemekaran Kelurahan/Desa Sekabupaten Bengkalis	Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah
7.	Perlindungan Perempuan dan Anak	Dinas Pemberdayaan Perempuan
8.	Pengarustamaan Gender	Dinas Pemberdayaan Perempuan

9.	Penanaman Modal	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP)
10.	Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)
11.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bengkalis	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah
12.	Pembentukan dan Susunan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Bengkalis	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah
13.	Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)	Dinas Pertanian
14.	Penyelenggaraan Kearsipan	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan
15.	Penanggulangan Bencana	Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)

16.	Kerjasama Daerah	Bagian Administrasi Kerjasama Daerah Sekretariat Daerah
17.	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD 2019	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)
18.	Rencana Induk Pembangunan Industri Kabupaten Bengkalis 2020-2040	Dinas Perdagangan dan Perindustrian
19.	Pengelolaan Air Limbah Domestik	Dinas Lingkungan Hidup
20.	Penyertaan Modal Terhadap PT.BSP	Bagian Ekonomi Sekretariat Daerah (Menunggu Pengesahan)
21.	Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bengkalis 2020-2040	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR)
22.	Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bengkalis	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR)

Setelah dilakukan pembahasan sesuai dengan mekanisme dan tahapan yang berlaku dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Bengkalis antara lain:

1. Pembahasan Ranperda dilakukan bersama antara DPRD Kabupaten Bengkalis dengan Bupati Bengkalis.
2. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkatan pembicaraan sesuai mekanisme yang telah diatur dalam tata tertib DPRD.
3. Berdasarkan hasil wawancara dengan Pak H Samiran S.H., apabila dalam Kata Akhir Fraksi tidak memenuhi quorum untuk menyetujui atau tidak Ranperda yang telah dibahas maka sidang akan diskors dalam beberapa menit (dalam masa skors ini akan terjadi loby loby diantara petinggi partai yang dipimpin ketua Dewan dan Bupati Bengkalis untuk memperoleh musyawarah dalam mencapai mufakat).
4. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Kabupaten Bengkalis dan Bupati Bengkalis.
5. Ranperda Kabupaten Bengkalis yang dalam proses pembahasan dapat ditarik kembali dengan persetujuan bersama.

Berdasarkan rekapitulasi yang diperoleh dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis, Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis dan Bupati Bengkalis adalah sebagai berikut:

Tabel 3.4 Daftar Rekapitulasi Perda Tahun 2020

No.	Nomor	Judul Perda	Instansi
-----	-------	-------------	----------

	Perda		
1.	1 Tahun 2020	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran 2019	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)
2.	2 Tahun 2020	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran 2020	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)
3.	3 Tahun 2020	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2021	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)

Berdasarkan rekap Ranperda diatas dapat dilihat bahwa Fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bengkalis kurang maksimal. Indikasi tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bengkalis dapat dilihat dari Jumlah Ranperda yang telah disahkan. Selain itu Ranperda yang telah disepakati oleh DPRD Kabupaten Bengkalis dengan Bupati Bengkalis sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Nomor 2 Tahun 2020 tidak satupun Ranperda Inisiatif Dewan yang dibahas. Sedangkan Ranperda yang diajukan Pemda hanya satu yang dibahas dan disahkan, selebihnya tidak termasuk Propemperda akan tetapi merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan rutinitas dalam mengelola keuangan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah.

Untuk 21 Ranperda sisa dari Ranperda yang belum disahkan yang termasuk dalam Promperda Tahun Kerja sebelumnya yakni Tahun 2020 dipindahkan ke Propemperda Tahun Kerja berikutnya yakni Tahun 2021 dan Tahun 2022.

Tabel 3.5 Daftar Propemperda Tahun 2021 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 24 Tahun 2021 Tentang Perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2021

No.	Rancangan Perda	Pemrakarsa	Keterangan
1.	Pengelolaan Anak Yatim Piatu, Panti Asuhan dan Panti Jompo di Kabupaten Bengkalis	Inisiatif DPRD	Tahun 2021
2.	Pengelolaan Kelistrikan di Kabupaten Bengkalis	Inisiatif DPRD	Tahun 2021
3.	Kesehatan Untuk Masyarakat	Inisiatif DPRD	Tahun 2021
4.	Pemekaran Kecamatan dan Kelurahan	Inisiatif DPRD	Tahun 2021
5.	Pemekaran Desa	Inisiatif DPRD	Tahun 2021
6.	Pesantren	Inisiatif DPRD	Tahun 2021
7.	Penataan dan Pengembangan Ekonomi Kreatif UMKM	Inisiatif DPRD	Tahun 2021
8.	Penyelenggaraan Keolahragaan	Inisiatif DPRD	Tahun 2021
9.	Rencana Induk Kepariwisata (RIPPAR)	Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Pemuda	Tahun 2021

		dan Olahraga (Disparbudpora)	
10.	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bengkalis	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah	Tahun 2021
11.	Pencabutan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah Kecamatan Mandau Kabupaten Bengkalis dan Pasal 27 serta Pasal 28 pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bengkalis Berkelanjutan (LP2B)	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah	Tahun 2021
12.	Penanaman Modal	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP)	Tahun 2021

13.	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bengkalis Tahun 2021-2025	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)	Tahun 2021
14.	Perlindungan Perempuan dan Anak	Dinas Pemberdayaan Perempuan	Tahun 2021
15.	Penyelenggaraan Kearsipan	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan	Tahun 2021
16.	Kerjasama Daerah	Bagian Administrasi Kerjasama Daerah Sekretariat Daerah	Tahun 2021
17.	Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)	Tahun 2021
18.	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun 2020	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)	Tahun 2021
19.	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran (T.A) 2021	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)	Tahun 2021
20.	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran (T.A) 2022	Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (BPKAD)	Tahun 2021
21.	Rencana Induk Pembangunan Industri	Dinas Perindustrian dan	Tahun 2021

	Kabupaten Bengkalis Tahun 2020-2040	Perdagangan	
22.	Pengelolaan Air Limbah Domestik	Dinas Lingkungan Hidup	Tahun 2021
23.	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020-2040	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR)	Tahun 2020
24.	Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten Bengkalis	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR)	Tahun 2020
25.	Revisi Perda Pembentukan PT.Bumi Laksamana Jaya (PT.BLJ)	Bagian Ekonomi Sekretariat Daerah	Tahun 2021
26.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Lokal	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnaker)	Tahun 2021

Dari daftar tersebut dapat dilihat ada 2 Ranperda dari Propemperda Tahun Kerja 2020 yang masuk dalam Propemperda Tahun Kerja 2021, sedangkan 13 Ranperda dari Propemperda Tahun Kerja 2020 dijadikan Ranperda untuk Propemperda Tahun Kerja 2021 yakni=

1. Ranperda Tentang Pengelolaan Anak Yatim Piatu, Panti Asuhan dan Panti Jompo di Kabupaten Bengkalis (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)

2. Ranperda Tentang Pengelolaan Kelistrikan di Kabupaten Bengkalis (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
3. Ranperda Tentang Kesehatan Untuk Masyarakat (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
4. Ranperda Tentang Pemekaran Kecamatan dan Kelurahan (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
5. Ranperda Tentang Pemekaran Desa (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
6. Ranperda Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bengkalis (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
7. Ranperda Tentang Penanaman Modal (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
8. Ranperda Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
9. Ranperda Tentang Penyelenggaraan Kearsipan (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
10. Ranperda Tentang Kerjasama Daerah (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
11. Ranperda Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)

12. Ranperda Tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Kabupaten Bengkalis Tahun 2020-2040 (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
13. Ranperda Tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik (KETERANGAN: Tahun Kerja 2021)
14. Ranperda Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020-2040 (KETERANGAN: Tahun Kerja 2020)
15. Ranperda Tentang Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten Bengkalis (KETERANGAN: Tahun Kerja 2020).

Berdasarkan Rekapitulasi yang diperoleh dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis, Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis dan Bupati Bengkalis di Tahun 2021 adalah=

1. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
2. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik

Selanjutnya adalah Daftar Ranperda berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda yang memuat jumlah dari: Propemperda Tahun 2022, Ranperda yang berasal dari Pemerintah Daerah, Ranperda yang berasal dari Inisiatif Dewan, Ranperda yang Sudah Disahkan, Ranperda yang Dalam Proses, dan Ranperda yang Belum Dibahas.

Tabel 3.6 Daftar Ranperda berdasarkan Proses Administrasi
Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022

Keterangan	Jumlah Ranperda
Propemperda Tahun 2022	25 Ranperda
Berasal dari Pemerintah Daerah	17 Ranperda
Inisiatif Dewan	8 Ranperda
Yang Sudah Disahkan	7 Ranperda
Yang Dalam Proses	3 Ranperda
Yang Belum Dibahas	15 Ranperda

Tabel 3.7 Daftar Ranperda yang Sudah Disahkan berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022

No.	Daftar Ranperda yang Sudah Disahkan
1.	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020 – 2040
2.	Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Lokal
3.	Terhadap Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren
4.	Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung
5.	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran (T.A) 2021
6.	Kerjasama Daerah
7.	Perlindungan Perempuan dan Anak

Dari daftar tersebut ada 3 Ranperda dari Propemperda Tahun Kerja 2020 yang masuk dalam Daftar Ranperda yang Sudah Disahkan berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022 yakni=

1. Ranperda Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020 – 2040
2. Ranperda Tentang Kerjasama Daerah
3. Ranperda Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak

Tabel 3.8 Daftar Ranperda yang Dalam Proses berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022

No.	Daftar Ranperda yang Dalam Proses
1.	Penyerahan Prasarana Sarana Utilitas Perumahan Pemukiman
2.	Perubahan Kedua Atas Perda Pajak Daerah
3.	Penyelenggaraan Kearsipan

Dari daftar tersebut ada 1 Ranperda dari Propemperda Tahun Kerja 2020 yang masuk dalam Daftar Ranperda yang Dalam Proses berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022 yakni Ranperda Tentang Penyelenggaraan Kearsipan.

Tabel 3.9 Daftar Ranperda yang Belum Dibahas berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022

No.	Daftar Ranperda yang Belum Dibahas
1.	Pengelolaan Anak Yatim Piatu, Panti Asuhan dan Panti Jompo di

	Kabupaten Bengkalis
2.	Pengelolaan Kelistrikan di Kabupaten Bengkalis
3.	Pemekaran Kecamatan
4.	Pemekaran Kelurahan
5.	Pemekaran Desa
6.	Penataan dan Pengembangan Ekonomi Kreatif UMKM
7.	Penyelenggaraan Keolahragaan
8.	Perubahan APBD Tahun 2022
9.	APBD Tahun 2023
10.	Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tentang Pembentukan Susunan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Bengkalis
11.	Daerah Penanggulangan Bencana
12.	Penanaman Modal
13.	Perseroan Daerah Perseroan Terbatas Bumi Laksamana Jaya
14.	Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Bengkalis pada Bumi Laksamana Jaya (PT.BSP)
15.	Kesehatan Untuk Masyarakat Miskin

Dari daftar tersebut ada 10 Ranperda dari Propemperda Tahun Kerja 2020 yang masuk dalam Daftar Ranperda yang Belum Dibahas berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022 yakni=

1. Ranperda Tentang Pengelolaan Anak Yatim Piatu, Panti Asuhan dan Panti Jompo di Kabupaten Bengkalis

2. Ranperda Tentang Pengelolaan Kelistrikan di Kabupaten Bengkalis
3. Ranperda Tentang Pemekaran Kecamatan
4. Ranperda Tentang Pemekaran Kelurahan
5. Ranperda Tentang Pemekaran Desa
6. Ranperda Tentang Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tentang Pembentukan Susunan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Bengkalis
7. Ranperda Tentang Daerah Penanggulangan Bencana
8. Ranperda Tentang Penanaman Modal
9. Ranperda Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Bengkalis pada Bumi Laksamana Jaya (PT.BSP)
10. Ranperda Tentang Kesehatan Untuk Masyarakat Miskin.

Berdasarkan rekapitulasi yang diperoleh dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis, Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis dan Bupati Bengkalis di Tahun 2022 adalah=

1. Peraturan Daerah Nomor 1 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bengkalis Tahun 2022-2042
2. Peraturan Daerah Nomor 4 Tentang Rencana Pembangunan Industri Kabupaten Bengkalis Tahun 2022-2042
3. Peraturan Daerah Nomor 8 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak

4. Peraturan Daerah Nomor 9 Tentang Penyelenggaraan Kerjasama Daerah

Berdasarkan dari Daftar berdasarkan Proses Administrasi Pembentukan Perda tanggal 21 September 2022 lalu dibandingkan dengan 2 (Dua) Daftar dan 2 (dua) Rekapitulasi Perda yang diperoleh.

Yakni= Rekapitulasi Perda Tahun 2022; Rekapitulasi Perda Tahun 2021; Daftar Propemperda Tahun 2021 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 24 Tahun 2021 Tentang Perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2021; Daftar Propemperda Tahun 2020 berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020. Ada beberapa Ranperda yang berasal dari Propemperda Tahun Kerja 2020 yang keluar, Ranperda yang dimaksud yakni:

1. Ranperda Tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pariwisata Pulau Rupat
2. Ranperda Tentang Pengarustamaan Gender
3. Ranperda Tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)
4. Ranperda Tentang Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten Bengkalis.

Jika dihitung, maka ada 4 Ranperda yang berasal dari Propemperda Tahun Kerja 2020 yang statusnya masih belum diketahui apakah beneran keluar atau dipindahkan ke Propemperda Tahun Kerja 2023.

B. Kendala DPRD Kabupaten Bengkalis dalam melaksanakan Fungsi Pembentukan Perda di Tahun 2020

Menurut Ibu Nuryasni, kalau seandainya ada yang belum memenuhi syarat semua Ranperda kan-misalkan, nah jadi kalau bagian hukum inikan tugasnya memfasilitasi, kalau seandainya belum melengkapi syarat ya belum bisa kita fasilitasi, kita minta lagi syarat fasilitasi situ kan ada; ada berita acara, ada matrik-nya, ada draft finalnya, kemudian baru bisa kita fasilitasi ke biro hukum untuk nanti selanjutnya, keluar-lah hasil fasilitasi itu kita sesuaikan barulah dia selesai.¹⁸⁵

Lanjut Ibu Nuryasni, jika terjadi perbedaan penafsiran terhadap pasal-pasal dalam Perda antara Pansus dengan Setda apa upaya yang dilakukan? Nah ini sebenarnya kita melakukan pembahasan, itu kan untuk menyamakan suara. Nah, jadi kalau seandainya kita ada perbedaan pendapat menurut bagian hukum seperti ini menurut Pansus seperti ini, nah upaya kita kan tentu kalau bagian hukum tentu punya dasar apa yang pendapat kita tentu ada dasarnya. Nah itu kita ajukan regulasi-regulasi dasar kita kalau memang. kan kita bicara sesuai dengan aturan, nah jadi apa yang ada di aturan itu kita buat. Ini tugas kita meluruskan apa yang disampaikan oleh Pansus ke kita. Jadi tidak semua masukan Pansus kita terima kita saring apakah sesuai dengan regulasi yang ada atau tidak. Nah itu dia jadi kalau misalkan ada pertentangan, pertentangan disini kan sebetulnya bukan pertentangan kita memberikan masukan filter. Jangan sampai semua

¹⁸⁵ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

masukannya itu los (gak ada kontrol dari segi hukumnya). Nah jadi kalau pun tidak bisa kita selesaikan disini kita bisa konsultasikan ke biro hukum provinsi. Bisa juga kita konsultasikan ke Kakanwil Kemenkumham di provinsi. Jadi kita tetap koordinasi lah dengan OPD-OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait selaku mitra pengampu ataupun dengan instansi-instansi lain yang ada hubungannya dengan Ranperda yang kita bahas, jadi kita upaya kita ya kita bertanya sama yang punya kepentingan.¹⁸⁶

Menurut Ibu Nuryasni, kalau menjalankan Perda itu kan bukan di bidang kami, itu adalah OPD-OPD yang terkait, kami hanya Legal drafting-nya (legal drafting Perda), tapi apakah pelaksanaannya itu tergantung OPD-OPD yang membidangi-nya, jadi apakah sudah berjalan efektif atau belum.¹⁸⁷

Menurut Pak Sanusi (Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Bengkalis), kendala sebenarnya kadang-kadang ada Ranperda yang diajukan oleh pemerintah daerah tetapi tidak menjadi Ranperda yang skala prioritas (ranperda yang bukan skala prioritas dipending). Untuk mengatasinya Ranperda tersebut kita anggap prioritas yang kedua, jadi kalau memang tidak dibutuhkan secara mendesak kebutuhannya kita anggap itu tidak perlu, kemudian kita minta kepada OPD bersangkutan untuk menyiapkan Ranperda yang betul-betul yang memiliki prioritas utama terhadap pertumbuhan ekonomi masyarakat (contoh: kalau misal kondisi Covid-19

¹⁸⁶ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

¹⁸⁷ Wawancara dengan Nuryasni Yazid, tanggal 13 September 2022 di Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis

sekarang ini tentu kan Ranperda yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi masyarakat yang harus kita prioritaskan) jadi kalau Ranperda yang tidak penting, kita nggak akomodir.¹⁸⁸

Menurut Pak Sanusi, kalau misalnya tidak disetujui alasannya kita anggap itu belum penting (contoh salah satunya kemarin ada apa tu yang 2022 itu ada Ranperda Tentang Pengadaan Listrik Untuk Masyarakat, itu Perda kan kelistrikan diatur oleh pemerintah provinsi, bagi kita itu tidak bisa diajukan tidak bisa dilakukan di tingkat kabupaten DPRD/pemerintah daerah karena itu di provinsi karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. kemudian ada Perda yang diajukan itu satu OPD itu banyak sekali gitu jadi dia mengajukan ada 3 atau 4 Ranperda sementara OPD lain juga punya prioritas yang lain kemudian waktu pembahasan kita kan sangat sedikit setahun itu kalau kita rata-ratakan 3 Ranperda berartikan cuman bisa sekitar 12, 3 bulan berarti kan ada 4 kali gitu 4 kali Pansus, 1 Pansus itu kan 3 Ranperda 12 Ranperda yang bisa itu harus kita maksimalkan waktunya.¹⁸⁹

Kalau disetujui alasan pertimbangannya karena kita anggap itu Ranperda yang penting/mendesak, Perda yang berkualitas, kita ingin Perda yang berkualitas yang dibutuhkan oleh masyarakat secara langsung, jadi

¹⁸⁸ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁸⁹ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

kalau kita setuju karena itu prioritas, kalau tidak disetujui berarti nggak/bukan skala prioritas.¹⁹⁰

Menurut Pak Sanusi, kalau Ranperda kalau kita anggap itu prioritas ya tentu harus kita bahas dulu, kita bahas dengan Bapemperda kemudian setelah hasil pembahasan itulah nanti jadi catatan-catatan penting bagi kita bahwa Ranperda ini menjadi solusi terbaiklah untuk masyarakat, dan pembahasan itu tidak hanya di tingkat Bapemperda saja kita juga bawa ke tingkat komisi, kemudian sampai ke stakeholder lainnya/SKPD jadi sesuai dengan OPD-nya masing-masing (kalau misalnya OPD-nya itu berkaitan dengan pemberdayaan perempuan, ya tentu kita bahas di stakeholder yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan).¹⁹¹

Menurut Pak Sanusi, bagi yang tadi saya katakan. Bagi yang memenuhi syarat ya kita untuk dilakukan bahas lebih lanjut, bagi yang tidak kita nggak akan lanjutkan, kalau semuanya memenuhi syarat ya kita lanjutkan tapi kalau tidak kita tidak lanjutkan, tapi yang jelas yang prioritas yang memenuhi syarat kita lanjutkan untuk pembahasan.¹⁹²

Lanjut Pak Sanusi, untuk perbaikan Perda. Perda inikan dilahirkan sebagai payung hukum yang bisa menaungi yang memberikan manfaat besar terhadap masyarakat kabupaten bengkalis (contoh misalnya perda parkir) kita ingin dari Perda yang dihasilkan itu tentu akan membawa

¹⁹⁰ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁹¹ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁹² Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

manfaat untuk masyarakat, dan kemudian bermanfaat juga untuk pemerintah daerah. Nah kalau misalkan perda yang kita sahkan itu tidak manfaat untuk masyarakat ini perlu kita evaluasi (contohnya Perda parkir tadi, kemudian Perda Tentang Ketertiban Umum yang seharusnya ketika Perda itu ada, ya tentu ketertiban dan kenyamanan masyarakat lebih tercipta, itu gunanya Perda tu. kalau misalnya semakin ada Perda nampaknya tak semakin lihat tentu kita evaluasi ini ke OPD yang berkaitan itu, kita kalau yang ketertiban umum itu kan ke Satpol PP, Satpol PP ini juga kita mau tingkatkan kinerjanya itu sebagai bagian tugas pokok fungsinya untuk penegakan Perda nah itu perlu kita evaluasi, kalau Perda itu tidak efektif, itu akan menjadi pertanyaan kita.¹⁹³

Menurut Pak Sofyan, semua Pansus insha allah dapat menyelesaikan tugas yang telah dibagikan dalam Badan Musyawarah. Tentu ini kan diatur dengan aturan, maksimal 3 bulan jadi tentu sebelum 3 bulan kita harus selesaikan, selama ini tepat waktu.¹⁹⁴

Jadi selama ini tidak pernah jarang sekali bahkan hampir tidak terjadi lagi Pansus yang tidak selesai, semuanya selesai sesuai dengan kebutuhan dan tahapan yang sudah disepakati.¹⁹⁵

Menurut Pak Sofyan, kalau perdebatan/diskusi alot selama pembahasan Ranperda pasti terjadilah, pertama tentu berkaitan kepentingan

¹⁹³ Wawancara dengan Sanusi, tanggal 10 Oktober 2022 di Ruang Fraksi PKS DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁹⁴ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁹⁵ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

masyarakat yang ada di situ, Perda yang disusun dalam rangka memberikan advokasi kepada masyarakat, perlindungan kepada masyarakat, atau terkait dengan pelaku usaha tergantung materi daripada Ranperda yang disusun itu. Nah tentu kaitan ketika terjadi benturan dan kita melihat dari di lapangan, kondisinya tidak sesuai dengan apa dalam draft yang disampaikan itu, atau bertentangan, atau membebani tentu ini menjadi perdebatan alot, nah substansinya itu pada hal-hal yang berkaitan dengan masyarakat secara langsung, biasanya seperti itu. diluar itu saya pikir kalau sudah ada turunan dari undang-undang, saya pikir kita tidak bisa menolak, yang penting apa yang menjadi substansi yang kaitan dengan masyarakat itulah selalu kadang-kadang menjadi perdebatan alot.¹⁹⁶

Menurut Pak Sofyan S.Pd.I, M.Si (Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bengkalis), untuk Ranperda yang sudah disampaikan ke DPRD setelah dibahas mennghadapi kendala untuk proses akhir di provinsi sebagai wakil pemerintah di daerah saya pikir tidak terjadi karena kan sebelum kita Perda ini di sahkan kita sudah konsultasi dulu Perda ini apakah berlawanan dengan aturan yang lebih tinggi atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. selama ini tidak ada persoalan dengan provinsi.¹⁹⁷

Menurut Pak Sofyan, semua Ranperda yang diajukan Propemperda sudah pasti memenuhi kriteria yang dipersyaratkan, tentu krena kriteria yang menjadi tolak ukur dari pada pembahasan lebih lanjut itu adalah:

¹⁹⁶ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁹⁷ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

pertama materi dari sisi hukumnya; yang kedua bahwa dia menyentuh pada persoalan yang substansinya; dan yang ketiga saya pikir yang menjadi tolak ukur daripada layak atau tidaknya itu dibahas sampai untuk selanjutnya adalah berupa kebutuhan yang bisa masukkan awal tadi kebutuhan terkini terkait dengan kepentingan daerah dan masyarakat.¹⁹⁸

Menurut Pak Sofyan, saran untuk perbaikan Perda kedepan adalah bagaimana Perda itu dijalankan dengan baik mulai dari tahapan penyusunannya kemudian petunjuk teknis nya berupa Perbup-nya; dan yang ketiga bagaimana itu direalisasikan dalam karya nyata dalam bentuk pelayanan dasar kita kepada masyarakat baik itu kaitannya dengan Perda yang berkaitan langsung dengan masyarakat maupun dengan Perda yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi pemerintahan, nah kendala kita itulah makanya saran saya bagaimana ini diisi dan diinikan dengan para stakeholder terkait yang betul-betul diawasi secara baik supaya perda itu berjalan dengan maksimal.¹⁹⁹

Menurut Pak Samiran (Kepala Bagian Persidangan Setwan DPRD Kabupaten Bengkalis), kalau Pansus pada umumnya dapat menyelesaikan tugasnya. hanya tergantung lama dan cepatnya saja ini tergantung daripada Ranperda yang dimasukkan, kalau Ranperda itu mungkin dalam arti kata substansi materinya luas banyak ruang lingkupnya yang di lindungi nantinya kepentingan dirinya itu, itu biasanya agak lama apalagi yang kalau

¹⁹⁸ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

¹⁹⁹ Wawancara dengan Sofyan, tanggal 26 September 2022 di Rumah Dinas Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Bengkalis

dikatakan ada yang tidak bisa diselesaikan ini biasanya terkait dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya yang belum (kita katakan) disahkan, kadang ada Ranperda dibuat tapi ada aturan yang menaungi di atasnya belum bisa menyelesaikan contohnya misalnya masalah RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) itu kan termasuk Ranperda, itu kita menetapkan RTRW Kabupaten itu nunggu selesai RTRW Provinsi (pembagian wilayahnya bukan jelas tu), kalau provinsi belum selesai tentu kita tak selesai, jadi kendala-kendala seperti ini mungkin. kalau Ranperda umum itu biasanya tak ada kendala, hanya beda waktu ajalah, saya rasa itu.²⁰⁰

Kalau masalah diskusi atau berubah dalam pembahasan itu biasa yang biasanya akan menjadi kendala yang menyebabkan agak alot dalam pembahasan itu adalah substansi materinya, materinya itu kalau memang penting, itu biasa memakan waktu yang lama, materi itu sendiri yang dicantumkan dalam pasal-pasal itu kan dianalisa “pasal demi pasal”, kadang ada pasal ini yang agak rumit atau menyangkut masalah kepentingan orang banyak, itu kan perlu dibahas lebih dalam lagi. itu yang perlu tahu, saya rasa itu.²⁰¹

Menurut Pak Samiran, kalau masalah ini masalah kendala dalam proses akhir, karena proses akhir tu ini lebih ditekankan ke bagian hukum karena Ranperda masuk kesini kita bahas, kita kembalikan ke bagian

²⁰⁰ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

²⁰¹ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

hukum, bagian hukum lah akan nanti menindaklanjuti dengan proses fasilitasi misalnya, mencari/menentukan nomor registrasi pokoknya itu adalah sana, kalau disini saya rasa tidak ada kendala, kendala kita hanya membahas habis laporan Pansus berarti berakhir lah tanggung jawab dewan dalam membahas Ranperda itu. saya rasa itu.²⁰²

Menurut Pak Samiran, karena Covid-19. Semua kegiatan dibatasi, OPD tidak bisa menerima kegiatan dari luar (khususnya daerah yang masuk kategori zona merah dan zona kuning), kehadiran di kantor dibatasi dan menerapkan shift (kehadiran yang bergiliran/kehadiran secara bergantian).²⁰³

Menurut Pak Samiran, Perda mengenai APBD itu merupakan kegiatan rutinitas pemerintahan daerah. Masuk tak masuk dalam daftar Propemperda tidak masalah. Tidak ada 3 Perda bersangkutan pemerintah daerah nggak bisa berjalan. Pengesahan/penyusunan Perda dari 3 Perda tersebut harus dilakukan secara berurutan. Kenapa yang 3 itu bisa dibahas juga meskipun dalam keadaan Covid-19?, Pemda mensyaratkan itu harus dibahas karena berkaitan dengan anggaran daerah disamping itu adanya kewajiban oleh Pemda untuk menetapkan proses yang sangat ketat.²⁰⁴

²⁰² Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

²⁰³ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

²⁰⁴ Wawancara dengan Samiran, tanggal 31 Agustus 2022 di Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Fungsi pembentukan Perda di DPRD Kabupaten Bengkalis tahun 2020 belum berjalan sebagai mestinya, hal ini dapat dijelaskan bahwa:
 - a. Belum berdasarkan skala prioritas, pada saat pengajuan oleh Pemda (eksekutif) jumlah yang diusulkan 18 Ranperda.
 - b. Setelah melalui pembahasan Bapemperda yang dituangkan dalam Keputusan DPRD Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020 jumlah yang ditetapkan oleh propemperda berjumlah 22 Ranperda.
 - c. Berdasarkan Rekapitulasi register penomoran Perda yang dikeluarkan oleh bagian hukum, jumlah yang disahkan hanya 3 Ranperda saja.

Dari 22 Propemperda yang sudah ditetapkan dalam Keputusan DPRD, hanya 1 disahkan dari daftar tersebut, yang 2 lagi tidak terdapat dalam daftar karena ketiga-tiganya merupakan rutinitas pertanggungjawaban kepala daerah dalam mengelola anggaran, sehingga selebihnya (19 Ranperda) dialihkan kepada tahun berikutnya.

2. Waktu yang tersedia bagi DPRD tidak sesuai dengan jumlah Ranperda yang akan dibahas sebagaimana dimaksud dalam Keputusan DPRD,

hal ini disebabkan pada waktu yang berjalan adanya kebijakan yang membatasi waktu untuk rapat/berkumpul terkait dengan wabah Covid-19 yang berimplikasi kepada aktivitas dewan didalam sehingga anggota DPRD lebih meluangkan waktunya untuk melaksanakan kunjungan kerja ke luar daerah.

B. Saran

Berdasarkan hasil dari pembahasan dan kesimpulan, penulis memberikan saran yakni sebagai berikut:

1. Perlu lebih ditingkatkan mekanisme dan pelaksanaan koordinasi antara internal eksekutif (yaitu Sekretariat Daerah Bagian Hukum bersama OPD yang mengajukan Ranperda) dengan DPRD terutama Bapemperda dalam menentukan Ranperda mana yang termasuk skala prioritas agar kedepannya tidak terjadi lagi pemindahan usulan Propemperda pada tahun berjalan ke tahun berikutnya sehingga kedepannya Dewan perlu mempertimbangkan kembali keputusannya dalam menentukan jumlah Ranperda yang akan dibahas.
2. Kepada Dewan perlu mengamati lagi kegiatan pelaksanaan pembahasan Ranperda apakah sudah sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD atau belum, jika belum segera lakukan evaluasi secara menyeluruh agar betul-betul memperhitungkan lagi waktu kegiatannya supaya saat waktu pembahasan nanti semua Ranperda yang sudah ditetapkan dalam Propemperda pada tahun berjalan dapat dibahas satu persatu dan kegiatan dewan lainnya tidak tertunda.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Buku

- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011
- Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1988
- Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015
- B.N. Marbun, *DPRD dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006
- Bungaran Antonius Simanjuntak, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2013
- Ellydar Chaidir, et al., *Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok, Rajawali Pers, 2020
- H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Depok, Rajawali Pers, 2017
- Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012
- Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2008

- Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Alqaprint Jatinangor, Sumedang, 2017
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Depok, Rajawali Pers, 2018
- Sarman, Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011
- Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014
- Suparto, *Konstitusi Teori, Hukum dan Perkembangannya*, Bina Karya, Jakarta, 2020
- Suteki, Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktek*, Depok, Rajawali Press, 2018
- Tim Redaksi FE, *Buku Pintar UUD 1945 & Amandemen*, Yogyakarta, Forum Edukasi, 2020
- Togar Sibarani, Edang M. Kendana, *Dinamika Hubungan Kepala Daerah – DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Alqaprint Jatinangor, Sumedang, 2020

Jurnal

- Ardiansyah, *Peran Sejarah dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Jurnal Mahkamah, Vol.5 No.2 Tahun 2013
- Arifin Bur, Wira Atma Hajri, *Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Daerah Mengenai Pengelolaan Air Limbah Domestik Di Kabupaten Bengkalis*, Jurnal UIR LAW REVIEW, Vol.2 No.2 Tahun 2018

- Askarial, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu Periode 1999-2004 Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, Jurnal Mahkamah, Vol.1 No.2 Tahun 2009
- Bambang Kesowo, *Negara Hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar bagi Perencanaannya*, Jurnal Arena Hukum, Vol.5 No.1 Tahun 2012
- Diah Prawitha Sari, *Berpikir Matematis dengan Metode Induktif, Deduktif, Analogi, Integratif dan Abstrak*, Jurnal Matematika dan Pendidikan Matematika, Vol.5 No.1 Tahun 2016
- H. M. Soerya Respationo, *Paradigma Pemikiran di Bidang Politik dan Hukum di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPA, Vol.18 No.3 Tahun 2010
- Ibnu Sina Chandranegara, *Fungsi Falsafah Negara dalam Penerapan Konsep Negara Hukum*, Jurnal Cita Hukum, Vol.2 No.1 Tahun 2014
- M. Agus Santoso, *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*. Jurnal Hukum, Vol.18 No.4 Tahun 2011
- M. Syafei, *Aroma Sentralistik dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Tinjauan Kritis Kewenangan Otonomi Daerah)*, Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPA, Vol.18 No.3 Tahun 2010
- Novendri M. Nggilu, Fence M. Wantu, *Menapaki Jalan Konstitusional Menuju Zaken Kabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol.15 No.1 Tahun 2020
- Sudi Fahmi, *Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Mahkamah, Vol.5 No.2 Tahun 2013

Suparto, *Pengujian UU No.27 Tahun 2009 Dan UU No.17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya*, Jurnal UIR Law Review, Vol.1 No.1 Tahun 2017

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonomi Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan benda-benda di atasnya

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020

Surat Bupati Bengkalis Nomor 180/HK/2019/108 Tentang Penyampaian Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2020

Situs Internet

BPSDM KEMENDAGRI. 3 Fungsi Utama DPRD: Fungsi Pembentukan Daerah, Penyusunan Anggaran dan Pengawasan di <https://bpsdm.kemendagri.go.id/berita/page/252> (akses 13 Desember 2021)

DISKOMINFOTIK Kabupaten Bengkalis. Sejarah Kabupaten Bengkalis di <https://diskominfotik.bengkaliskab.go.id/web/statis/sejarah/3> (akses 13 Desember 2021)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jawa Barat. Kedudukan, Tugas Pokok Serta Hak & Kewajiban di <https://dprd.jabarprov.go.id/profil/kedudukan-tugas-pokok-serta-hak-kewajiban> (akses 13 Desember 2021)

DPRD Kabupaten Pemalang. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) di <https://www.dprd-pemalangkab.go.id/fungsi-dewan-perwakilan-rakyat-daerah-dprd/> (akses 13 Desember 2021)

Universitas Raharja. Penelitian Kualitatif di <https://raharja.ac.id/2020/10/29/penelitian-kualitatif/> (akses 13 Desember 2021)

Wikipedia. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di
[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah) (akses 13
Desember 2021)

Wikipedia. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis di
[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten
Bengkalis](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kabupaten_Bengkalis) (akses 13 Desember 2021)

LAMPIRAN I

DAFTAR WAWANCARA

IDENTITAS RESPONDEN

Nama : Nuryasni Yazid, S.Ag., M.Sy

Jabatan : Plh. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten
Bengkalis

Daftar Pertanyaan:

1. Apa saja tugas dan wewenang Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis?
2. Apa saja tugas dan wewenang Pelaksana Harian (Plh.) Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis?
3. Pada di tahun 2020, bagaimana mekanisme atau langkah-langkah yang dipersiapkan terkait dengan mekanisme pengajuan Pra-Rancangan/Rancangan Peraturan Daerah yang akan diajukan DPRD?
4. Apakah draf tersebut (*mengacu pada pertanyaan nomor 1) sudah merupakan final yang siap diajukan atau sudah memenuhi persyaratan formal dan materiil layaknya sebuah Ranperda?
5. Kalau seandainya ada yang perlu atau belum memenuhi syarat layaknya sebuah Ranperda, apa usaha yang dilakukan oleh Bagian Hukum?
6. Apa saja syarat-syarat materiil dari sebuah Ranperda?

7. Apa parameter yang dijadikan dasar untuk memproses sebuah Pra-Ranperda dan apa saja proses yang harus dipenuhi bagian hukum sebelum disampaikan kepada DPRD?
8. Jika terjadi perbedaan penafsiran terhadap pasal demi pasal Ranperda antara Pansus (Panitia Khusus) dan Eksekutif (*Bagian Hukum Setda Kabupaten Bengkalis), apa upaya yang dilakukan?
9. Menurut Ibu kenapa Pemerintah Daerah memerlukan Peraturan Daerah?
10. Sejauh ini apakah menurut Ibu Peraturan Daerah dimaksud sudah berjalan efektif sesuai dengan yang diharapkan?
11. Apakah Perda yang sudah dihasilkan pernah diadakan evaluasi menyeluruh, coba Ibu jelaskan?
12. Jika suatu saat saya memerlukan keterangan lanjutan atau susulan apakah Ibu bersedia memberikan penjelasan tambahan?

IDENTITAS RESPONDEN

Nama : Sofyan, S.Pd.I, M.Si

Jabatan : Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten
Bengkalis (Alat Kelengkapan Dewan DPRD Kabupaten
Bengkalis)

Daftar Pertanyaan:

4. Apa saja tugas dan wewenang Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis?
5. Apa saja parameter yang dijadikan dasar dalam pembahasan Ranperda (Rancangan Peraturan Daerah)?
6. Bagaimana proses pembahasan Ranperda dari awal sampai akhir?
7. Apakah tingkat kehadiran anggota Pansus (Panitia Khusus) mempengaruhi proses pembahasan Ranperda? kalau ada dalam hal apa jelaskan.
8. Apakah semua Ranperda yang disepakati dalam Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah) dibahas? kalau tidak apa masalahnya?
9. Apakah semua Pansus dapat menyelesaikan tugas yang telah dibagikan dalam Banmus (Badan Musyawarah)?
10. Kalau tidak selesai apa kendala utama dan apa upaya untuk mencari solusinya mengingat Propemperda dimaksud sudah disepakati dalam paripurna?
11. Apakah pernah ada diskusi alot selama pembahasan Ranperda dan jika ada apa substansi masalahnya?

12. Apakah ada Ranperda yang sudah di sampaikan ke DPRD setelah dibahas menghadapi kendala untuk proses akhir di provinsi sebagai wakil pemerintah di daerah?
13. Terkait dengan pertanyaan Nomor 5, apakah semua Ranperda yang diajukan dalam Propemperda menurut pendapat bapak sudah memenuhi kriteria yang dipersyaratkan untuk dibahas lebih lanjut?
14. Menurut Bapak kenapa Pemerintah Daerah memerlukan Peraturan Daerah?
15. Sejauh ini apakah menurut Bapak Peraturan Daerah dimaksud sudah berjalan efektif sesuai dengan yang diharapkan?
16. Apakah Perda (Peraturan Daerah) yang sudah dihasilkan pernah diadakan evaluasi menyeluruh, coba Bapak jelaskan?
17. Untuk perbaikan Perda Kabupaten Bengkalis ke depan, apakah ada saran dari Bapak?

IDENTITAS RESPONDEN

Nama : Sanusi, S.H, M.H

Jabatan : Ketua Bapemperda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten
Bengkalis (Alat Kelengkapan Dewan DPRD Kabupaten
Bengkalis)

Daftar Pertanyaan:

1. Apa saja tugas dan wewenang Ketua/Sekretaris/Perwakilan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis?
2. Apa saja parameter yang dijadikan dasar dalam pembahasan Ranperda (Rancangan Peraturan Daerah)?
3. Sebelum Ranperda dibahas, apa saja yang perlu dipersiapkan?
4. Bagaimana proses pembahasan Ranperda dari awal sampai akhir?
5. Apakah tingkat kehadiran anggota Pansus (Panitia Khusus) mempengaruhi proses pembahasan Ranperda? kalau ada dalam hal apa jelaskan.
6. Kalau seandainya ada kendala, apa saja kendala yang dihadapi selama proses pembahasan dan apa upaya untuk mengatasinya?
7. Apakah Ranperda yang diajukan Eksekutif disetujui untuk masuk dalam Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah)?, kalau tidak disetujui apa alasannya?
8. Kalau seandainya tidak semua disetujui apa kriteria yang menjadi pertimbangan? kalau disetujui apa alasannya?

9. Apakah Prioritas yang dijadikan acuan untuk Propemperda Tahun 2020?
10. Kalau selama pembahasan Propemperda, apakah ada dibuat risalah?
11. Apakah semua Ranperda yang disepakati dalam Propemperda dibahas? kalau tidak apa masalahnya?
12. Terkait dengan pertanyaan Nomor 11, apakah semua Ranperda yang diajukan dalam Propemperda menurut pendapat Bapak/Ibu sudah memenuhi kriteria yang dipersyaratkan untuk dibahas lebih lanjut?
13. Untuk perbaikan Perda Kabupaten Bengkalis ke depan, apakah ada saran dari Bapak?
14. Berdasarkan data awal yang saya peroleh didalam Kpts (Keputusan) DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 9 Tahun 2019 juncto Nomor 2 Tahun 2020 terdapat 22 Ranperda yang diputuskan dalam Paripurma untuk dibahas, faktanya hanya 3 yang dibahas dan telah disetujui bersama. Mengapa bisa terjadi demikian dan apa alasan substantif-nya serta kendala-kendala yang dihadapi?, mohon penjelasannya Bapak
15. Menindaklanjuti pertanyaan Nomor 14. Bagaimana kelanjutan 19 Ranperda sisa propemperda yang dimaksud apakah tetap dibahas pada tahun berikutnya atau dimasukkan pada Propemperda berikutnya (yakni Tahun 2021)?. Kalau dibahas masuk SK DPRD Nomor berapa (mohon perlihatkan SK-nya kepada saya). Dan berapa Ranperda yang disahkan dari 19 Ranperda?, mohon penjelasannya Bapak
16. Dalam Keputusan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 9 Tahun 2019 juncto Nomor 2 Tahun 2020, dari 22 Ranperda terdapat Ranperda yang membahas

tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran 2019. Setelah saya bandingkan dengan melihat hasil Rekap (Rekapitulasi) Perda Tahun 2020 yang saya dapatkan dari Setda Bagian Hukum, terdapat 2 Perda (2 Perda yang dimaksud yakni membahas tentang: 1. Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran 2020 (Perda Nomor 2 Tahun 2020), 2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran 2021 (Perda Nomor 3 Tahun 2020)) yang menurut saya tidak masuk pada Daftar Perubahan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020. Mengapa hal tersebut bisa terjadi?, mohon penjelasannya Bapak

IDENTITAS RESPONDEN

Nama : Drs. H. Samiran

Jabatan : Kepala Bagian Persidangan Sekretariat Dewan DPRD Kabupaten
Bengkalis

Daftar Pertanyaan:

1. Apa saja tugas dan wewenang Kepala Bagian Persidangan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis?
2. Sebelum Ranperda (Rancangan Peraturan Daerah) dibahas, apa saja yang perlu dipersiapkan?
3. Bagaimana proses pembahasan Ranperda dari awal sampai akhir?
4. Kalau selama pembahasan Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah), apakah ada dibuat risalah?
5. Apakah selama pembahasan Ranperda ada dibuat risalah?
6. Berapa Pansus (Panitia Khusus) yang dibentuk oleh Banmus (Badan Musyawarah) dalam membahas usulan Ranperda yang telah disepakati dalam paripurna untuk dijadikan Propemperda?
7. Apakah semua Pansus dapat menyelesaikan tugas yang telah dibagikan dalam Banmus?
8. Kalau tidak selesai apa kendala utama dan apa upaya untuk mencari solusinya mengingat Propemperda dimaksud sudah disepakati dalam paripurna?

9. Apakah pernah ada diskusi alot selama pembahasan Ranperda dan jika ada apa substansi masalahnya?
10. Apakah ada Ranperda yang sudah di sampaikan ke DPRD setelah dibahas menghadapi kendala untuk proses akhir di provinsi sebagai wakil pemerintah di daerah?
11. Berdasarkan data awal yang saya peroleh didalam Kpts (Keputusan) DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 9 Tahun 2019 juncto Nomor 2 Tahun 2020 terdapat 22 Ranperda yang diputuskan dalam Paripurma untuk dibahas, faktanya hanya 3 yang dibahas dan telah disetujui bersama. Mengapa bisa terjadi demikian dan apa alasan substantif-nya serta kendala-kendala yang dihadapi?, mohon penjelasannya Bapak
12. Menindaklanjuti pertanyaan Nomor 11. Bagaimana kelanjutan 19 Ranperda sisa propemperda yang dimaksud apakah tetap dibahas pada tahun berikutnya atau dimasukkan pada Propemperda berikutnya (yakni Tahun 2021)?. Kalau dibahas masuk SK DPRD Nomor berapa (mohon perlihatkan SK-nya kepada saya). Dan berapa Ranperda yang disahkan dari 19 Ranperda?, mohon penjelasannya Bapak
13. Dalam Keputusan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 9 Tahun 2019 juncto Nomor 2 Tahun 2020, dari 22 Ranperda terdapat Ranperda yang membahas tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran 2019. Setelah saya bandingkan dengan melihat hasil Rekap (Rekapitulasi) Perda Tahun 2020 yang saya dapatkan dari Setda Bagian Hukum, terdapat 2 Perda (2 Perda yang dimaksud yakni membahas

tentang: 1. Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran 2020 (Perda Nomor 2 Tahun 2020), 2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun Anggaran 2021 (Perda Nomor 3 Tahun 2020)) yang menurut saya tidak masuk pada Daftar Perubahan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2020. Mengapa hal tersebut bisa terjadi?, mohon penjelasannya Bapak

LAMPIRAN II

DOKUMENTASI FOTO



Wawancara dengan Narasumber Plh. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah
Kabupaten Bengkulu, Ibu Nuryasni Yazid, S.Ag., M.Sy (13/09/2022)



Foto bersama dengan Plh. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten
Bengkalis, Ibu Nuryasni Yazid, S.Ag., M.Sy (13/09/2022)



Wawancara dengan Kepala Bagian Persidangan Sekretariat Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, Bapak Drs. H. Samiran (31/08/2022)



Foto bersama dengan Kepala Bagian Persidangan Sekretariat Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, Bapak Drs. H. Samiran (31/08/2022)



Wawancara dengan Wakil Ketua II Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten
Bengkalis, Bapak Sofyan, S.Pd.I., M.Si (26/09/2022)



Foto bersama dengan Wakil Ketua II Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Kabupaten Bengkalis, Bapak Sofyan, S.Pd.I., M.Si (26/09/2022)



Wawancara dengan Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda)
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkulu, Bapak Sanusi, S.H.,
M.H (10/10/2022)



Foto bersama dengan Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda)
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkulu, Bapak Sanusi, S.H.,
M.H (10/10/2022)



Wawancara dengan Kepala Bagian Persidangan Sekretariat Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, Bapak Drs. H. Samiran (10/10/2022)



Foto bersama dengan Kepala Bagian Persidangan Sekretariat Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, Bapak Drs. H. Samiran (10/10/2022)