

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD NRI, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan. Negara Kesatuan diklasifikasikan menjadi dua jenis: mereka dengan sistem terpusat dan mereka dengan sistem desentralisasi. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 8 tentang Pemerintahan Daerah, Indonesia menganut sistem desentralisasi, artinya pemerintah pusat memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah otonom untuk melaksanakan pembangunan daerahnya sendiri. daerah masing-masing secara optimal dan efisien.

Dalam Pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan daerah pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”¹

Interaksi antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan menarik untuk diteliti karena dalam negara kesatuan pemegang kekuasaan pemerintahan adalah pemerintah pusat, atau kekuasaan terpusat di pusat pemerintahan. Kekuasaan yang didelegasikan ke daerah oleh Pusat seringkali relatif terbatas. Sering disebut sebagai sifat negara kesatuan yang tersentralisasi. Ini tidak sama dengan bentuk

¹ Lihat Undang –Undang Dasar Tahun 1945

diametral negara federal. Karena otoritas negara didesentralisasikan ke negara bagian, negara bagian di negara federal memiliki kebebasan bergerak yang jauh lebih besar untuk menangani kekuasaan yang ada di dalamnya.²

Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah, yang mengacu pada hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat tidak mampu melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat, seefisien mungkin untuk kepentingan pelayanan publik pemerintah dan kesejahteraan rakyat di segala bidang. Selain itu, kondisi geografis, serta sistem politik, hukum, sosial, dan budaya beragam dan berpola.³

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pemberdayaan pelayanan dan peran serta masyarakat; Selain itu, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan diperlakukan dalam sistem. Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, h. 20

³*Ibid.*, h. 6

⁴*Ibid.*, h. 7

Dalam rangka merealisasikan prinsip pembagian kekuasaan negara, pada umumnya dilakukan dua cara, yaitu secara horizontal dan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal dilakukan dengan membentuk dan memberikan kekuasaan kepada lembaga–lembaga negara seperti lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Hal ini dengan maksud agar kekuasaan negara tidak bertumpuk pada suatu lembaga yang dapat mengganggu keseimbangan penyelenggaraan negara. Sementara pembagian atau pemencara kekuasaan secara vertikal melahirkan organ–organ negara tingkat lebih rendah yaitu satuan pemerintah lokal atau daerah.⁵

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai kedudukan sebagai perwakilan rakyat yang berada di daerah dan unsur penyelenggara pemerintah daerah. Kepala daerah dan DPRD memiliki kesetaraan dan tingkat derajat yang sama sehingga tidak ada dominasi diantara kedua penyelenggara Negara tersebut.

⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII, Yogyakarta, 2009, h. 7

Fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli DPRD sebagai lembaga legislatif. Lewat fungsi ini, DPRD menunjukkan warna, karakter dan kualitasnya, baik secara material maupun fungsional. Kuantitas dan kualitas Perda yang dihasilkan DPRD, baik berdasarkan usul inisiatif ataupun berdasarkan usulan eksekutif menjadi ukuran kemampuan DPRD tersebut dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Ini sejalan dengan PP No. 25 Tahun 2004 yang mengatur tentang Tata Cara Pembahasan Raperda melalui Prolegda atas prakarsa eksekutif maupun legislatif.⁶ Eksekutif membuat Prolegda sebagai konsekuensi penyusunan RPJPD dan (RPJMD) yang diterjemahkan dalam bentuk Perda, sedangkan DPRD membuat Prolegda karena selain sebagai lembaga legislatif yang berwenang membuat Perda, juga karena DPRD melalui Perda menjadi landasan yuridis perumusan kebijakan publik daerah.

Berdasarkan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam program pembentukan peraturan daerah. Program pembentukan peraturan daerah (propemperda)/ program legislasi daerah (prolegda) merupakan instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

⁶ Arifuddin, *Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Al-Ishlah, Volume. 23, Nomor. 1, 2020, h. 44.

Aktivitas pembentukan Perda sebagaimana peraturan perundang-undangan yang lainnya, harus dimaknai sebagai suatu proses yang kompherensif. Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa: “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.⁷ Ditegaskan bahwa penyusunan Perda bukan hanya sekedar prosedur yang melibatkan perdebatan dan pengesahan sebagaimana yang sering dipahami dan dilakukan oleh orang awam, melainkan proses tuntas yang dimaksudkan dengan pembentukan Perda.

Fenomena semakin dominannya kepala daerah (pemerintah daerah) dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik disebabkan kualitas anggota DPRD yang secara konsisten lebih rendah dari pemerintah daerah. Dalam menjalankan tugas dan kegiatan dewan, DPRD kurang memiliki tanggung jawab dalam hal tanggung jawab, akuntabilitas dan daya tanggap. DPRD kurang, bahkan tidak berdaya, dalam memahami, mengkomunikasikan, dan memperjuangkan isu, kebutuhan, dan ambisi rakyat yang diwakilinya.

⁷ Lihat Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Mayoritas Perda dirumuskan dan dipersiapkan oleh eksekutif, sedangkan legislatif tinggal membahas dan mengamandemennkannya.⁸ Karena itu, tidaklah mengherankan jika banyak kalangan masyarakat sudah sejak lama menyoroti dan mempertanyakan tentang kinerja DPRD, apakah mampu menghimpun dan menyalurkan aspirasi masyarakat seperti yang diamanatkan dalam PP tersebut dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat, atau malah berkonotasi negatif sebagai simbol/stempel saja. Untuk itu, anggota DPRD dituntut harus mampu menterjemahkan kebutuhan dan kemauan masyarakat dalam Perda. Fungsi pokok DPRD sebagai partner kepala daerah dalam merumuskan kebijakan daerah, dan pengawas pelaksanaan kebijakan daerah yang dilaksanakan kepala daerah. Berikut ini data jumlah perda tahun 2019-2021.

Tabel 1.1
Data Jumlah Perda Tahun 2019-2021

No	Tahun	Inisiatif	Usulan Pemda	Turunan	Jumlah
1	2019	1	4	-	5
2	2020	-	8	2	10
3	2021	1	6	1	8
4	Jumlah	2	18	3	23

Data Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu

Menyoroti peran anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu terlihat bahwa jumlah Perda yang dihasilkan masih minim, demikian pula tingkat kualitasnya yang mampu mengartikulasikan segala kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta menentukan kebijakan yang lebih tepat guna dan efisien. cara

⁸ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, h. 185.

mempertimbangkan dan menilai berbagai kepentingan masyarakat di daerah penyusun berdasarkan urutan prioritas dan kebutuhan masyarakat.

Kurangnya peranan DPRD dalam menggunakan hak inisiatifnya, dilihat dari kualitas anggota DPRD, sangat sedikit anggota DPRD yang memiliki pengetahuan dan pengalaman yang menunjang kemampuan guna menyusun suatu Rancangan Perda dan ditambah lagi kurangnya pelatihan-pelatihan yang diperoleh untuk meningkatkan kualitas anggota.⁹ Berikut Ini Data pendidikan anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2019-2024.

Tabel 1.2
Data Pendidikan Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu

No	Keterangan	Jumlah
1	SLTA	25 Orang
2	S1	20 Orang
3	Jumlah	45 Orang

Data Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu

Kelangkaan inisiatif Ada dua hal yang berkontribusi terhadap Rancangan Perda. Pertama, ada Panleg (Panleg) dan infrastruktur pendukung, yang meliputi dana dan tenaga untuk menulis peraturan daerah. Ada perbedaan antara DPRD

⁹ M. Yarni, *Fungsi legislasi DPRD dalam kerangka otonomi: studi kasus DPRD kota Jambi dan DPRD kabupaten Muaro Jambi*, Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY, 2010, h.11

yang tidak memiliki Panleg dengan DPRD yang memiliki Panleg sebagai salah satu alat pelengkap.¹⁰

Sehubungan dengan uraian di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian mengenai pembentukan Perda di Kabupaten Rokan Hulu secara mendalam dikarenakan belum pernah dilakukan penelitian tersebut dengan mengambil judul **“Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Rokan Hulu)”**.

1.2 Perumusan Masalah

Dari latar belakang penelitian tersebut, maka secara umum mengatsasu permasalahan yang perlu dikemukakan adalah sebagai beriku

1. Bagaimana Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Rokan Hulu)?
2. Apa Hambatan Dalam Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Rokan Hulu)?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk Mengetahui Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Rokan Hulu).
- b. Untuk Mengetahui Hambatan Dalam Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Rokan Hulu).

1.4 Manfaat Penelitian

¹⁰ R. Siti Zuhro dan Eko Prasajo, *Kisruh Peraturan Daerah :Mengurai Masalah dan Solusinya*, Ombak dan The Habibie Center, Yogyakarta, 2010, h. 66

- a. Secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi pembaca sekaligus masukan dalam perkembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum tata negara.
- b. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan perbandingan dan memberikan masukan kepada pihak-pihak terkait dalam penelitian serta pihak Fakultas Hukum Universitas Pasir Pangaraian.

1.5 Sistematika penulisan

Sistematika penulisan dapat disusun dalam 5 (lima) bab, pada bab tersebut akan dirinci beberapa sub, yaitu sebagai berikut:

Bab I : Merupakan bab pendahuluan, dalam bab ini akan dikemukakan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Bab II : Dalam bab ini akan membicarakan tentang Teori yang digunakan yang terkait dengan permasalahan penelitian

Bab III : Dalam bab ini membicarakan metode penelitian

Bab IV : Merupakan bab pembahasan yang akan membahas hasil-hasil penelitian

Bab V : Merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dan saran

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2.1.1 Pengertian DPRD

Substansi Pasal 18 UUD 1945 dan penafsirannya mensyaratkan bahwa daerah otonom dikuasai oleh badan perwakilan daerah, karena pemerintahan akan bersifat permusyawaratan bersama sekalipun di daerah. Dalam pendekatan ini, badan perwakilan memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normative bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of state*).¹¹

Menurut Miriam Budiarjo, DPRD merupakan organisasi yang membentuk undang-undang atau peraturan perundang-undangan, dan peraturan perundang-undangan yang dibentuknya mencerminkan pandangan tersebut. DPRD dapat diartikan sebagai badan yang mengambil keputusan untuk kepentingan umum. Apalagi menurut Fuad, Artinya, DPRD merupakan organ dasar untuk memperjuangkan masyarakat daerah yang lebih besar.

¹¹Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, h. 65.

Menurut Sukarna, memberikan pengertian tentang badan, khususnya bahwa badan itu adalah badan perwakilan politik atau badan ketatanegaraan yang bertugas menjalankan kekuasaan politik, hukum, sosial, ekonomi, dan pendidikan. Sejalan dengan pendapat Sukarna tersebut diperkuat dengan berdasarkan Pasal 148 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

2.1.2. Kedudukan DPRD

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran DPRD sebagai komponen penyelenggaraan pemerintahan daerah mengangkat DPRD ke tingkat pemerintahan daerah. Dalam jabatan yang setara, DPRD bekerja sama dengan Kepala Daerah menyelenggarakan kegiatan pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan yang berkaitan dengan otonomi dan tugas pembantuan.¹²

DPRD dan kepala daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan amanat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah. Akibatnya, DPRD dan kepala daerah dipandang sebagai mitra sejajar. Hal ini tertuang dalam penjelasan umum dalam UU Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014.

¹² Andi Risma, *Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurisprudentie, Volume 6 Nomor 2 Desember 2019, h. 30.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 148 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Sikap DPRD tersebut didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan yang wajar kepada DPRD dalam menjalankan tugas pemerintahan daerah, sehingga DPRD tidak lagi berfungsi sebagai badan legislatif daerah melainkan sebagai unsur pemerintahan daerah.

2.1.3. Tugas dan Wewenang DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD :¹³

- a) Membentuk Perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d) Memilih bupati/wali kota;
- e) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;

¹³ Lihat Pasal 154 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD provinsi, kabupaten, dan kota antara lain mengatur tugas dan wewenang DPRD provinsi dan kabupaten/kota :¹⁴

- a) Membentuk perda bersama kepala daerah;
- b) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda tentang APBD yang diajukan oleh kepala daerah;
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD;
- d) Memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah atau wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas) bulan;

¹⁴ Lihat Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota

- e) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri, pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan wakil bupati/wakil kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

2.1.4. Hak dan kewajiban DPRD

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membedakan antara hak DPRD sebagai satu kesatuan dengan hak anggota DPRD. Perbedaan ini dimaksudkan untuk membedakan antara hak yang dilaksanakan oleh anggota DPRD dengan hak yang dilaksanakan oleh DPRD sebagai organisasi. Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 Yang Mengatur Pemerintahan Daerah antara lain mengamanatkan hak kepada DPRD sebagai satu kesatuan :¹⁵

- 1) Interpelasi
- 2) Angket
- 3) Menyatakan pendapat.

Sedangkan Pasal 160 mengatur tentang hak-hak anggota DPRD yang meliputi :¹⁶

- a) Mengajukan rancangan perda;
- b) Mengajukan pertanyaan;
- c) Menyampaikan usul dan pendapat
- d) Memilih dan dipilih
- e) Membela diri
- f) Imunitas
- g) Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
- h) Protokoler
- i) Keuangan dan administratif.

Selanjutnya, Pasal 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tugas anggota DPRD :¹⁷

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;

¹⁵ Lihat Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶ Lihat Pasal 160 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷ Lihat Pasal 161 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- b) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f) Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- g) Menaati tata tertib dan kode etik;
- h) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- 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.

2.2. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD sebagai salah satu komponen penyelenggara pemerintahan memiliki tugas yang berbeda dengan Kepala Daerah. Fungsi DPRD secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3), yang merupakan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 316 ayat (1). Hal itu berlaku juga bagi DPRD kabupaten atau kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 365 (1). Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 316 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD keduanya menyatakan hal yang sama.

1. Fungsi Legislasi

Menurut Jimly Asshidiqie, tujuan legislasi mencakup empat jenis kegiatan:¹⁸

- a) *legislative initiation* (Prakarsa pembuatan undang-undang);
- b) *law making process* (Pembahasan rancangan undang-undang);
- c) *law enactment approval* (Menyetujui atas pengesahan rancangan undang-undang);
- d) Memberi persetujuan ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Legislasi merupakan fungsi yang dimiliki anggota DPRD provinsi atau kabupaten atau kota dalam membentuk Peraturan Daerah (selain disebut Perda) bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 150

¹⁸Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo, Jakarta, 2010, h. 79.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, fungsi Pemerintahan Daerah menyelenggarakan :

- a) Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda;
- b) Mengajukan usul rancangan Perda;
- c) Menyusun program pembentukan Perda bersama dengan kepala daerah

2. Fungsi Anggaran

Untuk melaksanakan fungsi anggaran DPRD yang dilakukan oleh dan dengan cara :

- a) Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD;
- b) Membahas rancangan Perda tentang APBD;
- c) Membahas rancangan Perda tentang perubahan APBD; dan
- d) Membahas rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Fungsi anggaran merupakan kegiatan yang dilaksanakan bekerjasama dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan dan pengendalian anggaran pendapatan dan belanja daerah. DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan

tidak reaktif dalam menjalankan tugas tersebut, dan sebagai legitimator mengusulkan APBD atas usul pemerintah daerah.¹⁹

Karena APBD merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pemerintah daerah dan DPRD, maka peran anggaran DPRD merupakan salah satu bentuk amanat yang harus dilaksanakan oleh DPRD untuk memenuhi tujuan pemerintah daerah yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

3. Fungsi Pengawasan

Menurut Pasal 153 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, fungsi pengawasan berupa pengawasan terhadap :

- 1) Pelaksanaan Perda dan peraturan kepala daerah;
- 2) Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 3) Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Perlu disebutkan bahwa DPRD berfungsi sebagai badan pengawas politik. Sebagai struktur politik, DPRD akan mewujudkan pola dampak sebagai wujud

¹⁹Mustaking Hamzah, *Penguatan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Barat Dalam Rangka Menjalankan Fungsi Anggaran Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda*, Jurnal Ilmiah *Langue and Parole*, Vol. 1 No. 1. 2018, hlm. 219.

perwujudan pelaksanaan demokrasi sejalan dengan kepemimpinannya, salah satunya adalah pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.²⁰

Selain kegiatan legislatif dan fiskal, pengawasan merupakan salah satu tanggung jawab utama DPRD. DPRD duduk dan dipilih murni sebagai wakil masyarakat dalam menangkap tujuan. Hal ini dimaksudkan agar peran pengawasan yang terpuji dapat berjalan secara efisien sesuai dengan harapan masyarakat, serta norma dan peraturan yang berlaku.

Sejalan dengan pendelegasian UU No. 23 Tahun 2014 tentang pembentukan Pemerintahan Daerah, DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki peran yang setara. Untuk mencapai tata kelola yang unggul, diperlukan pengawasan yang efektif dan efisien satu sama lain melalui proses check and balance. Akibatnya, salah satu tugas paling berat yang bisa dilakukan lembaga DPRD adalah pengawasan.

2.3 Tinjauan Umum Peraturan Daerah

2.3.1. Definisi dan Kedudukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah aturan hukum atau keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah bekerja sama dengan DPRD untuk melaksanakan fungsi pemerintahan di daerah. Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur, artinya memerlukan

²⁰Arifuddin, *Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Al-Ishlah, Volume. 23, Nomor. 1, 2020, h. 55.

persetujuan masyarakat dalam hal ini diwakili oleh DPRD sebagai representasi masyarakat setempat.

Keberadaan peraturan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan dari kebijakan desentralisasi pemerintahan federal. Kewenangan menetapkan peraturan daerah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²¹

Daerah memiliki kemampuan untuk mengembangkan kebijakan daerah untuk mengendalikan urusan pemerintahannya sendiri, sesuai dengan gagasan desentralisasi. Kewenangan daerah meliputi semua cabang pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, kebijakan moneter dan fiskal nasional, serta agama, yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, menurut Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari sudut kewenangan membuat peraturan daerah, kedudukan peraturan daerah dapat diperiksa. Disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa : “Peraturan perundang-

²¹ Lihat Pasal 18 Ayat 6 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Kepala Daerah dan DPRD memiliki kemampuan untuk membuat Peraturan Daerah. Hal ini terbukti dalam Pasal 25 huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ”Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD” dan Pasal 42 Ayat (1) huruf a bahwa ”DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”, dan Pasal 136 Ayat (1) bahwa”Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.²²

Perda dapat diartikan sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk menjalankan fungsi otonomi daerah dan amanat pembantuan, serta perangkat hukum yang akan menampung keunikan dan kekhususan loyalitas daerah yang berguna untuk memajukan daerah dan pemerintahannya. Peraturan daerah adalah barang hukum yang boleh bertentangan atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Konsep hirarki dilaksanakan dalam rangka harmonisasi dengan Pemerintah membatalkan peraturan daerah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan

²² Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*).²³

2.3.2. Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbeda dengan pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan daerah.²⁴ Peraturan daerah merupakan peraturan pelaksana undang-undang, dan proses penyusunan peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan daerah kota disamakan dengan proses pembentukan undang-undang. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur banyak tahapan seperti pembentukan Perda Provinsi, Perda Kabupaten, dan Perda Kota seperti:

- 1) Tahap perencanaan;
- 2) Tahap penyusunan;
- 3) Tahap pembahasan dan penetapan;
- 4) Tahap pengundangan;

²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002, h. 39.

²⁴ Jimly Ashidiqie, *Perihal Undang-undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 184.

5) Tahap penyebarluasan

Penyusunan program legislasi daerah (Prolegda) provinsi merupakan langkah awal dalam penyusunan peraturan daerah dan peraturan daerah kabupaten/kota. Prolegda meliputi rancangan peraturan daerah provinsi atau kabupaten/kota, isinya diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, dimana materi yang diatur dituangkan dalam bentuk akademik setelah dilakukan penelaahan dan penyelarasan.²⁵

Pengaturan peraturan daerah diatur secara tegas dalam BAB IX yang meliputi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014. Tahapan yang harus dilalui dalam penetapan peraturan daerah berdasarkan persyaratan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Tahap persiapan;
- 2) Tahap pembahasan, persetujuan bersama dan penetapan/pengesahan;
- 3) Tahap penyebarluasan;
- 4) Tahap klarifikasi dan evaluasi;
- 5) Tahap pengundangan.

Ketentuan proses pembentukan peraturan daerah pada tahap persiapan, pembahasan, penyebarluasan, dan partisipasi publik pada dasarnya tidak ada perbedaan dengan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada tahap klarifikasi dan evaluasi inilah yang membedakan tahapan proses pembentukan peraturan daerah dalam

²⁵*Ibid.*, h. 77.

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 yang berimplikasi pada proses pengesahan dan pengundangan peraturan daerah.

Mengingat peraturan daerah ini merupakan hasil kerjasama antara Kepala Daerah dengan DPRD, maka konsep penyusunannya dapat berasal dari Kepala Daerah dan DPRD. Aspek-aspek pemerintahan daerah yang harus diperhatikan dalam penyusunan Perda:²⁶

a. Unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Perda merupakan salah satu produk legislatif daerah karena tidak dapat dipisahkan dari DPRD. Partisipasi DPRD dalam penyusunan peraturan daerah tidak dapat dipisahkan dengan kewenangan legislasi DPRD.

b. Unsur Kepala Daerah

Keikutsertaan Kepala Daerah dalam pembentukan peraturan daerah mencakup kegiatan-kegiatan :

- 1). Bersama-sama DPRD membahas Ranperda;
- 2) Menetapkan Ranperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda;
- 3) pengundangan.

c. Unsur Partisipasi

²⁶ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, (Cetakan Pertama)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, h. 86-87.

Partisipasi diartikan sebagai keterlibatan pihak selain DPRD dan Pemerintah Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan Rancangan Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah. Prosedur rekonsiliasi dan review ini merupakan hasil dari kekuasaan pengawasan pemerintah pusat.²⁷ Ketentuan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan peraturan presiden, sedangkan tata cara pembentukan peraturan daerah yang berasal dari DPRD diatur dengan norma tata tertib DPRD. Sekretariat DPRD melaksanakan dan mensosialisasikan rancangan peraturan daerah untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dan para ahli. Aturan daerah dapat mencakup klausul yang memberlakukan denda penegakan hukum yang memaksa bagi pelanggar, secara keseluruhan atau sebagian. Paksaan penegakan hukum seringkali berupa penyitaan atau pencabutan, pencegahan, penyelesaian, atau pembetulan terhadap sesuatu yang bertentangan dengan hukum yang telah diundangkan, diadakan, dilaksanakan, diabaikan, atau diulangi.²⁸

Pemerintah Daerah menyiapkan rancangan peraturan APBD yang meliputi keuangan DPRD untuk dirundingkan dengan DPRD. Peraturan daerah mengatur perpajakan daerah, retribusi APBD, perubahan APBD, dan rencana tata ruang. Setelah tahap review, Perda mengajukan APBD, termasuk dana DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah

²⁷ Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi, Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, In Trans Publishing, Malang, 2008, h. 146.

²⁸ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, h. 20.

tertentu mengatur tentang pajak daerah, retribusi APBD, penyesuaian APBD, dan tata ruang, dan mulai berlaku pada saat pemerintah melakukan tahap evaluasi. Keputusan ini diambil dengan tujuan untuk menjaga kepentingan umum, menelaraskan dan menyesuaikannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya, khususnya peraturan daerah yang mengatur tentang pajak dan retribusi daerah.

Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah yang telah disahkan bersama antara DPRD dan Gubernur, atau bupati/walikota, kepada gubernur, atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Usulan peraturan daerah tersebut disampaikan dalam waktu paling lama tujuh hari sejak tanggal persetujuan bersama. Gubernur atau bupati/walikota harus menerbitkan usulan perda paling lambat 30 hari setelah rancangan diterima bersama. Apabila Gubernur atau bupati/walikota tidak menetapkan rancangan peraturan daerah tersebut dalam waktu 30 hari, maka rancangan peraturan daerah tersebut menjadi peraturan daerah dan wajib diumumkan dalam lembaran daerah. Pengesahan perda harus dirumuskan dengan kalimat pengesahan yang berbunyi “peraturan daerah ini dinyatakan sah”, dengan mencantumkan tanggal sahnya dan kalimat itu harus dibubuhkan pada halaman terakhir perda, sebelum pengundangan naskah peraturan daerah ke dalam lembaran daerah.²⁹

²⁹*Ibid.*, hlm. 23.

Agar pemerintah dapat memantau peraturan daerah, peraturan tersebut harus diserahkan kepada pemerintah paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan. Pemerintah berwenang mencabut peraturan daerah, undang-undang, dan peraturan daerah yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Keputusan pencabutan perda harus dilakukan paling lambat 60 hari setelah diterimanya perda yang bersangkutan, sesuai dengan peraturan presiden dan peraturan menteri dalam negeri. Kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda tersebut selambat-lambatnya tujuh hari setelah keputusan pembatalan Perda yang diusulkan, dan DPRD bekerja sama dengan Kepala Daerah harus membatalkan Perda tersebut.

Masyarakat berhak menyampaikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka pembuatan atau pembahasan rancangan peraturan daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan pengembangan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan daerah yang diusulkan harus diatur dengan peraturan perundang-undangan daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setiap peraturan daerah tentunya akan melalui prosedur debat yang dilakukan bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa perencanaan penyusunan Perda Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi, dan ditegaskan dalam Pasal berikutnya yaitu Pasal 33 Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-undangan menegaskan:³⁰

- (1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Perda Provinsi dengan judul Rancangan Perda Provinsi, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya
- (2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan Perda yang meliputi:
 - a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - d. Jangkauan dan arah pengaturan
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik.

Kemudian pada Pasal selanjutnya dipaparkan lebih jelas lagi terutama mengenai dalam Pasal 32 APBD, yaitu :³¹

³⁰ Lihat Pasal 33 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 34

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi ditetapkan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda Provinsi.
- (3) Penyusunan dan Penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda Provinsi tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi.

Pasal 35³²

Dalam penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1), penyusunan daftar rancangan Perda Provinsi didasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 36³³

³¹Lihat Pasal 34 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³²Lihat Pasal 35 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³³Lihat Pasal 36 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertical terkait.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pasal 37³⁴

- (1) Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.

³⁴Lihat Pasal 37 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- (2) Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

Pasal 38³⁵

- (1) Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas :

- a. Akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi

- (2) Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:

- a) Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam;
- b) Akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Melaksanakan peraturan daerah tentang kewenangan peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah tidak boleh mencampuri kepentingan umum, peraturan daerah, atau peraturan perundang-undangan yang lebih

³⁵Lihat Pasal 38 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

tinggi. Peraturan kepala daerah diumumkan dalam berita daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah.

2.3.3. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Banyak faktor yang harus diperhatikan dalam penyusunan peraturan daerah, antara lain asas hukum umum dan asas hukum bagi pengembangan peraturan perundang-undangan. Gagasan ini harus dibenahi agar undang-undang tersebut dapat diterima oleh masyarakat, diterapkan dengan baik, dan memiliki dasar hukum yang kuat.

Asas ini tertuang dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:³⁶

- a. Pengertian/Asas kejelasan tujuan berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan tertentu agar berhasil.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat Arti penting pembentukan lembaga atau organisasi yang sesuai adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk yang berwenang. Jika aturan dan peraturan ini diundangkan

³⁶Hamzah Halim dkk, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual)*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 36

oleh organisasi atau otoritas yang tidak sah, mereka dapat diulangi atau dinyatakan batal dan tidak berlaku.

- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yang berarti bahwa sambil mengembangkan peraturan perundang-undangan, harus memperhatikan bahan yang cocok untuk jenis peraturan perundang-undangan tersebut.
- d. Asas/Konsep implementatif, artinya setiap perumusan perundang-undangan harus mempertimbangkan efisiensi hukum dalam masyarakat dari segi filosofis, hukum, dan sosiologis.
- e. Asas gagasan kegunaan dan efisiensi, setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang diperlukan dan efektif dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara..
- f. Asas kejelasan perumusan, mensyaratkan agar setiap peraturan perundang-undangan memenuhi persyaratan teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan, sehingga sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dipahami agar menghindari berbagai macam penafsiran dalam pelaksanaannya..
- g. Asas keterbukaan penyusunannya menyatakan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat jelas dan terbuka, dimulai dari perencanaan, persiapan, persiapan, dan pembahasan. Oleh karena itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya

untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan peraturan perundang-undangan.

Kerangka penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah dibangun di atas empat pilar, yaitu sebagai berikut:³⁷

- a. Landasan filosofis.
- b. Landasan yuridis, terdiri dari :
 - 1) Landasan yuridis segi formal
 - 2) Landasan yuridis segi material
 - 3) Landasan yuridis segi teknis
- c. Landasan politis.
- d. Landasan sosiologis.

Falsafah Landasan adalah gagasan yang menjadi landasan ketika mengeluarkan kebijakan dalam rancangan undang-undang. Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum pembuatan peraturan daerah. Landasan yuridis formal adalah landasan yuridis yang memberikan kewenangan kepada instansi tertentu untuk membuat peraturan. Landasan yuridis segi materi adalah landasan yuridis segi isi atau materi sebagai landasan hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

³⁷Iza Rumesten RS, *Sinkronisasi Materi Muatan Produk hukum Daerah*, Aulia Cendikia Press, Palembang, 2009, h. 9.

Secara teknis yuridis adalah yuridis yang memberikan kewenangan kepada instansi tertentu untuk membuat peraturan tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Dasar politiknya adalah keahlian-kebijaksanaan dan mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pemerintahan daerah. Landasan sosiologis adalah garis kebijakan sosiologis yang menjadi dasar keahlian ini. Dengan landasan sosiologis tersebut, diharapkan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah saat itu efektif.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dipergunakan sebagai suatu analisis terhadap keterberlakuan suatu peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah ntuk menilai apakah suatu peraturan daerah tersebut telah memenuhi apa yang diharapkan oleh masyarakat, sehingga dengan dibentuknya peraturan daerah tersebut memberikan keadilan, kepastian serta kemanfaatan yang merupakan tujuan dibentuknya hukum. Asas-asas ini juga dapat dipergunakan untuk mengkaji suatu peraturan daerah apabila asas-asas ini tidak terpenuhi dalam pembentukan suatu peraturan daerah, maka Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah tersebut sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan dalam Peraturan perundang-undangan.³⁸

Manfaat dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik bagi penyusun peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) akan

³⁸*Ibid.* h. 15.

dapat menghasilkan rancangan produk hukum yang memiliki dasar pikiran yuridis yang kuat. Namun perlu disadari juga bahwa *legal drafter* yang dituntut memiliki pengetahuan hukum yang mendalam dari pengetahuan lainnya secara interdisipliner, serta kehati-hatian dan kecermatan akan prosedur serta penguasaan akan materi muatan produk hukum yang dirancang. Karena apabila asas-asas diabaikan atau dilanggar dapat berakibat fatal. Yakni peraturan tersebut dinyatakan batal demi hukum, dapat dibatalkan atau dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dalam rangka pengujian formal dan/atau materiil (*judicial review*).³⁹

2.3.4. Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan daerah bertujuan untuk mengatur urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kepada daerah, kecuali urusan pemerintahan pusat, seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal nasional, dan agama. Kemudian, dalam pemerintahan sekarang ada urusan wajib dan urusan sukarela.

Dari segi komposisi materi, Soehino mengindikasikan bahwa hal-hal berikut dapat diatur dalam Perda :⁴⁰

³⁹ Hamzah Halim dkk, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Op.Cit., h. 34-35.

⁴⁰ Soehino, *Hukum Tata Negara : Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 8

- a) Bahan atau barang yang membebankan biaya pada warga negara, seperti pajak dan biaya daerah.
- b) Bahan atau barang yang membatasi kebebasan pembebanan, seringkali disertai dengan ancaman atau konsekuensi pidana.
- c) Materi atau hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sederajat dan lebih tinggi diatur dengan peraturan daerah.

Selain materi di atas, materi muatan Perda juga diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi : “Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Selain aturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan peraturan daerah juga diatur dalam Pasal 136 ayat (6) sampai dengan (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut :⁴¹

- 1) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan.
- 2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

⁴¹ Lihat Pasal 135 Ayat 6 sampai 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- 3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Tentu saja, pemerintah membutuhkan perangkat daerah untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Sejalan dengan itu, ketentuan Perda mengatur tentang struktur organisasi perangkat daerah. Terkait dengan hal tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menegaskan bahwa pembentukan organisasi perangkat daerah diatur dengan Peraturan Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah ini pada Pasal 2 ayat (1).

2.3.5. Keberlakuan Peraturan Daerah

Agar peraturan undang-undang dapat ditegakkan, itu harus memenuhi kriteria kekuatan yang sesuai. Ada tiga jenis kekuasaan yang berlaku, antara lain:⁴²

- a. Kelakuan atau hal berlakunya secara yuridis, Dalam hal perilaku atau penegakan hukum, dapat ditemukan asumsi sebagai berikut :

- 1) Hans Kelsen menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, apabila penentuannya berdasarkan kaedah yang lebih tinggi tingkatnya;

⁴² http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/04/teori-hirarki-dan-keberlakuan-peraturan_5.html, *Tentang Teori Hirarki dan Kerberlakuan Peraturan*, diakses hari senin tanggal 29 September 2022 pukul 20.00 WIB

- 2) W. Zevenbergen menyatakan, bahwa suatu kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, bila kaedah tersebut, "*op devereischte wrijze is tot stant gekomen*" (Terjemahannya: "...terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan");
- 3) J.H.A Logemann mengatakan bahwa secara yuridis kaedah hukum mengikat, apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.

b. Perilaku sosiologis adalah terjadinya keprihatinan sosiologis, yang pada hakekatnya adalah kemandirian hukum dalam kehidupan sehari-hari. Ada dua ide tentang ini :⁴³

- 1) Teori Kekuasaan ("*Machttheorie*"; "*The Power Theory*") yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat;
- 2) Teori Pengakuan ("*Anerkennungstheorie*", "*The Recognition Theory*") yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan ataupun pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum taditertuju.
- 3) Kelakuan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis. Artinya adalah, bahwa kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum

⁴³ Hamzah Halim dkk, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Op.Cit., h. 45.

(*"Rechtsidee"*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*"UberpositievenWert"*), misalnya, Pancasila, Masyarakat Adil dan Makmur, dan seterusnya.

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan, antara lain, yang berkaitan erat dengan asas-asas peraturan perundang-undangan :

- a. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut;
- b. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
- c. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*);
- d. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);
- e. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);

Peraturan daerah merupakan salah satu komponen hukum yang tentunya tunduk pada asas-asas tersebut di atas. Peraturan daerah tidak berlaku surut, artinya akan tetap berlaku sampai diulangi oleh peraturan yang setara atau lebih tinggi. Kemudian peraturan daerah juga tidak dapat diganggu gugat artinya peraturan daerah tersebut tidak dapat diganggu keberadaannya, dari asas tersebutlah lahir pengucualian untuk pihak yudisial dan eksekutif yang memiliki kewenangan menguji peraturan daerah. Selain kedua pihak dan pihak yang mengeluarkan peraturan daerah tersebut perda tidak bisa diganggu gugat. Kemudian peraturan daerah yang baru akan

melumpuhkan peraturan daerah yang lama. peraturan daerah yang baru secara tidak langsung akan mencabut peraturan daerah yang lama yang mengatur urusannya yang sama.⁴⁴

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 48.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian yang digunakan adalah *observational research* dengan cara *survei*, artinya penelitian langsung dilaksanakan dilapangan dengan menggunakan alat pengumpul data berupa kuesioner dan wawancara kepada responden. Sedangkan dilihat dari sifat penelitian maka penelitian ini adalah bersifat deskriptif yaitu memberikan gambaran secara lengkap dan jelas tentang suatu masalah yang akan diteliti.

3.2 Alasan Pemilihan Lokasi

Adapun alasan tertarik untuk melakukan penelitian di DPRD Kabupaten Rokan Hulu disebabkan dekat lokasi tempat penulis tinggal sehingga dapat lebih mempermudah dalam melakukan penelitian dan memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

3.3 Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian *observational research* yaitu dengan cara survey atau meninjau langsung ke lokasi penelitian.

Dalam penelitian ini, data yang digunakan adalah berupa data sekunder yang dapat dikelompokkan terdiri dari :

- a. Data primer merupakan bahan yang menjadi sumber utama penelitian terdiri dari bahan hukum mengikat yang berupa 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Data sekunder yaitu merupakan bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk menambah atau memperkuat dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku serta pendapat para ahli dalam berbagai literatur yang berhubungan dengan materi penelitian ini.
- c. Data tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier dapat berupa kamus, ensiklopedi, naskah akademik, Rancangan Undang-Undang.

3.4 Teknik Memperoleh Data

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara, yaitu suatu pedoman yang digunakan untuk melakukan tanya jawab agar pertanyaan tersebut terarah dengan baik. Pertanyaan tersebut diajukan kepada pihak-pihak yang terkait untuk memperoleh dan mengumpulkan data informasi mengenai masalah yang diteliti, dalam hal ini yaitu Ketua DPRD Kabupaten Rokan Hulu, Anggota Bales dan Bagian Hukum Kabupaten Rokan Hulu.
2. Observasi. Digunakan dalam penelitian ini dengan tujuan untuk memperoleh suatu gambaran yang lebih jelas melalui pengamatan yang

dilakukan secara langsung terhadap objek penelitian. Dengan observasi dapat mengumpulkan data secara lebih cermat dan terinci.

3. Studi dokumentasi, yaitu studi yang dilakukan dengan mempelajari dokumen resmi, surat-surat dan lainnya yang dapat dipakai sebagai narasumber bagi peneliti.

3.5 Populasi, Sampel dan Teknik Sampling

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama.⁴⁵ Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menentukan penelitian. Dalam penelitian ini metode penentuan sample yang digunakan adalah *Random Sampling*.

Tabel 1.3
Data Populasidan Sampel Dalam Penelitian

No	Sampel	Populasi	Persentase
1	Ketua DPRD Kab. Rokan Hulu	1 Orang	100 %
2	Anggota Baleg DPRD Kab. Rokan Hulu	2 Orang	100 %
3	Bagian Hukum Pemda Kab. Rokan Hulu	2 Orang	100%
4	Jumlah	5 Orang	100 %

Sumber: Data Diolah Oleh Penulis

3.6 Teknik Analisis Data

⁴⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, h.118

Setelah melalui proses pengumpulan data dan pengolahan data, kemudian data dianalisis berdasarkan metode kualitatif, yaitu dengan cara memberikan penjelasan dengan menggambarkan hasil penelitian yang diperoleh, kemudian membandingkan hasil penelitian tersebut dengan teori-teori dan pendapat para ahli hukum, serta berdasarkan ketentuan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, kemudian setelah data dianalisis, dirumuskan kesimpulan secara deduktif yaitu mengambil kesimpulan dari hal-hal yang umum yaitu mengenai Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Rokan Hulu).