

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota di Indonesia bersifat otonomi (*locale rechtgemeenschappen*) yang pembentukan ditetapkan berdasarkan Undang-Undang. Pada daerah-daerah dan kota yang bersifat otonomi tersebut diadakan badan-badan perwakilan rakyat daerah seperti dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan pemerintahan daerah (pemda) akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang 250 *zelfbesturendelandchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-Daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.²

¹S.h.Sarundjang,2002 *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Derah*, Jakarta:pustaka sinar harapan,hlm.28

² Siswanto Sunarno,2014,*Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*,Sinar Grafika Jakarta,hlm1

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan dengan sistem desentralisasi, yaitu adanya penyerahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Wujud dari penyerahan kewenangan tersebut melahirkan apa yang disebut dengan daerah otonom, yaitu daerah yang mempunyai hak dan wewenang mengatur sendiri urusan pemerintahannya atau disebut juga dengan otonomi daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini tertuang di Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah adalah suatu organ yang dipimpin oleh presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus bertindak sebagai penyelenggaraan tertinggi pemerintahan Negara, dengan bagian-bagiannya, terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintahan Kabupaten dan Kota.³

Oleh sebab itu, pemerintah pusat membuat regulasi sebagai rambu-rambu dalam penerapan prinsip otonomi seluas-luasnya, karena menurut Bagir Manan tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Selain prinsip otonomi yang luas dan

³Mifta farid,antikowati,Rosita indrayati,2017,*Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Potensi Daerah* <https://media.neliti.Com/media/publications/162894-ID-kewenangan-pemerintah-daerah-dan-partisi.pdf> diakses senin tanggal 26 januari 2022 pukul 12:00

kemandirian daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak lain merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi).⁴

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah, pemerintah daerah dan DPRD diberikan hak oleh pemerintah pusat membentuk peraturan daerah (perda). Hak tersebut merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak tersebut diberikan dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. *Jimly Asshiddiqie* menjelaskan penyebutan hak dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa konsekuensi tertentu, baik terhadap pengkualifikasiannya maupun pihak mana yang memiliki kewajiban utama dalam pemenuhannya. Oleh karena itu disebut secara resmi dalam konstitusi, maka hak tersebut dikualifikasi sebagai hak konstitusional dan Negara sebagai pemegang kewajiban utama dalam pemenuhannya.⁵

⁴ Teuku Saiful Bahri Johan, *Politik Negara Atas Pluralitas Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 1st ed. (Yogyakarta: Deepublish (Group CV.Budi Utama),2015)hlm11 https://scholar.google.com/scholar?hl=id&as_sdt=0%2C5&q=politik+negara+atas+pluralitas+hukum+dalam+penyelenggaraan+pemerintahan+daerah&btnG=#d=gs_qabs&u=%23p%3DJAyphMZMzoUJ , di akses selasa 7 Desember 2021 pada jam 17:00.

⁵ Oki Wahyu Budijanto, “*Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin*,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no.4(2017) : 463-475, hlm 464. https://scholar.google.com/scholar?hl=id&as_sdt=0%2C5&q=peningkatan+akses+bantuan+hukum+kepada+masyarakat+miskin&btnG=, di akses pada jam 19:30 hari selasa 7 Desember 2021.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah Daerah. DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah dilengkapi pula dengan fungsi legislasinya yang diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan peraturan daerah merupakan penjabaran dari Undang-Undang. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengalami perubahan ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa pembuat kebijakan adalah pemerintahan daerah yang dalam hal ini pemerintah daerah selaku lembaga Eksekutif dan Legislatif dalam penyusunan Peraturan Daerah, yang menjalankan kebijakan dan DPRD yang merancang dan menyetujui kebijakan, baik itu berupa peraturan daerah dan sebagainya.⁶ Dalam rangka penguatan status kebijakan pemerintahan daerah maka dibuatkan dasar atau payung hukum yang sah yang diatur ke dalam bentuk peraturan daerah.⁷

⁶*Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pemerintahan daerah*

⁷Moh. Kusnardi dan Bintang Rsaragih, *Ilmu Negara, Gaya Media Pratama*, Jakarta :2005, hlm.207 https://scholar.google.com/scholar?hl=id&as_sdt=0%2C5&q=moh%2Ckusnardi+dan+bintan+rsaragih&btnG=#d=gs_qabs&u=%23p%3DJQJEQK3G-I8J, di akses jam 9:00 hari rabu 8 Desember 2021.

Pemerintah daerah dan DPRD yang merupakan mitra penting dalam proses pembuatan peraturan daerah ,proses pembuatan peraturan daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundangan-Undangan di dalam Undang-Undang ini ada pasal yaitu Pasal 75 sampai dengan Pasal 95. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang proses dan sejauh mana hubungan pemerintah daerah dan DPRD dimulai pada Pasal 75 pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku legislatif. Hubungan legislatif DPRD dengan eksekutif pemda akan muncul berkaitan dengan dilaksanakannya tugas dan wewenang masing-masing terutama bidang tugas yang menjadi urusan bersama dalam pembuatan perda.

Kedudukan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Ketentuan ini menegaskan bahwa DPRD merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. DPRD adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan.⁸

Di Daerah di bentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah,dan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah setiap daerah

⁸Adiato dan Hasim As'ari, 2016, *Peran DPRD Membangun Partispasi Masyarakat di Kabupaten Kepulauan Maranti*

https://scholar.google.com/scholar?hl=id&as_sdt=0%2C5&q=peran+dprd+membangun+partisipasi+masyarakat+di+kabupaten+kepulauan+maranti&btnG=di akses pada jam 9:30 hari rabu 8 Desember 2021

dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang di bantu oleh seorang wakil kepala daerah. Oleh karena lembaga legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sendiri DPRD kurang tepat dinamakan lembaga legislatif dengan fungsi legislasi.

Berdasarkan Pasal 98 Ayat (4) Undang-Undang No.22 tahun 2003 alat kelengkapan DPRD provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas (a) pimpinan, (b) panitia musyawarah, (c) komisi, (d) badan kehormatan, (e) panitia anggaran dan (f) alat kelengkapan lain yang diperlukan. Meskipun sudah ditentukan bahwa DPRD ada fungsi legislasi,tapi untuk melaksanakan fungsi legislasi tersebut belum ada alat kelengkapan DPRD yang ditetapkan dalam sidang paripurna secara definitif,kecuali tentatif dan itupun masih dikelompokan ke dalam alat kelengkapan lainnya. Kebijakan ini sengaja dibuat oleh pembentukan Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang susduk MPR,DPR,DPD dan DPRD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akibat belum yakin dan percaya pembentukan Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang susduk MPR,DPR,DPD dan DPRD akan kemampuan DPRD mengemban tugas dan wewenang untuk melaksanakan fungsi legislasi tersebut dan kita tahu anggota DPRD tidak dipersiapkan menjadi legal drafter (perancang peraturan perundang-undang,melainkan politisi yang mewakili rakyat,sebagaimana yang dikemukakan Jimly Asshiddigie sebagai berikut “ di pihak lain,dengan keterlibtan para politisi anggota DPR dan DPRD itu dalam urusan redaksional,akan menyebabkan mereka kehabisan

waktu.padaahal,para politisi anggota DPR dan DPRD tidaklah dipersiapkan untuk menjadi legal drafter tetapi politisi yang mewakili rakyat,⁹

Berdasarkan alasan tersebut,sehingga rumusan norma dalam hal pembentukan peraturan daerah tetap mengacu kepada Pasal 69 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang berbunyi sebagai berikut “Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehubungan dengan rumusan Pasal 69 tersebut Bagir Manan mengemukakan pendapatnya sebagai berikut” Bahkan menurut Pasal 69 masih menggambarkan dominasi eksekutif dalam pembentukan PERDA dengan menyebutkan “Kepala Daerah menetapkan PERDA atas persetujuan DPRD.¹⁰

Salah satu idealitas otonomi daerah yang diatur norma hukum adalah terwujudnya konstruksi pemerintahan daerah yang baik dan berwibawa (sebagaimana yang dikehendaki norma yuridis). Kuatnya pemerintah daerah ditandai atau diindikasikan dengan berjalan peran masing-masing pilar pemerintahan sebagaimana yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan. Ekspektasi publik terhadap implementasi peran masing-masing pilar

⁹ Jimly Asshiddigie,2007 *pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*,Penerbit PT.Bhuana Ilmu Popule,Jakarta,hlm 48

¹⁰ Bagir Manan, 2001 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*,penerbit pusat studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, hlm 71

ini merupakan harapan normal sebagai implikasi terjadi perubahan rezim dan sejumlah tatanan yang mengaturnya.¹¹

Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dan DPRD Kabupaten Kuantan Singingi menerapkan asas otonomi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai yang dicantumkan pada undang-undang nomor 23 tahun 2014 mengenai pemerintah daerah. Dalam hal ini Daerah Kuantan Singingi dipimpin oleh kepala daerah yang disebut wakil bupati serta DPRD kabupaten kuantan singingi yang berjumlah 33 anggota DPRD

Prolegda Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi (Kuansing), Riau, mengusulkan enam program legislasi daerah (Prolegda) yang akan disampaikan ke DPRD setempat untuk selanjutnya dibahas dan ditetapkan menjadi Ranperda. enam Prolegda yang akan kita usulkan Keenam prolegda tersebut, saat ini telah berada di bagian hukum Setdakab Kuansing, yang dalam waktu dekat ini akan segera disampaikan ke DPRD Kuansing untuk selanjutnya dilakukan pembahasan. Sesuai Keputusan Bupati Kuansing tentang program legislasi daerah dilingkungan Pemkab Kuansing, dimana enam prolegda yang diusulkan tersebut diantaranya yaitu:

1. Dinas pendidikan yakni Prolegda penyelenggaraan pendidikan.
2. Dinas Energi Sumber Daya Mineral, yakni prolegda pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara.
3. Dinas Kesehatan Kuansing, prolegda izin depot airt minum,

¹¹ Abdillah Hamdani, 2015 *Hukum dan Pemerintahan Daerah*, Supapipres, Yogyakarta, hlm 4

4. Badan Lingkungan Hidup prolegda perlindungan dan pengelolaan lingkungan (PPLH),
5. Bappeda dan bagian ekbang prolegda BUMD (hotel dan pasar) serta penyertaan modal
6. Sapol PP prolegda pemadam kebakaran, ketentraman dan ketertiban umum.

keenam prolegda ini akan diusulkan menjadi Ranperda selanjutnya disahkan menjadi Perda sesuai hasil pembahasan di DPRD nanti,"tentunya Prolegda ini kita harapkan bisa menjadi Perda nantinya, dan digunakan sebaik-baiknya. Dalam waktu dekat ini, keenam prolegda yang sudah berada di bagian hukum akan secepatnya disampaikan ke DPRD Kuansing. Karena sesuai tujuan, Prolegda ini diharapkan nantinya selain bisa meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Kuansing tentunya juga sebagai penyesuaian. Kedepan, tentunya sesuai kewajiban, setiap SKPD yang ada dilingkungan Pemkab Kuansing diwajibkan mengusulkan Prolegda,"masing-masing satuan kerja Perangkat Daerah (SKPD) memang kita harapkan bisa mengusulkan Prolegda setiap tahun, karena ini besar manfaatnya baik untuk pemerintah maupun masyarakat.

Program legilasi daerah Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) yang akan diusulkan Pemerintah Kabupaten (pemkab) Kuantan Singingi dua antaranya udah masuk Program Legilasi daerah DPRD. Dua Prolegda ini adalah pengelolaan barang milik Daerah dan Radio. Selebihnya masih berada di

organisasi perangkat daerah (OPD) masing-masing dengan alasan berbagai macam,ada juga yang beralasan sedang dalam pembahasan dan ada juga alasan yang lain seperti penyelenggara pendidikan tenaga kerja,pendataan kawasan perumahan dan kawasan pemukiman,penanganan dan pencegahan terhadap lingkungan kumuh dan pemukiman kumuh,usaha perkebunan,usaha perusahaan rencana induk pariwisata daerah,ahli fungsi perubahan perda,RPJMD,penyelenggra depot air minum baznas dan pendapatan daerah.

Masing-masing OPD masih ada beberapa belum menyerahkan sebagian Hukum Secretariat Daerah Kuansing.Sebenarnya ingin memacu seberapa banyak prolegda yang masukkan ke DPRD segitu juga untuk mencapai target menjadi sebuah perda tapi kelemahan-kelemahan itu ada di organisasi daerah. DPRD Kuantan Singingi hanya menghasilkan satu perda yang dihasilkan kebanyakan datang dari eksekutif

Untuk mengetahui bagaimana tugas dan fungsi DPRD dan bagaimana hubungan antara pelaksanaan ini,maka dapat tugas dan fungsi DPRD dan Gubernur dalam penyusunan pembentukan peraturan Daerah Kuantan Singingi menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Khusus mengenai fungsi anggaran, dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh gubernur.

Maka bagaimana fungsi DPRD Kabupaten Kuantan Singingi pembentukan peraturan daerah yang sudah disusun untuk memajukan daerah yang ada di Kuantan Singingi untuk lebih berkembang dan lebih maju.

Berdasarkan hal di atas disini penelitian tertarik menelitian tentang **“FUNGSI DPRD KABUPATEN KUANTAN SINGINGI PERIODE 2014-2019 DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian Latar belakang di atas, maka penulisan mengemukakan perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah fungsi DPRD Periode 2014 -2019 dalam menyusun peraturan Daerah Kuantan Singingi ?
2. Apa sajakah kendala-kendala yang dihadapi DPRD Periode 2014 -2019 dalam menyusun Peraturan Daerah Kuantan Singingi ?
3. Apa sajakah upaya DPRD mengatasi kendala-kendala dalam menyusun Peraturan Daerah Kuantan Singingi ?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah di atas, Maka tujuan dari penelitian ini dapat penulisan sampaikan adalah :

1. Untuk menganalisa fungsi DPRD periode 2014 -2019 dalam menyusun Peraturan Daerah Kuantan Singingi
2. Untuk menganalisa kendala DPRD periode 2014 -2019 dalam menyusun Peraturan Daerah Kuantan Singingi
3. Untuk menganalisa upaya apa dilakukan DPRD dalam menyusun Peraturan Daerah Kuantan Singingi

D.Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan,yaitu mengkaji penelitian hukum yang berlaku serta apa terjadi dalam kenyataannya¹². Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan,setelah data yang di kumpulkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah¹³.

2) Sumber data

¹² Bambang Waluyo,2002,*Penelitian Hukum Dalam Praktek*,Sinar Grafika,Jakarta,hlm.15.

¹³ Ibid,hlm.16

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan di bahas. Dalam penelitian ini data primer diperoleh dengan wawancara Ketua/Anggota DPRD Kuantan Singingi Bapak Jufrizal,SE.M.Si dan Bapak Solehudin,S.Sos

b.Data sekunder

Data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai data perlengkap sumber data primer,sumber data sekunder penelitian ini adala data-data ilmiah,hasil penelitian dan sebagaimana. Data sekunder mencakup dokumrn-dokumen,hasil penelitian yang berwujud laporan,dan seterusnya.

Dalam penelitian ini,data sekunder terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer

- a) a.Undang-Undang Dasar 1945
- b) Peraturan Otonomi Daerah Nomor 9 Tahun 2015

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder diperoleh dari Undang-Undang, buku-buku, jurnal, skripsi, artikel dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan Hukum Primer dan Sekunder. Bahan Hukum Tersier dapat berupa kamus bahasa Inggris, hukum dan lain-lainnya.

3). Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1) Studi Dokumen

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian, buku-buku kepustakaan dan literature-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, serta bahan lain yang berupa data atau dokumen dari Daerah Kuantan Singingi.

2) Wawancara

Wawancara yaitu melakukan tanya jawab kepada Wakil DPRD secara langsung dengan responden/narasumber.¹⁴ Dalam wawancara tersebut, telah dipersiapkan pertanyaan dalam bentuk terstruktur, yang tidak menutup kemungkinan pada saat wawancara berlangsung ada pertanyaan baru yang timbul untuk mendukung kesempurnaan data. Penelitian mempersiapkan pertanyaan berupa semi terstruktur yaitu daftar pertanyaan telah disusun secara terstruktur namun kalau ada isu berkembang dan berguna untuk penelitian terkait dengan masalah yang diteliti maka penelitian langsung menyanyakan kepada Ketua/Anggota DPRD Kuantan Singingi Bapak Jufrizal, SE.M.Si dan Bapak Solehudin, S.Sos

3) Analisa Data

Berdasarkan bahan dan data yang dikumpulkan baik data primer dan sekunder disusun secara sistematis dan analisis menggunakan metode analisis kualitatif yaitu analisis data yang dilakukan dimana data sudah diperoleh kemudian diolah dan uraikan dalam bentuk kalimat yang disusun sedemikian rupa dan memberikan pengertian-pengertian terhadap data lalu diperoleh kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas penelitian ini¹⁵

¹⁴ Suratman dan Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, hlm. 229

¹⁵ Mardalis, 2009, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 26