

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab 1 Pasal 1. Negara Kesatuan Republik Indonesia ini terbagi atas daerah-daerah provinsi dan selanjutnya daerah provinsi itu terbagi lagi menjadi kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini berarti Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerahnya masing-masing.

Sistem ketatanegaraan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan kekuasaan berada di tingkat nasional sampai kelompok masyarakat terendah, yang meliputi: MPR, DPR, Presiden dan Wakil Presiden, Menteri, MA, MK, BPK, DPA, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat, Lurah/Kepala Desa, sampai tingkat RT. Lembaga-lembaga yang berkuasa ini berfungsi sebagai perwakilan dari suara dan tangan rakyat, sebab Indonesia menganut sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat.

Kekuasaan bahkan diidealkan penyelenggaraannya bersama-sama dengan rakyat.¹

Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta perubahannya telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia harus diseimbangkan pemakaiannya, yaitu :

1. Asas Negara Hukum yaitu asas yang mempedomani peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Asas Semangat Kekeluargaan yaitu asas yang mempedomani rasa kemanusiaan dan cinta kasih senasib sepenanggungan.
3. Asas Kedaulatan Rakyat yaitu asas yang mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi adalah hati nurani rakyat kecil yang selama ini walaupun jumlah mereka besar, tetapi mereka diam (*silent majority*).²

Berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tata tertib juga merupakan instrumen penting sebagai acuan dalam pelaksanaan tugas, fungsi, hak dan kewenangan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tata tertib mengakomodir keseluruhan tata cara, prosedur dan mekanisme pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan DPRD serta anggota DPRD.

¹Budi Juliardi,2015,*Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*,Cetakan 2,Rajawali Pers,Jakarta,hlm.70

²Syafiie, Inu Kencana,2011,*Sistem Pemerintahan Indonesia*,Rineka Cipta,Jakarta,hlm.72

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dinyatakan bahwa DPRD provinsi / kabupaten / kota mempunyai Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah sebagai berikut:

1. Menyusun program pembentukan Peraturan bersama Kepala Daerah
2. Membahas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Peraturan Daerah
3. Mengajukan usul rancangan Peraturan Daerah

Untuk membentuk Peraturan Daerah maka dibuatlah kesepakatan antara kepala daerah dan DPRD dalam jangka setahun, berdasarkan prioritas dalam membentuk rancangan peraturan daerah. Semua peraturan ini bisa dari kepala daerah ataupun DPRD yang kemudian ditambahkan dengan penjelasan ataupun keterangan dan naskah akademik. Setiap rancangan yang sudah disetujui oleh paripurna DPRD akan diberitahukan melalui surat dari pimpinan DPRD atau kepada daerah, kemudian akan dibahas lagi oleh semua pihak terkait untuk menghasilkan persetujuan bersama. Anggaran pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan oleh Kepala Daerah dan juga DPRD setelah pemerintah menyampaikan rancangan peraturan daerah dan juga penjelasan serta semua dokumen sesuai dengan aturan dan undang-undang yang berlaku. Pengawasan melaksanakan peraturan daerah dan juga peraturan kepala daerah melaksanakan semua

aturan undang-undang mengenai penyelenggaraan Pemerintah Daerah, melaksanakan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK.

Dalam muatan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 banyak terjadi perubahan terkait pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan DPRD. perubahan terjadi antara lain terkait kewenangan DPRD memilih kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dan perubahan agenda DPRD yang sudah ditetapkan oleh Badan Musyawarah hanya dapat dilakukan melalui rapat paripurna. Oleh karena itu tata tertib penting sebagai acuan dalam pelaksanaan tugas, fungsi, hak dan kewenangan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tata tertib mengakomodir keseluruhan tata cara, prosedur dan mekanisme pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan DPRD serta anggota DPRD.³

Sejumlah perubahan terjadi dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketua DPRD Provinsi Sumatera Barat Hendra Irwan Rahim dalam rapat paripurna, Jumat, 12 Oktober 2018 menerangkan, dalam cakupan muatan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018, banyak perubahan yang

³Rizka Desri Yusfita, Minggu 20 Oktober 2019, “DPRD Sumbar akan Bentuk Badan Kehormatan dan Pembahasan Perubahan Tata Tertib DPRD”, <https://padang.tribunnews.com/2019/10/20/dprd-sumbar-akan-bentuk-badan-kehormatan-dan-pembahasan-perubahan-tata-tertib-dprd?page=all> (Diakses 27 November 2019)

cukup mendasar terkait pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan DPRD. Rapat paripurna tersebut beragendakan pengambilan keputusan terhadap Rancangan Peraturan Tata Tertib DPRD yang telah dibahas melalui panitia khusus (pansus) sebelumnya.⁴

Dalam pembentukan Peraturan Daerah DPRD Sumbar juga telah membentuk panitia khusus yang akan bertugas menyusun, memformulasikan dan membahas poin-poin Perubahan Tata Tertib DPRD Sumbar, yang beranggotakan 23 orang. Disamping itu Perubahan Tata Tertib DPRD juga dilakukan untuk penguatan, peningkatan kualitas, produktivitas, dan kinerja DPRD dalam mengembangkan *check and balances* antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

Penyusunan Rancangan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib harus disesuaikan sepenuhnya dengan Peraturan Pemerintah, dengan pembahasan dan penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib tersebut yang terlibat dalam proses penyusunan dilakukan oleh Panitia Khusus. Sesuai dengan alokasi waktu yang diberikan, lalu Panitia Khusus merampungkan pembahasan dan penyusunan Rancangan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib yang mengacu sepenuhnya kepada Peraturan Pemerintah yang selanjutnya Hasil pembahasan dan penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib

⁴Deny Suryani, Rabu 17 Oktober 2018, “*Amanat PP 12/2018, DPRD Sumbar Sahkan Peraturan Tatib*”, <https://www.sumbarprov.go.id/details/news/15547> (Diakses 27 November 2019)

tersebut ditetapkan dalam Rapat Paripurna dengan Keputusan DPRD Provinsi Sumatera Barat.⁵

Berdasarkan gambaran permasalahan tersebut, maka penulis telah melakukan penelitian yang disusun dalam bentuk skripsi yaitu dengan judul **“PROSEDUR PENYUSUNAN PERATURAN TATA TERTIB DAN PRAKTEKNYA DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT”**

⁵Wikipedia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat, https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Provinsi_Sumatera_Barat (Diakses 10 November 2019).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka yang menjadi permasalahan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana prosedur penyusunan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Provinsi Sumatera Barat?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam penyusunan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Provinsi Sumatera Barat?
3. Upaya apa saja yang dilakukan dalam menghadapi kendala dalam penyusunan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui prosedur penyusunan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam penyusunan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Provinsi Sumatera Barat
3. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan dalam menghadapi kendala dalam penyusunan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Provinsi Sumatera Barat

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah yuridis sosiologis atau biasa juga disebut *socio-legal research* merupakan bagian dari penelitian hukum, efektivitas aturan hukum, kepatuhan terhadap aturan hukum, peranan lembaga atau institusi hukum dalam pengakkan hukum, implementasi aturan hukum, pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu.⁶ Dari pengertian diatas maka penulis menggunakan penelitian yuridis sosiologis untuk mendapatkan data primer langsung dari lapangan.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang memperoleh langsung melalui wawancara dan/atau survei di lapangan.⁷ Data primer dapat peroleh melalui wawancara langsung dengan narasumber dalam hal ini yang akan diwawancara adalah Ibu Elvi Yanos Alpa, S.H,M.AP Kasubag Hukum dan Perundang-Undangan di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat di Kota Padang.

b. Data Sekunder

⁶Suratman dan Phillip Dillah,2015,*Metode Penelitian Hukum*,Cetakan 3,Alfabeta,Bandung,hlm.88

⁷Zainuddin Ali,2016,*Metode Penelitian Hukum*,Edisi 1,Cetakan 8,Sinar Grafika,Jakarta,hlm.23

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan pustaka. Di dalam penelitian hukum data sekunder dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) karakteristik kekuatan mengikatnya, yaitu sebagai berikut⁸

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti:
 - a) Buku-buku dan literatur yang berhubungan dengan penelitian penulis
 - b) Dokumen-dokumen yang berhubungan dengan judul penelitian

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

⁸*Ibid.*

Wawancara yang dilakukan pertanyaan yang disusun dalam daftar pertanyaan yang telah disiapkan lebih dulu⁹ sebelum melakukan wawancara penulis akan menyiapkan pertanyaan dan tidak menutup kemungkinan pada saat wawancara berlangsung ada pertanyaan baru untuk mendukung kesempurnaan data yang diperoleh di lapangan.

b. Studi Dokumen

Studi dengan mengumpulkan beberapa dokumen dan artikel yang diperoleh dari Perpustakaan Universitas Bung Hatta dan Fakultas Hukum, Perpustakaan Universitas Andalas.

4. Analisis Data

Analisis data kualitatif adalah data yang terkumpul berupa kata-kata atau kalimat, data yang terkumpul tidak berupa angka-angka yang dapat di lakukan pengukuran, data tersebut sukar diukur dengan angka dan pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan.¹⁰

⁹Bambang Sunggono,2015,*Metode Penelitian Hukum*,Rajawali Pers,Jakarta,hlm.24

¹⁰Suratman dan Philips Dillah,*Op.cit*,hlm.145