

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah

##### 1. Pemerintahan Daerah

Secara historis, asal-usul kata pemerintah daerah berasal dari bahasa Yunani dan Latin kuno seperti *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik), *commune* (dari bahasa Perancis) yaitu suatu kelompok penduduk suatu wilayah. Ide dasar tentang *commune* adalah suatu pengelompokan alamiah dari penduduk yang tinggal pada suatu wilayah tertentu dengan kehidupan kolektif yang dekat dan memiliki minat dan perhatian yang bermacam-macam<sup>4</sup>.

Pemerintahan local/daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12 pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah ditingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemeente* (desa)<sup>5</sup>.

Ketidakmerataan pembangunan Nasional sejak awal masa kemerdekaan Negara Indonesia telah menumbuhkan perasaan tidak adil bagi masyarakat di berbagai daerah. Sejak awal masa

---

<sup>4</sup>J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm 76

<sup>5</sup>*Ibid*

kemerdekaan penyelenggaraan administrasi pemerintahan Indonesia semakin sentralistik akibat dominasi peranan pemerintah pusat dalam setiap sektor pembangunan. Sentralisasi kekuasaan ini menyebabkan terjadinya ketimpangan geografis dalam pembangunan perekonomian Nasional. Pembangunan lebih terpusat di Jakarta dibandingkan daerah lainnya terutama daerah-daerah yang berada di luar pulau Jawa.<sup>6</sup> Sehingga agenda otonomi daerah menjadi sangat penting dan telah menjadi wacana pada saat kondisi bangsa yang semakin kompleks persoalannya dan belum jelas arah kebijakan atas problematika yang terjadi. Kebijakan ini dianggap sebagai opsi tepat untuk meningkatkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan dilakukannya distribusi kewenangan secara proporsional antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal penentuan kebijakan publik.

Menurut Solichin Abdul Wahab, hakikat otonomi daerah adalah kemampuan menyediakan ruang publik yang lebar bagi munculnya partisipasi masyarakat di dalamnya, tidak hanya secara pasif dimana partisipasi tersebut ditentukan oleh struktur kekuasaan di atasnya, juga secara aktif dimana masyarakat memahami sepenuhnya atas kebutuhan-kebutuhannya, kemudian memilih, merumuskan dan mengupayakan agar tercapai keinginannya.<sup>7</sup>

Pemaknaan otonomi secara kultural memandang politik lokal sebagai kesatuan nilai, kultur, *kustom*, adat istiadat dan bukan sebagai konsep politik.

---

<sup>6</sup>. Edie Toet Hendratno, 2006. *Integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Hadapkan Dengan Otonomi Daerah Yang Seluas-Luasnya*, Bisnis & Birokrasi, IV, Desember, hlm 1

<sup>7</sup>. Ria Casmi Arssa, 2013, *Restorasi Politik Legislasi Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis Riset*, RechtsVinding, . Jurnal III, Desember, hlm 398

Perspektif ini juga mengakui kemajemukan masyarakat namun dalam arti sosio-kultural, di mana setiap masyarakat dan lokalitas adalah unik sehingga setiap masyarakat dan lokalitas memiliki hak-hak sosial, ekonomi, budaya dan identitas diri yang berbeda dengan identitas Nasional. Pemahaman inilah yang kemudian memunculkan berbagai kebijakan daerah yang bernuansa etnisitas. Sedikit banyak karakteristik masyarakat Indonesia yang pluralistik dan terfragmentasi, turut mempengaruhi tumbuh dan berkembangnya etnonasionalisme<sup>8</sup>.

Terkait dengan .penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Pasal 10 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 menyatakan Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan nya, kecuali urusan Pemerintah yang oleh Undang-undang ini di tentukan menjadi urusan Pemerintah diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Politik luar Negri:
2. Pertahanan:
3. Keamanan:
4. Yustisi:
5. Moneter dan fiscal Nasional: dan
6. Agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintah dapat di limpahkan kepada wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan Pemerintah Daerah dan/atau

---

<sup>8</sup>Natal Kristiono, 2015, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, Universitas Negeri Semarang, hlm 18

Pemerintah Desa. Pembagian urusan itu berdasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan Pemerintah yang sepenuhnya atau tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintah pusat tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana yang di tuangkan dalam konstitusi UUD 1945.

Dari aspek hukum terlihat jelas pertimbangan-pertimbangan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Adapun asas yang harus di perhatikan sebagai sandaran dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ialah sebagai berikut:

### **1. Asas Desentralisasi**

Terdapat beberapa pemaknaan asas desentralisasi dari masing-masing pakar yaitu:

- a) Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan,
- b) Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan,
- c) Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pembagian kekuasaan dan kewenangan serta,

d) Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Secara garis besar asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom, yang diberi kewenangan dapat melaksanakan Pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.<sup>9</sup>

Berkaitan dengan urusan desentralisasi, Bagir Manan mengemukakan apabila ditinjau dari sudut penyelenggaraan Pemerintahan, desentralisasi bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan Nasional secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi<sup>10</sup>.

## 2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup>. Jazim Hamidi, 2011, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm 17-18

<sup>10</sup>. *Ibid*, hlm 122

<sup>11</sup>. Septi Nur Wijayanti, & Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara Teori & Prakteknya Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm 168

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta pemerintah Kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dari adanya tugas pembantuan ini, akan menimbulkan aparat/pegawai di daerah<sup>12</sup>.

## **B. Pengertian dan Kedudukan DPRD dalam Pemerintahan Daerah**

### **1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten.**

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang. Pemerintah daerah kabupaten mempunyai Bupati DPRD Kabupaten. Secara lebih khusus, dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga menyebutkan Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Dalam Pasal 342 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD disebutkan bahwa DPRD adalah salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Kabupaten/ Kota.

### **2. Kedudukan DPRD dalam Pemerintahan Daerah**

Kedudukan DPRD dalam sistem Pemerintahan daerah hubungan DPRD Pemerintah Daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya

---

<sup>12</sup>*Ibid* hlm 169

setara dan bersifat kemitraan. Ini bermakna bahwa keduanya baik DPRD dan Pemerintah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar. Itulah sebabnya dalam pelaksanaan fungsi keduanya secara bersama-sama membuat Peraturan Daerah termasuk pembuatan kebijakan APBD. Ini berarti keduanya memiliki hubungan yang saling mendukung, bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lainnya<sup>13</sup>.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-undang Pemerintah Daerah bahwa lembaga DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang bertindak sebagai penyelenggara kekuasaan Pemerintahan Daerah. Keberadaan lembaga ini tidak lain untuk memastikan bahwa hak-hak mendasar masyarakat dapat terakomodir dalam penyelenggaraan pemerintahan agar dapat berjalan sesuai dengan prinsip demokrasi yang kita kenal yaitu “dari rakyat dan untuk rakyat”.

Undang-undang Pemerintahan Daerah telah memberikan amanat kepada DPRD untuk melaksanakan tugas dan wewenang yang di sebutkan dalam Pasal 154 Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Dari sini kita dapat melihat bahwa lembaga DPRD memiliki peran yang menonjol dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Salah satunya ialah peran dalam membentuk Peraturan Daerah sebagaimana yang di sebutkan dalam Pasal 154 poin (a) yaitu membentuk Peraturan Daerah bersama dengan Bupati/Walikota.

Sesuai dengan kewenangan DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah bersama dengan Bupati/Walikota maka kedudukan lembaga DPRD ini

---

<sup>13</sup>Juanda Nawawi, 2015. *Analisis Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Kebijakan Kemiskinan di Provinsi Sulawesi Barat*, Jurnal Ilmu Pemerintahan VIII, Nomor 1, Januari 2015, hlm 31

harus di dorong untuk meningkatkan produktifitas dalam hal pembentukan Peraturan Daerah, yang mana dengan Peraturan Daerah tersebut dapat menjadi solusi untuk menjawab kompleksitas persoalan kedaerahan.

Dengan demikian kedudukan serta keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam Pemerintahan mengundang arti penting untuk memperhatikan kepentingan masyarakat yang dirumuskan dalam suatu kebijakan Pemerintahan sehingga diharapkan timbulnya keterpaduan antara kebijakan yang dirumuskan dengan mantaat yang di terima oleh masyarakat dalam suatu daerah.

### **3. Tugas, wewenang dan Hak DPRD**

DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota, sebagai Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam ketentuan Umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 41 menyebutkan bahwa DPRD memiliki tiga fungsi yaitu: Fungsi Legislasi, Pengawasan, dan Anggaran. Untuk itu pada Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;



5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintahan Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
6. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
7. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
8. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
9. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>14</sup>.

Selanjutnya untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik dan untuk menentukan kebijaksanaan yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya maka DPRD diberikan hak-hak yang diatur dalam Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu DPRD mempunyai hak :

- a. Hak interpelasi yakni hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. Hak angket yakni hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah 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 yakni hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD yaitu dalam membentuk peraturan daerah maka hak yang dapat digunakan untuk menunjang fungsi legislasi sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3, yaitu:

---

<sup>14</sup> R.I UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 154

Anggota DPRD kabupaten/kota berhak:

- a. Mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. Protokol; dan
- i. Keuangan dan administratif<sup>15</sup>.

#### **4. Tugas dan Fungsi Alat Kelengkapan DPRD kabupaten Halmahera Selatan**

Berdasarkan Peraturan DPRD Kabupaten Halmahera Selatan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Halmahera berikut ini adalah uraian tugas dan fungsi alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Halmahera Selatan:

##### a. Pimpinan DPRD

Tugas pimpinan DPRD adalah :

1. Memimpin sidang DPRD dan menyimpulkan hasil sidang untuk di ambil keputusan
2. Menyusun rencana kerja pimpinan dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua
3. Melakukan kordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPRD
4. Menjadi juru bicara DPRD
5. Melaksanakan dan memasyarakatkan kepausan DPRD
6. Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/instansi lainnya

---

<sup>15</sup> R.I UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, Pasal 372

7. Mengadakan konsultasi dengan bupati dan pimpinan lembaga/instansi lainnya sesuai dengan keputusan DPRD
8. Mewakili DPRD di pengadilan
9. Melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi dan rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
10. Menyusun rencana anggaran DPRD bersama sekretariat DPRD yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna
11. Menyampaikan laporan kinerja pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD yang khusus diadakan untuk itu.

b. Badan Legislasi Daerah

Fungsi Badan legislasi daerah adalah :

1. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat :
  - a. Daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD; dan
  - b. Daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan Bupati yang di amanatkan oleh peraturan perundang-undangan untuk di sampaikan kepada Bupati sebagai masukan.
2. Berkordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah daerah
3. Menyiapkan rancangan peraturan daerah atas usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan

4. Melakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang di ajukan anggota, komisi, dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut di sampaikan kepada pimpinan DPRD.
5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang di ajukan oleh anggota, komisi, dan/atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah
6. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang di tugaskan oleh badan musyawarah
7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui kordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus
8. Mengkaji dan mendalami konsistensi substansi peraturan daerah dengan peraturan bupati
9. Membuat laporan kinerja pada masa ahir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh badan legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

#### c. Badan Kehormatan

Fungsi badan kehormatan adalah:

1. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilas DPRD

2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan/atau kode etik DPRD
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat
4. Melaporkan keputusan badan kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi sebagaimana di maksud pada nomor 3 kepada rapat paripurna DPRD.

d. Badan Anggaran

Fungsi badan anggaran adalah:

1. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Bupati dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah selambat-lambatnya 5(lima) bulan sebelum di tetapkan nya anggaran pendapatan dan belanja daerah;
2. Melakukan konsultasi yang dapat di wakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara;
3. Memberikan saran dan pendaapat kepada Bupati dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
4. Melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban APBD berdasarkan hasil evaluasi gubernur bersama tim anggaran pemerintah daerah;

5. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disahkan oleh Bupati;
6. Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

e. Badan Musyawarah

Tugas badan musyawarah adalah:

1. Menetapkan agenda DPRD untuk 1(satu) tahun sidang, 1(satu) masa persidangan atau sebaagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah dan jangka waktu penyelesaian rancangan peraturan daerah, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk merubahnya;
2. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
3. Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
4. Menetapkan jadwal acara rapat DPRD;
5. Memberikan saran/pendapat untuk memperlancar kegiatan DPRD;
6. Merekomendasikan pembentukan panitia khusus dan/atau alat kelengkapan lainnya yang diperlukan;
7. Melaksanakan tugas lain yang di serahkan oleh rapat paripurna kepada badan musyawarah.

f. Komisi I

Komisi I adalah komisi yang membidangi urusan bidang hukum dan pemerintahan, yang meliputi bidang peraturan perundang-undangan, tata kelola pemerintahan daerah dan desa, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kepegawaian dan aparatur, perizinan, sosial politik, pertanahan, kerjasama Internasional, agama, aset daerah, humas dan protokoler, dan pers.

Komisi II adalah komisi yang membidangi ekonomi dan keuangan, yang meliputi bidang perdagangan, perindustrian, perhubungan, pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, kehutanan, pertambangan dan energi, koperasi, usaha kecil dan menengah, keuangan daerah, perbankan, bank perkreditan rakyat syariah, badan usaha, penanaman modal dan pariwisata.

g. Komisi 2

Komisi III adalah komisi yang membidangi pembangunan dan kesejahteraan rakyat, yang meliputi bidang pekerjaan umum, perencanaan daerah, tata kota dan pertamanan, kebersihan, sosial, kependudukan dan catatan sipil, perumahan rakyat, lingkungan hidup, keluarga berencana, pemberdayaan perempuan tenaga kerja, transmigrasi, badan penanggulangan bencana daerah, perusahaan daerah air minum, kepemudaan dan olahraga. Dengan komposisi sebagai berikut:

Tugas-tugas Komisi adalah berdasarkan Pasal 54 Peraturan DPRD Kabupaten Halmahera Selatan No 1 tahun 2015 tentang tata tertib DPRD Kabupaten Halmahera Selatan, adalah :

1. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
2. Membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian, masalah yang di sampaikan oleh bupati dan/atau masyarakat kepada DPRD;
3. Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
4. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
5. Mengajukan usul kepada DPRD termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi;
6. Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD;
7. Mengadakan rapat kerja dan rapat-rapat dengar pendapat;
8. Memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

### **C. Pengertian dan Fungsi Legislasi DPRD**

#### **1. Pengertian Legislasi**

Dalam kamus besar bahasa Indonesia legislasi ialah suatu pembuatan Undang-undang. Pengertian legislasi menurut klasifikasinya juga dapat dibagi ke dalam dua bagian yaitu legislasi artian yang luas dan sempit, legislasi dalam arti yang sempit menyatakan bahwa legislasi merupakan proses dan produk pembuatan Undang-undang. Sedangkan dalam artian yang lebih luas legislasi termaksud pula pembentukan peraturan Pemerintah dan peraturan-



peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari Undang-undang (*regulation of rule making*). Kata legislasi berasal dari bahasa Inggris yakni *legislation* yang berarti Perundang-undangan dan pembuatan Undang-undang. Sementara kata *legislation* sendiri merupakan kata kerja yang berarti mengatur dan membuat Undang-undang<sup>16</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, legislasi adalah suatu proses pembuatan peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

## 2. Fungsi Legislasi DPRD

Fungsi legislasi untuk saat ini semakin terasa penting dan sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan dalam Negara berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*) tujuan utama legislasi bukan sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, namun tujuannya lebih luas dari itu yaitu untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat<sup>17</sup>.

Marbun membagi fungsi DPRD ke dalam 5 (lima) fungsi yaitu:

1. Fungsi memilih dan menyeleksi, fungsi ini mempunyai peranan yang menentukan tentang masa depan suatu daerah, apabila pelaksanaannya kurang tepat maka akan mendatangkan masalah bagi daerah tersebut.

<sup>16</sup> Saldi Isra, 2013, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 78

<sup>17</sup> Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, hlm 2

2. Fungsi pengendalian dan pengawasan, maksud dari pengendalian dan pengawasan adalah DPRD bertanggung jawab melaksanakan salah satu fungsi manajemen pemerintahan daerah yaitu pengendalian dan pengawasan.
3. Fungsi pembuatan peraturan daerah, ini merupakan fungsi utama DPRD sebagai badan legislatif. Melalui fungsi ini pembuat peraturan dapat menunjukkan karakter serta kualitas, baik secara materil maupun fungsional dari DPRD.
4. Fungsi debat, yaitu DPRD dapat memberikan pendapat dan/atau memperdebatkan terhadap kebijakan yang di keluarkan oleh pihak eksekutif hal ini direfleksikan berdasarkan kemampuan, integritas, dan rasa tanggung jawab.
5. Fungsi representase, yaitu bahwa anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai wakil rakyat untuk seluruh aktivitasnya dalam menjalankan tugas DPRD<sup>18</sup>.

Untuk menjalankan kedaulatan rakyat, DPRD diberikan beberapa fungsi yang di atur dalam Pasal 365 Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 antara lain:

- a. Fungsi Legislasi; yaitu membentuk peraturan daerah. Berkenaan dengan fungsi legislasi DPRD, dapat diktakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan Peraturan Daerah;

---

<sup>18</sup> Marbun B.N, 1993, *Pertumbuhan Masalah dan Masa depannya*, Jakarta, Airlangga, hlm 86

- b. Fungsi anggaran (*budgeting*); yaitu menetapkan anggaran, yang melekat pada DPRD terkait dengan menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dibuat oleh pihak eksekutif dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah; da
- c. Fungsi pengawasan; yaitu mengontrol dan mengawasi kinerja eksekutif, yang dimaksud disini adalah fungsi legislatif dalam mengawasi segala kegiatan pemerintah, meliputi pilihan langkah untuk melakukan dan atau tidak melakukan sesuatu yang berkaitan dengan proses memerintah (*governing*), pilihan langkah pemerintah untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu ini lazim disebut kebijakan publik;<sup>19</sup>

Salah satu fungsi yang melekat pada DPRD sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) Pasal 365 bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi dan dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Kabupaten/kota.

Membangun kualitas produk legislasi Nasional dan daerah dalam rangka perwujudan tujuan Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan amanat konstitusi yang harus di rumuskan dan di laksanakan dalam praktik ketatanegaraan. Karenanya tugas Negara dalam penyelenggaraan Pemerintahan adalah untuk mewujudkan tujuan Negara tersebut<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm 105

<sup>20</sup> Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta, Total media, hlm 66

Selanjutnya mengenai fungsi legislasi DPRD, Sanit mengatakan bahwa aktivitas DPRD bertujuan untuk menuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat ke dalam kebijakan yang bersifat formal dalam bentuk peraturan Perundang-undangan<sup>21</sup>.

Kehadiran DPRD dalam Pemerintah Daerah bukanlah untuk mengurangi kewenangan dari pada eksekutif tetapi dipandang sebagai upaya untuk lebih terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah memiliki peran sebagai berikut:

1. Menentukan *Policy* (kebijakan dan membuat peraturan perundangan) untuk itu DPRD diberikan hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan peraturan daerah yang di susun oleh pemerintah.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan agar sesuai dengan kebijakan yang telah di tetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini DPRD di berikan hak control secara khusus<sup>22</sup>.

Dengan melekatnya fungsi legislasi pada lembaga DPRD, secara otomatis kewajiban memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui penyerapan aspirasi terhadap masyarakat harus di lakukan sebagai pelaksana amanat peraturan Perundang-undangan. Aspirasi tersebut di tampung, diolah, dan selanjutnya di tuangkan dalam berbagai bentuk kebijakan daerah,

---

<sup>21</sup> Sanit, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta, Cv. Rajawali, hlm 252

<sup>22</sup> Mariam Budiharjo, 1995, *Fungsi Legislasi Dalam Sitem Politik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 151

termasuk program perencanaan pembentukan peraturan daerah (program legislasi daerah).

#### **D. Tinjauan Umum dan Konsep Pembentukan Perundang-Undangan**

##### **1. Teori Perundang-undangan**

Dalam Ilmu Perundang-undangan tentunya akan mempelajari mengenai peraturan Perundang-undangan. Istilah ‘peraturan Perundang-undangan’ digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah ‘Perundang-undangan’ saja yang digunakan. Penggunaan istilah ‘peraturan Perundang-undangan’ lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), namun dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah Perundang-undangan, misalnya dalam menyebut teori Perundang-undangan, dasar-dasar Perundang-undangan, dan sebagainya<sup>23</sup>.

Selanjutnya, P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland* mengartikan peraturan Perundang-undangan (undang-undang dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Peraturan Perundang-undangan adalah perwujudan kehendak dari pemegang

---

<sup>23</sup> H. Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: PT. Mandar Maju, hlm 17

kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan Perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan adalah satu-satunya sumber hukum<sup>24</sup>.

Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa di luar peraturan Perundang-undangan tidak ada sumber hukum yang lain. Definisi tersebutlah yang dirujuk oleh Bagir Manan dalam memberikan penjelasan mengenai Perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas.

A. Hamid S. Attamimi juga memberikan batasan terhadap pengertian peraturan perundangan sebagai semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat<sup>25</sup>.

Dari beberapa definisi di atas, dapat diidentifikasi ciri dan batasan peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
2. Dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi ataupun delegasi. Seorang perancang peraturan berkewajiban mengetahui secara benar jenis aturan tersebut dan bagaimana konsekuensi logis pada hierarkinya.

Pengetahuan yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan

---

<sup>24</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara* Indonesia, Bandung :PT. Alumni, hlm 248

<sup>25</sup> A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, hlm 61

kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau Perundang-undanganlainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ Negara yang satu kepada organ Negara lainnya.

3. Peraturan Perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi, peraturan Perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).
4. Peraturan Perundang-undangan mengikat secara umum karena memang ditujukan pada umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).

## **2. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Konsep pembentukan peraturan Perundang-undangan merupakan rencana atau plan dalam membentuk suatu produk hukum yang pada hakekatnya adalah produk penilaian rasional yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian

bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara yang memenuhi rasa keadilan<sup>26</sup>.

Pembentukan peraturan Perundang-undangan ini didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia merupakan Negara hukum. Sebagai Negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum Nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini di bentuk untuk menciptakan tertib dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui Undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan Perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan Perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Untuk membentuk dan menerapkan sebuah peraturan perundangan di pegang beberapa prinsip: Pertama, Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau *Asas lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan. Kedua, Peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *Lex posterior derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang

---

<sup>26</sup> Bernard Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, Fakultas Hukum Unika Parahyangan, Bandung, hlm 88



menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau posterior mengesampingkan hukum yang lama atau prior. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum Nasional maupun Internasional. Ketiga, Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus atau *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum atau *lex generali*.

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa unsur diantaranya :

1. Pembentukan peraturan Perundang-undangan harus sesuai dengan semangat Pancasila yaitu merealisasikan prinsip-prinsip keadilan berupa nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila ke dalam norma hukum yang menghasilkan kepastian, keadilan, dan manfaat. Kepastian hukum akan berdiri seimbang dengan keadilan karena kepastian hukum sudah mengadopsi nilai-nilai kebenaran tentang keadilan Pancasila.
2. Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia terutama perlindungan hak dalam memperoleh keadilan sehingga Hak Asasi Manusia dapat di lindungi oleh hukum. Di dalam nilai-nilai Pancasila, Hak Asasi Manusia tercermin dari sila ketiga yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab..
3. Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum sesuai dengan asas *equality before the law*. Persamaan di hadapan hukum merupakan hak bagi manusia

dalam memperoleh keadilan hukum. Hukum tidak memandang strata sosial seseorang, akan tetapi hukum harus memberikan persamaan bagi semua manusia dalam memperoleh keadilan. Pembentukan peraturan Perundang-undangan tentunya harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum karena hukum dibentuk untuk melindungi manusia dari kesewenangwenangan sehingga dalam proses perlindungannya, hukum tidak memandang strata sosial seseorang dalam memperoleh perlindungan hukum. Pembentukan peraturan Perundang-undangan jika mengedepankan asas *equality before the law* akan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang mampu melindungi seluruh rakyat Indonesia dalam memperoleh keadilan hukum.

### **3. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Asas merupakan dasar atau landasan dalam menentukan sikap dan perilaku. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijak bagi pembentukan peraturan Perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan Perundang-undangan. Semua asas-asas harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan Perundang-undangan. Di dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan tentunya membutuhkan asas atau dasar dalam membentuk suatu peraturan Perundang-undangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan NKRI yang berasaskan Pancasila sebagai dasar fundamentalnya. Konsep negara hukum

Pancasila merupakan konsep negara hukum asli dari Indonesia menjadi asas yang utama dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Asas yang di adopsi dari konsep negara hukum Pancasila memiliki kebenaran yang telah diakui oleh bangsa Indonesia sejak dulu sampai sekarang. Konsep negara hukum Pancasila sudah tidak diragukan lagi kebenarannya dalam mewujudkan asas pembentukan Peraturan perundang-undangan di Indonesia. Asas dalam konsep Negara hukum Pancasila dapat dijabarkan dan direalisasikan menjadi asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik, yang menciptakan kepastian, keadilan, dan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan harus menganut asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Asas merupakan norma yang harus terwujud dalam peraturan Perundang-undangan dan yang berlaku memaksa.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain adalah: Peraturan Perundang-undangan tidak berlaku surut; Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan hierarki Perundang-undangan; Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan Perundang-undangan yang bersifat umum; Peraturan Perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku sebelumnya; Peraturan Perundang-undangan yang berlaku terdahulu; Peraturan Perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat, dalam arti Undang-undang merupakan cerminan

dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan peraturan Perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.

Pembentukan suatu peraturan Perundang-undangan di tingkat Nasional maupun Peraturan Daerah harus sesuai atau berdasarkan asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus pembentukan peraturan Perundang-undangan. Asas-asas ini disebutkan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kejelasan tujuan, maksudnya setiap pembuatan peraturan Perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak di capai.
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang membuatnya.
3. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dan dengan jenis peraturan Perundang-undangan.
4. Asas dapat dilaksanakan, maksudnya setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Asas dayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya setiap peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang di benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat,berbangsa dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan maksudnya dalam membentuk setiap peraturan Perundang-undangan harus memenuhi syarat teknis penyusunan peraturan Perundang-undangan,sehingga sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya

7. Asas keterbukaan, maksudnya dalam proses pembentukan peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka;<sup>27</sup>

Dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, disebutkan dengan jelas bahwa materi muatan peraturan Perundang-undangan dan/atau Peraturan Daerah mengandung asas:

- 1) Asas pengayoman;
- 2) Asas kemanusiaan;
- 3) Asas kebangsaan;
- 4) Asas kekeluargaan;
- 5) Asas kenusantaraan;
- 6) Asas Bhineka tunggal Ika;
- 7) Asas keadilan;
- 8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum; dan
- 10) Asas keseimbangan.

#### **E. Tinjauan Umum Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa Undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD 1945. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penatan materi, muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada Pemerintah Daerah.

---

<sup>27</sup>Mahendra Kurnia, dkk, *Pedoman Naska Akademik Peraturan Daerah Partisipatif*, *op.cit*, hlm 20

Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan Perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Setiap perancang Perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif Pemerintahan Daerah, Undang-undang tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan secara khusus mengatur tentang Perda.

Untuk merancang sebuah Perda, lembaga DPRD dan Pemerintah harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut:

- a. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
- b. Kemampuan teknis Perundang-undangan
- c. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan
- d. Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

### **1. Pengertian dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Dari Pasal 1 ayat (7) dan (8) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama Kepala daerah.

Sesuai dengan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan daerah adalah “peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala daerah”.

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh DPRD dengan Kepala daerah, baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan Perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi<sup>28</sup>.

Ketentuan Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda 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.

Ruang lingkup dari Peraturan Daerah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (7) dan (8) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan meliputi:

- 1) Peraturan Daerah Propinsi di buat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Bersama Dengan Gubernur;

---

<sup>28</sup>Mahendra Kurnia,dkk, *Pedoman Naska Akademik Peraturan Daerah Partisipatif,op.cit*, hlm. 19.

2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

Raperda dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, Sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota antara lain:

- 1) Pajak daerah;
- 2) Retribusi daerah;
- 3) Tata ruang wilayah daerah;
- 4) Anggaran pendapatan belanja daerah (APBD);
- 5) Rencana program jangka menengah daerah;
- 6) Perangkat daerah;
- 7) Pemerintahan desa;
- 8) Pengaturan umum lainnya;

## **2. Fungsi dan Asas Peraturan Daerah**



Fungsi utama yang melekat pada Peraturan Daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah. dan pembentukan Peraturan Daerah harus didasari oleh asas pembentukan Perundang-undangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.<sup>29</sup> Kemudian menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah, sehingga dapat di katakan peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan yang berada di atas nya. Adapun prinsip dasar dalam penyusunan Peraturan Daerah:

1. Transparansi/keterbukaan.
2. Partisipasi.
3. Kordinasi dan keterpaduan.

Demikian juga Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah berasaskan:

- a. Kejelasan tujuan; yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak di capai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus di buat oleh lembaga/pejabat pembentuk

---

<sup>29</sup> H. Rozali Abdullah, 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* Cet. Ke-1, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, hlm 131

- peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat di batalkan atau batal demi hukum bila di buat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
  - d. Dapat dilaksanakan; yaitu bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
  - e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; yaitu setiap peraturan perundang-undangan di buat karena memang benar-benar di butuhkan dan bermanfaat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
  - f. Kejelasan rumusan; yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
  - g. Keterbukaan; yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.