

**KAJIAN TEORITIS FUNGSI PEMERINTAH DAERAH DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN
2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH SEBAGAIMANA TELAH
DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015**

Oleh : Roni Rustandi

Dosen Universitas Pamulang

Jl. Surya Kencana Satu, Pamulang, Tangerang Selatan

Email: ronnrustandi@gmail.com

Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah memiliki kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, dengan demikian maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui fungsi dan hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, sedangkan teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan dengan mengumpulkan data primer maupun data sekunder, teknik analisis data yang dipakai pada penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif, yaitu suatu analisis yang sifatnya menjelaskan atau menggambarkan mengenai peraturan-peraturan yang berlaku kemudian dikaitkan dengan teori-teori yang dipakai pada penelitian ini yang pada akhirnya akan diambil suatu kesimpulan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan. Sedangkan Pemerintah Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan daerah dalam rangka melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, hubungan kerja antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar dan selaku penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan daerah.

Kata Kunci : Fungsi, Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Hubungan, Peraturan Daerah

Abstract

the Regional House of Representatives and the Regional Head have Position as an element of local government administration, mandated by the people to carry out government affairs which have been submitted by the central government to the regions, thus the Regional People's Legislative Assembly and the Regional Government shall be located as equal partners having different functions. The purpose of this research is to know the function and relationship of Local Government and House of Representatives in the Formation of Local Regulation according to Law Number 23 Year 2014 About Local Government As Has Changed by Law Number 9 Year 2015. This research use normative law research method , While the data collection technique used in this research is library research by collecting primary data and secondary data, data analysis technique used in this research is descriptive analysis technique, that is an

analysis which its character explain or describe about applicable regulations then hooked With the theories used in this study which will ultimately be taken a conclusion. The Regional People's Legislative Assembly has the function of formulating regional regulations, budgets and supervision. While the Regional Government implements the implementation function of regional regulations and regional policies in the context of carrying out government affairs which are the regional authority, the working relationship between the Regional House of Representatives and the Regional Government is based on equal partnership and as the local government organizers charged with making regional regulations as Legal basis for the region in carrying out regional autonomy in accordance with the conditions and aspirations of the community and regional peculiarities.

Keywords: Function, Local Government, Regional House of Representatives, Relationship, Regional Regulation

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembahasan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam bab tersendiri yaitu dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949, ketentuan mengenai hal itu termaktub dalam Pasal 42 sampai dengan pasal 67, selanjutnya dalam Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 terdapat pada Pasal 131 dan 132. Bahkan sejak sebelum kemerdekaan, sudah banyak peraturan yang dibuat untuk mengatur mengenai pemerintahan di daerah serta persoalan yang berkaitan dengan masalah desentralisasi.¹

Sejak awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan sistem desentralisasi, para pendiri negara Indonesia telah menjatuhkan pilihannya pada prinsip pemisahan kekuasaan di dalam penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia yang tujuannya jelas tercantum pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “ ... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Untuk mencapai maksud tersebut perlu semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah. Tocqueville seperti dikutip oleh Rienow mengatakan suatu

¹C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan ke III, (Jakarta: Rineke Cipta, 1991), hlm. 3.

pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat, karena disana tidak ada semangat kebebasan.²

Esensi pemerintah daerah berkaitan erat dengan kewenangan yang dimilikinya dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahannya. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi hubungan antara Pusat dan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.³

Perubahan yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jika dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, diatur bahwa yang disebut pemerintah daerah adalah Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap sebagai lembaga eksekutif, maka di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak demikian halnya. Undang-undang tersebut secara tegas menyebutkan bahwa, di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif daerah, dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah yang terdiri dari kepala daerah/wakil kepala daerah beserta perangkat daerah.

Dalam pembentukan peraturan daerah, ada hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat agar peratutan daerah tersebut dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat di daerah. Peraturan daerah sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat daerah ke arah yang lebih baik dan juga sudah seharusnya mampu mengayomi masyarakat. Jika disimak pendapat dari

²Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 92.

³Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, (Jakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 94.

Meuwissen yang menyatakan bahwa “hukum mempunyai keberlakuannya apabila mampu berlaku secara sosiologis, berlaku secara yuridis dan berlaku secara moral”.⁴

Maka, seharusnya setiap peraturan yang dibuat khususnya peraturan daerah yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa peraturan daerah akan menjamin keadilan, dari aspek sosiologis berkaitan dengan bahwa peraturan daerah yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah, dan dari aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan daerah mampu memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang.⁵

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah fungsi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015?

2. Bagaimanakah hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu metode penelitian hukum normatif, sebab penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian tersebut sangat erat hubungannya pada perpustakaan. Menurut Sunaryati Hartono, dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru. Sedangkan menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada.⁶

⁴B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 46-47.

⁵Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991), hlm. 14.

⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 13.

Bahan Hukum *Primer* pada penelitian ini, yaitu mencakup peraturan/undang-undang yang terkait dengan masalah yang diteliti, seperti: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan-ketetapan MPR dan peraturan/undang-undang yang berkaitan dengan fungsi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam membuat Peraturan Daerah. Bahan Hukum *Sekunder*, dalam hal ini akan dikumpulkan data dari hasil karya ilmiah para sarjana dan hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan fungsi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam membuat Peraturan Daerah seperti jurnal, tesis atau penelitian sebelumnya yang sama pembahasannya. Sedangkan bahan Hukum *Tersier*, yaitu merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan serta memberikan informasi tambahan tentang bahan hukum sekunder dan primer seperti website/internet, surat kabar, majalah, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum umum, dan berbagai ensiklopedia tentang hukum.

Selanjutnya, teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hasil-hasil penelitian yang sebelumnya, hasil karya ilmiah para sarjana, ensiklopedia serta dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan objek yang akan diteliti. Setelah data terkumpul dan dirasa telah cukup lengkap, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Teknik analisis data yang dipakai pada penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif, yaitu suatu analisis yang sifatnya menjelaskan atau menggambarkan mengenai peraturan-peraturan yang berlaku kemudian dikaitkan dengan teori-teori yang dipakai pada penelitian ini yang pada akhirnya akan diambil suatu kesimpulan.

D. Pembahasan

1. Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan

Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁷

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintahan daerah lainnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintahan daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 59 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.⁸

Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah selama ini telah diletakan peran kepala daerah sebagai peran kunci, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Efektifitas pemerintahan negara tergantung pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan kepala daerah dalam mensukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektifitas penyelenggaraan pembangunan nasional.

Agar perubahan dalam kerangka otonomi daerah efektif, dibutuhkan kepemimpinan kepala daerah yang visioner dan kuat, yaitu kepemimpinan yang transformasional, kepemimpinan yang mampu mengubah tatanan pemerintahan dan tatanan administrasi negara menjadi lebih bersih, efektif dan efisien. Fungsi kepemimpinan tranformasional ini sangat penting, karena berfungsi sebagai penggerak perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan.⁹

Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah yang dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas rahasia, jujur dan adil. Masa jabatan kepala daerah adalah selama lima tahun

⁷ Pasal 1 Angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta,2011), hlm. 104.

⁹Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press,2016), hlm. 127.

terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.¹⁰

2. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Didalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Pasal 65 ayat (1), dijelaskan mengenai tugas dari kepala daerah, tugas yang dimaksud yaitu:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- f. dihapus.
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas dari wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Pasal 66 ayat (1), yaitu:

- a. Membantu kepala daerah dalam:
 - 1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 - 2) Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;

¹⁰ Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Didalam melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.¹¹

Kemudian didalam melaksanakan tugas yang telah dijelaskan sebelumnya, kepala daerah memiliki kewenangan sebagai berikut:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹²

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹¹Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan ... Op.Cit.* hlm. 104.

¹²Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daaerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 angka 4 yang dimaksud dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 angka 4 yang dimaksud dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.¹³

Adapun fungsi pokok dari lembaga perwakilan (parlemen) itu pertama-tama adalah pengawasan terhadap eksekutif, kemudian barulah fungsi *legislate* (fungsi pembuatan undang-undang). Bentuk-bentuk pengawasan oleh parlemen itu bermacam-macam. Apabila kita meneliti konstitusi berbagai Negara di dunia kita dapat menemukan beberapa bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga parlemen terhadap kinerja pemerintah. Diantara bentuk-bentuk yang penting dalam rangka pengawasan adalah : (1) mengangkat dan memberhentikan kabinet; (2) hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan; (3) melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat; (4) menyelenggarakan forum perdebatan parlemen; (5) melakukan dengar pendapat; (6) hak interplasi dan pertanyaan; (7) melaksanakan fungsi pemerintahan secara bersama; dan (8) melaksanakan fungsi semi-legislatif dan semi-judisial.¹⁴

Untuk mewujudkan cita-cita demokrasi atau kedaulatan rakyat di daerah, maka dibentuk dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Dalam perspektif sejarah, kedudukan dan wewenang DPRD menurut Konstitusi di Indonesia mengalami pasang surut.¹⁵

Pada awal kemerdekaan, di dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945, yang diterbitkan tanggal 23 november 1945 menyebutkan bahwa DPRD yang saat itu bernama Badan Perwakilan Daerah (BPRD) dipimpin oleh kepala daerah. BPRD

¹³ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 6-23.

¹⁵ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm.161.

berwenang memilih badan eksekutif yang juga dikepalai oleh kepala daerah, yang sekaligus adalah aparat pusat. Jadi sangat jelas bagaimana sangat lemahnya kedudukan DPRD saat itu, begitu pula dengan kewenagannya.

Selanjutnya, pada tahun 1948 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1948, barulah kedudukan dan wewenang DPRD terangkat pesat. Berdasarkan undang-undang ini DPRD memegang kekuasaan pemerintah daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1948, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) yang diketuai oleh Kepala Daerah, dan kekuasaan Pemerintah Daerah ada di tangan DPRD. Sedangkan DPD bertanggung jawab kepada DPRD. Ini berarti kedudukan DPRD lebih tinggi dari Kepala Daerah.¹⁶

Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959, kemudian mengikis kewenangan DPRD, karena dalam PenPres ini disebutkan bahwa kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Bahkan kepala daerah dinyatakan sebagai alat daerah dan pusat. Dengan penetapan kebijakan ini maka tersirat bahwa kedudukan DPRD berada di bawah kepala daerah karena kedudukannya sebagai alat pusat.

Kemudian dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 1959, menetapkan bahwa DPRD dan kepala daerah adalah pemerintah daerah. Dengan disajarkannya kedudukan DPRD dan kepala daerah sebagai mitra, bukan berarti mengangkat lembaga ini ini pada posisi yang lebih baik dalam pemerintahan daerah, tapi justru melepaskan lembaga ini dari fungsinya sebagai institusi demokrasi di daerah.¹⁷

Penyejajaran kedudukan antara DPRD dengan kepala daerah masih dilanjutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, meskipun kepala daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah, bukan saja mengaburkan fungsi dan peran kedua lembaga itu, tapi juga meniadakan sistem kontrol terhadap kinerja pemerintah daerah. Akuntabilitas pemerintah daerah tidak pernah dipertanyakan. Tiadanya sistem *check and balances*

¹⁶*Ibid.*, hlm.161.

¹⁷ A. Syaekani HR, dkk., *Otonomi Daerah ... Op.Cit*, hlm. 162.

telah memungkinkan kepala daerah tidak mempertanggungjawabkan kepemimpinannya kepada masyarakat yang dipimpin melalui wakil-wakil mereka di DPRD.¹⁸

4. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.¹⁹

Dalam rangka melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat peraturan daerah sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan daerah. Peraturan daerah yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yuridiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian peraturan daerah yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

5. Eksistensi Peraturan Daerah

Pengaturan otonomi, dalam berbagai undang-undang organik yang pernah berlaku selama ini seringkali kita temui perbedaan bahkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. Misalnya, pengaturan otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan pengaturan otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat berbeda sekali, padahal kedua Undang-undang tersebut lahir atas perintah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini terjadi disebabkan oleh pengaturan otonomi daerah dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 Pra Amademen terlalu sederhana, dimana hanya diatur dalam satu pasal saja, yaitu “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara,

¹⁸*Ibid.*, hlm. 162-163.

¹⁹Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 7 dan 8 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”²⁰ Sehingga pembuat Undang-undang organik memegang semacam *mandat blanko* yang akan diisi sesuai dengan konfigurasi politik yang dominan.

Setelah dilakukan perubahan terhadap Undang-undang dasar Tahun 1945, tepatnya pada perubahan kedua, Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu ayat saja berubah menjadi tujuh ayat plus 18A dan 18B yang masing-masing terdiri dari dua ayat. Paling tidak ada tujuh prinsip penting yang digariskan oleh Pasal 18 Undang-undang Dasar Tahun 1945 Pasca Amandemen, yaitu: (1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2); (2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5); (3) Prinsip Kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1); (4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2); (5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1); (6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3); (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2).²¹

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian digantikan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang lahir Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat menjadi titik pijak penataan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, karena telah membawa angin perubahan baik pada ranah paradigma, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan daerah.

E. Analisis

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) setelah amandemen ke tiga, mengatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, artinya didalam interaksi berbangsa dan bernegara senantiasa didasarkan kepada aturan-aturan hukum yang telah disepakati bersama oleh rakyat yang ada di dalam negara Republik Indonesia. Negara hukum juga dapat membatasi semua tindakan dari

²⁰Pasal 18 UUD Tahun 1945 Pra Amandemen.

²¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2001), hlm. 4.

tatanan atau penyimpangan yang akan di lakukan atau berbagai kehendak dari warga negara atau rakyat dari suatu negara hukum tersebut di dalam berlaku dan bertindak.²²

Berdasarkan hal tersebut di atas maka dapat dipahami dengan jelas serta diyakini bahwa bangsa Indonesia adalah sebuah negara dalam menjalankan roda pemerintahan berdasarkan hukum atau berbentuk negara hukum. Hal ini dapat di mengerti dan di pahami bahwa dalam penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara khususnya kekuasaan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan hukum.²³ Dalam konsepsi negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan haruslah berdasarkan pada supermasi hukum dengan tujuan utama melaksanakan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintah, jadi sudah jelas bahwa cara yang paling baik untuk membatasi kekuasaan yang absolut adalah melalui hukum, apakah dalam bentuk Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan daerah, konvensi dan sebagainya yang dapat memberikan kepastian hukum tidak hanya buat negara itu sendiri melainkan untuk warga negaranya dalam menata tata pelaksana kehidupan bermasyarakat dengan tujuan kedamaian, keadilan dan kesejahteraan bersama.

Kemudian, untuk membagi dan memberikan kewenangan kepada penguasa dalam mengatur dan membatasi kewenangan tersebut maka pemerintahan tidak bisa dikendalikan oleh hanya satu lembaga tanpa membatasi kewenangan yang sangat besar. Montesqueiu sudah berpendapat untuk membagi tiap-tiap pemerintahan yang baik dan berdaulat pada tiga kekuasaan yang harus ada dan menempati posisi penting dalam menjalankan pemerintahan, pembagian kekuasaan tersebut adalah:

Kekuasaan *Legislatif*, yaitu suatu kekuasaan untuk atau bertugas membuat dan membentuk peraturan atau undang-undang, dalam hal ini dilakukan oleh parlemen yang di pilih rakyat guna mewakili rakyat dalam menjalankan fungsinya membuat undang-undang. Kekuasaan *Eksekutif* yaitu suatu kekuasaan dalam kewenangannya di tugaskan atau bertugas menjalankan undang-undang dan mempunyai kewenangan dan menjalankan roda pemerintahan dalam suatu negara, misalnya Presiden dan para Menteri-mentrinya. Kekuasaan *Yudikatif*, yaitu suatu kewenangan dan kekuasaan yang menjalankan fungsi peradilan dalam suatu negara. Kekuasaan ini di lakukan oleh badan-badan peradilan dengan susunan peradilan yang berjenjang atau bertingkat yang

²² Bintan R.Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hlm.91.

²³*Ibid*, hlm. 133.

mempunyai kewenangan yang berlainan pula dan kewenangan paling atas yaitu pengadilan Mahkamah Agung.

Ketiga kekuasaan tersebut harus saling bersinergi di dalam menjalankan suatu pemerintahan dan fungsi masing-masing, kemudian masing-masing kekuasaan tersebut harus seimbang dan saling membangun kerjasama dengan satu tujuan untuk mensejahterakan semua rakyat yang berada di bawah pimpinannya.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan. Sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan daerah.²⁴

Sementara itu, menurut teori fungsional, pengertian fungsi disamakan dengan kegunaan sesuatu hal, sedangkan arti dari fungsional, yaitu dilihat dari aspek fungsinya.²⁵ Pengertian lebih jauh tentang fungsi dapat dikaji dan dianalisis dari pendapat yang dikemukakan oleh Talcott Parsons dan Robert Merton.

Talcott Parsons mengartikan fungsi sebagai “kumpulan kegiatan yang ditujukan ke arah pemenuhan kebutuhan tertentu atau kebutuhan sistem”.²⁶ Ada dua unsur yang tercantum dalam pengertian fungsi disajikan oleh Talcott Parsons, yaitu adanya kumpulan kegiatan, dan adanya tujuan.

Mengacu pada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis produk hukum daerah, yang kewenangan pembentukannya dilakukan secara bersama antara Kepala Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota (Gubernur, Bupati/Walikota) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, kabupaten/Kota.

Dalam konteks sistem Perundang-undangan Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yang sebelumnya diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁴Dadang Suwanda & Akmal Malik Piliang, *Penguatan PengawasanOp.cit*, hlm. 87.

²⁵Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 121.

²⁶George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern (Modern Sociological Theory)*, Diterjemahkan oleh Alimandan, (Jakarta: Prenada,2007), hlm. 121.

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis produk hukum daerah mempunyai materi muatan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi muatan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut :

- 1) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan TugasPembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturanperundang-undangan yang lebih tinggi.
- 2) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)Perda dapatmemuat materi muatan lokal sesuai denganketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur pula mengenai perihal materi muatan sebuah Peraturan Daerah, yaitu: *Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Berdasarkan ketentuan dalam beberapa Undang-undang di atas, materi muatan Peraturan Daerah mencakup: (1) pengaturan berkenaan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan; (2) pengaturan berkenaan dengan penjabaran peraturan yang lebih tinggi; serta (3) pengaturan berkenaan dengan kondisi khusus atau cirri khas masing-masing daerah.

Pada tataran teoritik, pembentukan Peraturan Perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah) yang layak atau berkualitas ditentukan oleh pemenuhan terhadap beberapa syarat, yaitu: asas-asas pembentukan dan materi muatan, kesesuaian antara jenis peraturan dengan materi muatan, adanya landasan pembentukan, tahapan pembentukan dan kerangka Perundang-undangan. Berkenaan dengan pemenuhan terhadap asas-asas hukum, Satjipto Rahardjo menyebut bahwa asas-asas hukum merupakan jantung dari hukum, sehingga pengabaian terhadap arti penting asas hukum menyebabkan bahwa pembuatan undang-undang yang dilakukan oleh badan legislatif lebih pantas disebut sebagai produsen pasal-pasal dari pada asas hukum.

Selanjutnya dijelaskan bahwa asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas hukum tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum.²⁷

Dalam konteks Indonesia, asas-asas pembentukan perundang-undangan diatur dalam Pasal 137 dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Pasal 237 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, meliputi asas-asas pembentukan dan asas-asas materi muatan.

Adapun asas-asas pembentukan meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan. Sedangkan asas-asas materi muatan Perundang-undangan meliputi: (a) pengayoman; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) Bhineka Tunggal Ika; (g) keadilan; (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Seirama dengan uraian sebelumnya, dalam rangka mendorong penyelenggaraan otonomi daerah, setiap penyelenggara pemerintahan daerah dituntut untuk memahami tertib regulasi, utamanya dalam pembentukan produk hukum daerah.

Tertib regulasi adalah suatu proses membuat produk hukum yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum, yang terdiri dari unsur tertib kewenangan, tertib prosedur, tertib substansi dan tertib implementasi. Melalui pemahaman tertib regulasi yang baik, maka akan dapat membuat produk hukum daerah yang berkualitas dan efektif.²⁸

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, Hlm. 123. Dalam Umu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), hlm. 6.

²⁸ Zudan Arif Fakrulloh, dkk., *Tertib Regulasi dalam Penyusunan Produk Hukum Daerah*, (Jakarta: Biro Hukum Kemendagri RI, 2013), hlm. 2-3.

F. Kesimpulan

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tiga macam fungsi yaitu fungsi pembentukan Peraturan Daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sedangkan Pemerintah Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah dan kebijakan Daerah. Selain itu Pemerintah Daerah juga berwenang menyusun, mengajukan serta menetapkan rancangan Peraturan Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah, yaitu didasarkan atas kemitraan yang sejajar yang diwujudkan dalam bentuk persetujuan bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah, penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, persetujuan terhadap kerjasama yang akan dilakukan Pemerintah Daerah, dan rapat konsultasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah secara berkala.

Daftar Pustaka

Buku

- B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2007).
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991).
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2001).
- Bintan R.Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000).
- C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan ke III, (Jakarta: Rineke Cipta, 1991).
- Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996).
- George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern (Modern Sociological Theory)*, Diterjemahkan oleh Alimandan, (Jakarta: Prenada, 2007).
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013).
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, (Jakarta: Genta Publishing, 2013).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994).
- Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011).
- Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016).
- Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016).
- George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern (Modern Sociological Theory)*, Diterjemahkan oleh Alimandan, (Jakarta: Prenada, 2007).

Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, Hlm. 123.
Dalam Umbu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*,
(Yogyakarta: Genta Publishing, 2016).

Zudan Arif Fakrulloh, dkk., *Tertib Regulasi dalam Penyusunan Produk Hukum Daerah*,
(Jakarta: Biro Hukum Kemendagri RI, 2013).