

FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Junimart Girsang^{*}, Mashudi Kurniawan^{}**
Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam

Abstract

Legislation in Indonesia continues to experience growth, including regional governance. Previously, laws relating to local government, namely Law No. 22 of 1999 and Law No. 32 of 2004 recognize the Head of Regency/City as a local executive and the Regional Representatives Council (Parliament) as a legislative that have legislative, supervisory and and budgetary functions. Later under Law No. 23 of 2014 on Regional Government, the legislative function is altered by the function of formulating local regulations. This change is significant to be analyzed by using a normative research method to examine the position of local regulation, the function of regional regulation making and working relationships between the Head of Regency/City and Regional Parliament in the process of formulating local regulations.

Keywords: *Decentralization, Regional Autonomy, Regional Regulation*

Abstrak

Peraturan perundang-undangan di Indonesia senantiasa mengalami perkembangan termasuk dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebelumnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenal Kepala Daerah dan perangkat daerah sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai legislatif yang memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Dalam perkembangannya, Undang -Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah fungsi legislasi diubah menjadi fungsi pembentukan peraturan daerah. Perubahan tersebut perlu dianalisis secara yuridis dengan menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif yang menganalisis kedudukan peraturan daerah, fungsi pembentukan peraturan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hubungan kerja Kepala Daerah dengan DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Kata Kunci : *Desentralisasi, Otonomi Daerah, Peraturan Daerah*

A. Latar Belakang Masalah

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan mengenal adanya eksekutif, legislatif dan yudikatif yang melaksanakan tugas sebagaimana kewenangannya eksekutif sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan dan berkewajiban melaksanakan undang-undang, legislatif melaksanakan tugas membuat undang-undang dan melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dan yudikatif bertugas mempertahankan dan menegakkan undang-undang.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai pemisahan tugas dalam pemerintahan tidak hanya pada pemerintahan pusat, namun juga pada pemerintahan daerah yakni pemerintahan pusat adanya Presiden, Wakil Presiden dan Menteri-Menteri sebagai Eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai legislatif, dan di daerah juga mengenal adanya eksekutif yakni Gubernur dan perangkat daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai legislatif.

Dalam ketentuan umum pasal 1 huruf (b) dan huruf (c) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai

^{*} Alamat korespondensi : jnr@junimart-girsang.com

^{**} Alamat korespondensi : you.dee79@gmail.com

badan eksekutif daerah”. Pasal 1 huruf (c) “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD adalah Badan Legislatif Daerah”.

Selanjutnya dalam pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur bahwa “di daerah di bentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah”. Berdasarkan ketentuan tersebut memperjelas kedudukan dan peranan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pada tahun 2004, kembali dilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, selaras dengan undang-undang sebelumnya juga melihat pemerintahan daerah dari sisi eksekutif yakni Gubernur dan perangkatnya serta sisi legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan ketentuan bahwa “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”. Kedudukan DPRD dalam pemerintahan daerah dalam pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perkembangan ketatanegaraan dan pemerintahan Indonesia kembali mengalami perubahan ditahun 2014, khususnya dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan yang menjadi muatan pengaturan dalam undang-undang terbaru ini adalah perubahan terhadap fungsi lembaga DPRD sebelumnya memiliki fungsi legislasi diubah menjadi fungsi pembentukan perda.

Perubahan fungsi DPRD tersebut diatur dalam pasal 96 ayat (1) bahwa DPRD provinsi (berlaku mutatismutandis terhadap DPRD Kabupaten/Kota) mempunyai fungsi (a) Pembentukan perda provinsi; (b) Anggaran; dan (c) Pengawasan. Fungsi legislasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Adapun kedudukan DPRD dalam pemerintahan daerah adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam pasal 95 ayat (1) bahwa “DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi” (berlaku mutatismuntadis terhadap DPRD Kabupaten/Kota).

Perubahan terhadap fungsi DPRD tentu saja mengakibatkan pergeseran paradigma terhadap keberadaan DPRD di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selama ini masyarakat memahami bahwa walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bukanlah bagian dari struktur integral dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun dilihat dari fungsi kelembagaannya memiliki kesamaan yakni sebagai lembaga legislatif ditingkat daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi dengan berasaskan otonomi daerah melalui Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melakukan pergeseran terhadap sistem pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah bahwa DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan pergeseran terhadap fungsi legislasi DPRD yang diubah menjadi fungsi pembentukan perda. Perubahan fungsi tersebut tentu saja berdampak pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Daerah dalam sistem perundang-undangan di Indonesia ?
2. Bagaimanakah fungsi pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD dalam pelaksanaan sistem pemerintahan desentralisasi yang berasaskan otonomi daerah ?

3. Bagaimanakah hubungan kerja Gubernur dan DPRD dalam pembentukan dan pelaksanaan Peraturan Daerah ?

C. Metode Penelitian

Analisis terhadap fungsi pembentukan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan dengan menggunakan metodologi penelitian hukum normatif, dengan menganalisa fungsi pembentukan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berdasarkan teori hukum, konsep dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun yang menjadi obyek penelitian adalah pasal 96 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa DPRD memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Ketiga fungsi tersebut selama ini sangat melekat pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga lembaga ini juga disebut sebagai lembaga legislatif.

Dalam penelitian hukum ini, dilakukan dengan cara pengumpulan data sekunder yakni data atau bahan-bahan yang diperoleh dari perpustakaan, meliputi bahan hukum primer yang terdiri dari Norma (dasar) atau kaidah dasar yakni dalam penelitian ini yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Dasar, yakni batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Perundang-undangan yang menjadi rujukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berupa penjelasan tertulis mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya. Bahan hukum tertier yang digunakan yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia dan lainnya.

Objek penelitian hukum dengan karakter keilmuan yang normatif adalah norma hukum yang tersebar dalam peraturan hukum primer (*primary rules*) dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*)¹. dalam pengembangan teori hukum, sarjana-sarjana penekun teori hukum seperti Gijzel dan Van Hoecke serta D.H.M Mauwissen menyatakan bahwa bidang kajian teori hukum meliputi tiga bidang besar yakni (1) ajaran hukum; (2) hubungan hukum dan logika; (3) metodologi.

Dalam menganalisis terhadap perubahan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni fungsi legislasi yang diubah menjadi fungsi pembentukan peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dilakukan dengan metodologi yuridis normatif diperlukan pemahaman terhadap ajaran hukum terdiri dari analisis pengertian-pengertian dalam hukum atau konsep-konsep dalam hukum, analisis asas dan sistem hukum, analisis norma hukum, dan analisis pemberlakuan hukum

Adapun metode dalam penelitian hukum ini adalah yuridis kualitatif yakni menggunakan analisa yuridis dengan argumentasi hukum dan didukung oleh teori-teori hukum yang diperbandingkan. Selain itu, peraturan perundang-undangan juga menjadi pembanding peneliti dalam menelaah dan melakukan studi pustaka, sehingga dapat mengambil kesimpulan terhadap suatu materi bahasan.

Menurut Peter², ada 4 macam bentuk pendekatan dalam penelitian hukum yaitu *pertama* pendekatan undang-undang atau *statute approach*: dilakukan

¹ H.L.A. Hart, 1981, *The Concept of law*, Oxford, Clarendon Press, hlm 77

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group. 2005. Hlm 39

dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Dalam penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio-legis* dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut sehingga digarapkan peneliti dapat menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang itu yang akhirnya dapat menyimpulkan ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu hukum yang dihadapi, *Kedua* Pendekatan kasus atau *case approach*: dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. *Ketiga* pendekatan historis atau *historical approach*: dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan atas isu hukum yang dihadapi. *Keempat* pendekatan konseptual atau *conceptual approach*: pendekatannya beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum sehingga diharapkan peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan itu merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Peraturan Daerah yang lazim disingkat dengan Perda secara sederhana diartikan sebagai salah produk hukum daerah yang berlaku diwilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang dibentuk oleh DPRD atas persetujuan bersama Gubernur. Secara epistemologis, terminologi perundang-undangan (lazim disebut juga *wetgeving*, *gesetgebung*, atau *legislation*) dalam beberapa literatur kepustakaan mempunyai pengertian yang divergen atau majemuk.

Dalam kamus umum Belanda-Indonesia istilah "*wetgeving*" diterjemahkan sebagai membentuk undang-undang dan keseluruhan dari pada undang-undang negara. Menurut kamus Indonesia-Inggris versi John M. Echols dan Hassan Shadily. Istilah "perundang-undangan" dalam bahas Inggris dikenal dengan sebutan "*legislation*".³ Demikian halnya dengan terminologi "*gesetzgebung*" juga diterjemahkan sebagai "perundang-undangan".⁴

Secara teoritik istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yaitu pertama "perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat Pusat maupun di tingkat daerah", kedua "perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat Pusat maupun ditingkat daerah".⁵

Peraturan Perundang-undangan pada prinsipnya haruslah⁶ pertama bersifat umum dan komprehensif dengan demikian kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas, kedua bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya, ketiga memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan kalusul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Secara simplikasi, peraturan perundang-undangan juga dapat dimaknai sebagai proses pembentukan produk hukum yang melibatkan sejumlah lembaga negara sesuai kewenangannya masing-masing baik di tingkat pusat maupun di daerah. Rancangan Peraturan Daerah disusun dengan melibatkan semua pihak terkait (*stakeholder*).

³ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia-Inggris, edisi Ketiga*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006, hlm 603

⁴ Adolf Heiken, Sj, *Kamus Jerman-Indonesia, cetakan III*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm 202

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal 3.

⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni, 1996, hlm 83-84

Rancangan Peraturan Daerah disampaikan berasal dari hak inisiatif DPRD dan berasal dari Kepala Daerah. Untuk Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD dilakukan melalui mekanisme yang diatur dalam Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD melakukan tahapan pembahasan terhadap suatu Perda yang dimulai dari penyampaian Ranperda secara resmi oleh Kepala Daerah dalam rapat Paripurna DPRD.

Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi DPRD dalam rapat Paripurna atau pendapat Kepala Daerah untuk Ranperda inisiatif DPRD, dan dilanjutkan dengan Jawaban Pemerintah atas pandangan Fraksi-Fraksi DPRD dimaksud atau jawaban inisiator DPRD yang juga dilakukan dalam rapat Paripurna, dan dilanjutkan dengan pembentukan Panitia Khusus guna melakukan pembahasan terhadap Ranperda. Tahapan tersebut adalah mekanisme umum pembahasan terhadap suatu Ranperda di DPRD.

Fungsi Legislasi DPRD menjelaskan bahwa Perda sebenarnya mempunyai dua fungsi yaitu sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dan dasar utama bagi perumusan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah.⁷ Melihat suatu peraturan daerah bukanlah dilihat dari produk yang dihasilkan saja namun melihat pada proses interaksi dan proses politik yang terjadi dalam pembentukan suatu perda menjadi kekuatan hukum atas suatu Peraturan Daerah. Proses yang dilalui di DPRD identik sebagai proses legislasi yang merupakan mekanisme dan proses yang harus dilalui dari setiap peraturan daerah.

Konstruksi dari sebuah produk peraturan perundang-undangan terdiri dari UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi, atau dapat juga berwujud sebuah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga produk hukum ditingkat daerah yang disebut Peraturan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada pasal 1 ayat (1) memberikan definisi tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasna, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Selanjutnya dalam ayat (2) memberikan definisi Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan umum pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memberikan penjelasan konkrit tentang pemaknaan Peraturan Daerah, memberikan ketentuan bahwa Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dari pengertian-pengertian yang diberikan dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sangat jelas bahwa kedudukan Perda dalam sistem hukum Indonesia adalah sebagai peraturan perundang-undangan, namun bersifat khusus karena hanya berlaku di wilayah perda tersebut dibentuk baik Provinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam pembentukannya berpedoman pada azas perundang-undangan yakni taat dan tunduk dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Prinsip dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, *pertama* peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau yang berada dibawahnya, *kedua* peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya, *ketiga* Isi atau muatan

⁷ Agung Djojosoekarto dan Riant Nugroho, Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD, Saint Communication, Jakarta; Hal. 2

peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, *keempat* suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat, dan *kelima* peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu di cabut.

Peraturan Daerah merupakan bagian dari struktur perundang-undangan di Indonesia sebagaimana dituangkan dalam hirarki peraturan perundang-undangan dalam ayat (1) pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dengan Jenis dan Hierarki sebagai berikut *pertama* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *kedua* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, *ketiga* Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *keempat* Peraturan Pemerintah, *kelima* Peraturan Presiden, *keenam* Peraturan Daerah Provinsi dan *ketujuh* Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hirarki peraturan perundang-undangan. Tata urutan menunjukkan tingkat-tingkat dari pada masing-masing bentuk yang bersangkutan dimana disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada masing-masing bentuk yang bersangkutan dimana disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada bentuk-bentuk yang tersebut belakangan atau dibawahnya. Disamping itu tata urutan mengandung konsekuensi bentuk hukum peraturan atau ketetapan yang lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi muatan dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi persatuan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila suatu peraturan itu materinya dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁸

Pola divergensi produk hukum nasional dalam sistem hirarki peraturan perundang-undangan tersebut, tidak bermaksud untuk mendikotomikan produk hukum yang satu dengan yang lainnya. Adanya sistem hierarki bertujuan untuk memperjelas kedudukan hukum dan kekuatan mengikat secara hukum oleh tiap-tiap produk hukum perundang-undangan dalam sistem tata hukum nasional.

Peraturan Daerah (Perda) tidak dapat disebut sebagai produk *regulatif* atau *executive acts* seperti halnya peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden. Peraturan Daerah seperti halnya undang-undang, kedua-duanya merupakan produk legislatif (*legislative acts*)⁹ yang hanya bisa dibentuk melalui mekanisme pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kewenangan pembentukan peraturan daerah sebagaimana halnya undang-undang tetap menempatkan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai organ utama (*main organ*) pembentuk peraturan daerah itu sendiri, karena lembaga DPRD merupakan representasi keterwakilan masyarakat dalam pemerintahan.

Produk legislatif adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat baik sebagai *legislator* maupun sebagai *co-legislator*. Dalam sistem hukum Indonesia dewasa ini pada tingkat nasional yang dapat disebut sebagai lembaga legislator utama itu adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perkataan legislator utama itu penting untuk membedakannya dengan lembaga legislatif yang bersifat penunjang ataupun *co-legislator* belaka. Produk perundang-undangan yang dikeluarkan oleh legislator

⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm 110

⁹ King Faisal Sulaiman, SH, LLM, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm 69

utama itulah yang disebut *legislative act* yang dalam sistem hukum Indonesia disebut undang-undang.¹⁰

Produk regulatif adalah produk pengaturan (regulasi) oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dengan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislatif yang dimaksud itu kedalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatnya. Contohnya Peraturan Pemerintah karena mendapatkan delegasi kewenangan pengaturan dari undang-undang sebagai produk legislatif DPR bersama Presiden.

Kegiatan legislasi dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya tidaknya melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan regulasi merupakan pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan produk legislasi dan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur (regulasi) itu dari produk legislasi yang bersangkutan. Misalkan, Undang-Undang dan Peraturan Daerah dapat disebut sebagai produk legislasi.

Komisi Pemilihan Umum yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk mengeluarkan regulasi menetapkan keputusan-keputusan yang bersifat mengatur yang sekarang harus disebut peraturan bukan keputusan, maka produk-produk pengaturan oleh KPU inilah yang dapat disebut sebagai produk legislasi, tetapi bukan sebagai produk legislasi.

Di Amerika Serikat dibedakan antara legislative acts dan executive acts. Pertama adalah akta legislatif atau peraturan sebagai produk legislatif, sedangkan yang kedua adalah akta eksekutif atau peraturan atau regulasi yang ditetapkan oleh badan eksekutif sebagai pelaksana produk legislatif.¹¹

Menurut argumentasi Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie melihat bahwa kedudukan suatu lembaga layak disebut sebagai lembaga eksekutif atau bukan, terletak pada kewenangan apa yang diperoleh atau dimiliki dari delegasi kewenangan berdasarkan perintah undang-undang.¹²

Dalam proses pembentukannya baik peraturan daerah maupun undang-undang kedua-duanya tunduk dan patuh pada kaidah-kaidah hukum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hanya saja, undang-undang memiliki keberlakuan yuridis secara nasional sedangkan peraturan daerah hanya mempunyai daya jangkau atau keberlakuan yuridis yang terbatas pada wilayah hukum pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan hak dan kewenangan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 18 ayat (6) bahwa “pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Hal tersebut menjelaskan bahwa peraturan daerah merupakan produk hukum daerah yang merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui secara konstitusi keberadaannya di daerah dan merupakan kewenangan daerah.

Dalam arti sempit diartikan bahwa fungsi legislasi adalah kewenangan membentuk undang-undang sebagaimana yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun apabila menelaah lebih luas bahwa pada tataran kenegaraan adalah Undang-Undang dan di daerah peraturan daerah merupakan menjadi undang-undang bagi daerah yang menjadi kewajiban untuk melaksanakannya baik oleh pemerintah daerah, para pihak dan setiap orang.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara konstitusi merupakan lembaga Namun, mekanisme rekrutmen wakil rakyat di pusat yakni DPR tidak berbeda dengan proses pengisian keanggotaan wakil rakyat di daerah baik di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota yakni di lembaga DPRD sama-sama melalui mekanisme pemilihan umum (Pemilu) yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

¹⁰ *Ibid*, hal, 70

¹¹ *Ibid*, hal 71

¹² *Ibid*,

Dengan demikian, kedudukan lembaga DPRD pada tingkat provinsi maupun di Kabupaten/Kota pada hakekatnya berperan selaku lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan kekuasaan legislatif di tingkat daerah. Dalam perspektif kekinian kedudukan DPRD sebagai pemegang otoritas legislator lokal tersebut makin mendapatkan pengakuan secara tegas dengan adanya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Secara substantif dalam Undang-Undang ini mengatur secara eksklusif, peran dan fungsi dari tiap-tiap lembaga perwakilan rakyat Indonesia.

Tugas pemerintah daerah adalah melaksanakan perintah yang diamanatkan oleh Perda dan mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat melalui DPRD sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Daerah dalam bentuk Laporan Keterangan Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Menurut pandangan Mochtar Kusumaatmadja secara eksplisit memfokuskan teorinya lebih sebagai teori perancangan undang-undang dari pada teori pembentukan hukum. Rakayasa sosial dalam pandangan Mochtar Kesumaatmadja adalah pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian rekayasa soial tidak dilakukan secara kasuities, satu perkara ke perkara lain, untuk kemudian direkat dengan asas *stare decisis*.

Oleh karena sistem hukum Indonesia tidak mengenal asas demikian, maka rekayasa sosial dilakukan secara makro melalui peraturan perundang-undangan. Tugas pembentuk undang-undang inilah yang harus mengakomodasi hukum yang hidup sebagai faktor-faktor kemasyarakatan itu ke dalam pasal-pasal dalam produk hukum yang dibuat.

Masyarakat pada umumnya memberikan pengertian yang sama antara perundang-undangan, undang-undang dan Hukum. Sering kita mendengar ungkapan dimasyarakat "*undang-undang negara*", padahal yang dimaksud adalah perda.

Sebelum lebih jauh dalam penelitian ini mengkaji mengenai peraturan daerah sebagai perundang-undangan terlebih dahulu peneliti mendalami Teori Perundang-undangan yang diperkenalkan oleh Mochtar Kesumaadmaja. Meskipun dalam sangat sedikit literatur yang mengangkat dan mengembangkan Teori Perundang-undangan, namun dalam buku yang disusun oleh Lili Rasjidi dan Tim penyusun memberikan ulasan singkat yang dinilai menjadi pondasi pemikiran Mochtar Kesumaadmaja dalam Teori Perundang-undangannya.

Roscoe Pound disebut namanya oleh Mochtar Kesumaadmaja untuk mendukung pandangannya bahwa hukum dapat menjalankan fungsinya sebagai *social engineering*. Roscoe Pound dimasukkan oleh Mochtar Kesumaadmaja dalam kelompok aliran Pragmatic Legal Realism. Didalam sebuah kertas kerja dibacakannya pada seminar tahun 1976, Mochtar mengutip pidato Presiden Soeharto tetkala melantiknya sebagai Menteri Kehakiman pada tanggal 11 Maret 1974, sebagai berikut :

Walaupun pembangunan mengharuskan rangkaian perubahan yang mendesak, akan tetapi sangat mutlak pula terpeliharanya ketetapan itu sendiri tidka boleh diberi arti yang statis, yang hanya mempertahankan "*status quo*". Hukum sebagai sarana yang penting untuk memelihara ketertiban harus dikembangkan dan dibina sedemikian, sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahn tadi. Bukannya sebaliknya, menghambat usaha-usaha pembaharuan karena semata-mata ingin mempertahankan nilai-nilai lama. Sesungguhnya hukum harus dapat tampil ke depan, menunjukkan arah dan memberi jalan bagi pembaharuan.

Mochtar memandang pidato Presiden ini sebagai konsepsi baru yang mendudukan hukum sebagai alat atau sarana pembaharuan masyarakat. Dalam kutipan ini, Mochtar menyebut-nyebut konsep *social engineering* dan aliran *Pragmatic Legal Realism*. Konsep *Sosial engineering* biasanya dikaitkan dengan nama Roscoe Pound dari aliran Sociological Jurisprudence. Aliran pemikiran ini sedikit berbeda dengan realism hukum karena ia masih memandang penting aspek kepastian melalui preseden dan atau acuan sementara berupa undang-

undang. Jika ditelisik lebih jauh, pandangan Pound memiliki friksi dengan keyakinan Northrop. Sebagai berikut :

- (1) Northrop meyakini bahwa ekuilibrium terjadi melalui proses yang alami, sehingga fungsi hukum sebagai sebagai *social engineering* seharusnya tidak mungkin ada di dalam perbendaharaan kata Northrop.
- (2) Nilai-nilai yang diperjuangkan di dalam hukum menurut Northrop sangat berbeda dengan nilai-nilai yang dimaksudkan oleh Pound. Northrop percaya pada kekuatan budaya tiap komunitas, terlepas apakah nilai-nilai itu datang dari timur maupun barat.

Apabila benar Mochtar konsiten dengan pandangan Northrop, maka hukum tidak mungkin dibedakannya menjadi hukum dalam ranah netral (non sensitif) dan non netral (sensitif). Dimata Northrop semua hukum tidak ada yang netral. Jika benar ada hukum yang sungguh-sungguh netral, maka seharusnya Mochtar setuju bila kita cukup mengimpor produk hukum dari negara lain untuk menambal kekurangan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kenyataannya Northrop menolak model pencangkokan demikian.

Menurut Mochtar pembaharuan hukum itu penting, adapun instrumen yang paling pragmatis, karena paling rasional dan cepat, adalah pembentukan undang-undang. Dominasi pendekatan matematis dan pendekatan fisika pada abad ke-17 telah membawa akibat yang semakin tidak menguntungkan bagi pendekatan analogi organis. Pendekatan analogi organis mengalami keterdesakan yang semakin ketat, sementara pendekatan analitis menemukan penajamannya melalui Rene Descartes dan Newton, yang kemudian pada abad ke-20, mendapat pengukuhan fungsi melalui Bolzman, Gibbs, dan Lebergue.

Reformasi di bidang hukum yang terjadi sejak tahun 1998 telah dilembagakan melalui pranata perubahan UUD 1945. Semangat perubahan UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis.

Perubahan-perubahan terhadap UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan kontrol (*cheks and balance*), mewujudkan supremasi hukum dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Kesetaraan dan saling kontrol inilah yang merupakan bagian dari prinsip dari sebuah negara Demokrasi dan negara hukum.

Menurut Sri Sumantri secara umum setiap konstitusi selalu mengatur sekurang-kurangnya tiga kelompok materi muatan yang meliputi¹³ : pengaturan tentang Hak Asasi Manusia, pengaturan tentang susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental, Pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang lazim disingkat dengan sebutan DPRD, lembaga ini merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berada disetiap Provinsi atau sebelumnya dikenal dengan Pemerintahan Daerah Tingkat I dan disetiap daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya disebut dengan Pemerintahan Daerah Tingkat II.

Selama ini kita mengenal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat 2 (dua) lembaga yakni lembaga eksekutif yakni Kepala Daerah dan perangkat daerah sebagai pelaksanan pemerintahan dan pelaksana perda, dan lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat yang merupakan keterwakilan masyarakat dalam pemerintahan yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

Keberadaan 2 (dua) lembaga tersebut merupakan perwujudan dari negara Demokrasi dimana ada check in balance yakni adanya lembaga legislatif yakni DPRD yang memiliki fungsi pengawasan, fungsi legislasi, dan fungsi anggaran, sebagaimana diatur dalam undang-undang terdahulu yakni dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor

¹³ Sri Sumantri, "Kedudukan, Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI", dalam *Komisi Yudisial RI, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta : Komisi Yudisial, halaman 4

27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merubah fungsi legislasi menjadi fungsi pembentukan perda yang dilaksanakan dengan cara (pasal 97 UU 23/2014) sebagai berikut : Membahas bersama Gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi, Mengajukan usul rancangan Perda Provinsi, dan Menyusun program pembentukan Perda bersama Gubernur.

Menurut UU No.32 tahun 2004, Badan perwakilan (local representative body) yang kita kenal dengan nama DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota) memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah. Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan.

Semangat reformasi melahirkan sistem pemerintahan Desentralisasi dengan pola Otonomi Daerah, meskipun dalam pelaksanaannya tidak serta merta dilakukan sepenuhnya namun dilakukan secara bertahap dengan mengikuti dinamika perkembangan ketatanegaraan dan pemerintahan.

Kehendak untuk melakukan reformasi dalam kehidupan politik nasional merupakan sebuah kebutuhan yang tidak dapat dinafikan oleh siapa pun dalam situasi dimana masyarakat sedang mengalami sebuah euphoria terhadap perubahan. Bahkan, barangkali dapat dikatakan sebagai sesuatu yang sifatnya “klise” kalau sekarang setiap orang telah menemukan sebuah kosa kata yang baru, apakah namanya reformasi, pembaharuan dan ataupun lainnya yang berdampak langsung pada penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bila merujuk pada Undang-Undang terdahulu yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur hubungan kerja Kepala Daerah dan DPRD sebagai mitra sejajar, dengan demikian diharapkan akan tercipta check and balance dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, selanjutnya dikenal dengan istilah eksekutif dan legislatif.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga di antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Segala aktivitas yang dilaksanakan oleh eksekutif berdasarkan pada desain pembangunan dan alokasi pembiayaan yang memerlukan persetujuan DPRD. Dalam pelaksanaannya, DPRD melakukan pengawasan, agar tidak terjadi penyimpangan.

Instrumen pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam hal ini Bupati atau Walikota kepada DPRD dimaksudkan sebagai upaya dalam rangka pemberdayaan DPRD. Namun, dalam praktiknya tidak jarang menjadi salah satu sumber potensi dari terjadinya konflik antara Bupati atau Walikota dan DPRD. Bahkan, merupakan sarana bagi sebagian besar daripada anggota DPRD untuk menjatuhkan Kepala Daerah.

Dalam bentuk yang lain, hubungan antara kedua organ atau lembaga daerah ini tidak hanya berpotensi menimbulkan konflik, tetapi juga dapat berbantuk kolusif yang diwarnai dengan *money politic*. Bidang-bidang kegiatan yang berpeluang untuk terjadinya *money politic*, yaitu dalam proses pemilihan kepala daerah, penyusunan RAPBD, penyusunan keuangan DPRD, penyusunan Raperda, pengawasan oleh DPRD, pertanggung jawaban Kepala Daerah, pengangkatan sekretaris daerah.

Selama ini, masih sering ditemukan adanya persepsi yang berbeda antara pihak eksekutif dan legislatif daerah. Hal ini dikhawatirkan dapat menimbulkan disharmoni, yang bermuara pada konflik antar kedua pihak tersebut. Dalam hal

penyusunan Perda yang mayoritas diinisiasi oleh pihak Pemda tidak sesuai dengan keinginan DPRD.

Penentuan alokasi anggaran pun sering menghadapi kendala, baik dalam hal proses, indikator maupun besarnya. Terlebih jika melihat pada mekanisme pengawasan yang jamak dikeluhkan oleh pihak eksekutif, karena tidak adanya kesamaan pada fase perencanaan. Berbagai permasalahan tersebut, disebabkan oleh belum terbangunnya tata hubungan/mechanisme yang terstruktur dalam pelaksanaan tugas dan wewenang antara Pemerintah daerah dan DPRD.

Salah satu bentuk dari hubungan antara Bupati atau Walikota sebagai kepala daerah dan DPRD Kabupaten atau Kota yaitu dalam proses penyusunan peraturan daerah yang sering kita kenal dengan istilah Ranperda. Dimana salah satu bentuk bentuk tebitnya suatu peraturan yaitu dengan usulan pemerintah daerah yang dimotori oleh kepala daerah dalam hal ini Bupati atau Walikota.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan batasan-batasan sebagai berikut 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.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Kedudukan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dimana Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) sebagai Kepala Pemerintahannya. DPRD secara konsep merupakan lembaga politik karena keanggotaannya dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD mengemban tugas memperjuangkan aspirasi masyarakat, sehingga masyarakat diwakilkan dalam pemerintahan.

Sedangkan dilihat dari esensinya DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang merupakan representatif masyarakat dalam pemerintahan yakni keterwakilan masyarakat dalam pemerintahan. Dalam hal ini DPRD mengemban amanat meneruskan aspirasi masyarakat dalam tatanan kebijakan pemerintahan termasuk dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

Berdasarkan konstitusi yakni pasal 18 ayat (6) UUD 1945 mengatur bahwa : “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”

Peraturan Daerah merupakan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan, dengan demikian peraturan daerah adalah undang-undang bagi daerah yang harus dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan dapat dilakukan penegakkan hukum ditengah masyarakat. Adapun lembaga yang berwenang membentuk Perda adalah DPRD, maka apakah tepat apabila lembaga DPRD tidak lagi dinamakan sebagai lembaga legislatif ?

Legislasi berasal dari bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti *pertama* perundang-undangan dan *kedua* pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.¹⁴ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti pembuatan undang-undang.¹⁵

Dengan demikian fungsi legislasi dapat diartikan sebagai fungsi pembuatan undang-undang, yang tidak diartikan dengan definisi sempit sebatas undang-undang namun merupakan produk hukum yang lahir melalui lembaga yang

¹⁴ John M.Echols dan Hassan Shadily, 1997, *Kamus Inggris-Indonesia*, cetakan ke-XXIV, Gramedia Pusaka Utama, Jakarta, hlm, 353.

¹⁵ Anton M. Moeliono, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, hlm 508.

berwenang yang menjadi representatif masyarakat (keterwakilan masyarakat dalam pemerintahan) untuk mengatur tata kehidupan (pola tingkah laku) masyarakat dan pemerintahan.

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as process*).¹⁶ Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “*Congressional Government*” mengatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*¹⁷

Berkenaan dengan hal tersebut Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”¹⁸ dengan demikian bentuk peraturan perundang-undangan ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*enacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang dalam arti luas.¹⁹

Kepala Daerah tidak akan bisa menjalankan roda kepemimpinannya sebagai Kepala Daerah apabila tidak didukung oleh adanya peraturan daerah, meskipun Kepala Daerah memiliki kewenangan membentuk Peraturan sendiri yang dinamakan Peraturan Kepala Daerah. Oleh karena itu, peranan DPRD sangat menentukan terhadap keberhasilan Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Dalam pasal 14 ayat (1) Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa “di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pemisahaan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, eksekutif melaksanakan kewenangannya menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah desentralisasi dengan asas otonomi daerah, melaksanakan peraturan daerah dan pembangunan, sedangkan DPRD melaksanakan kewenangan membentuk perda yang disebut dengan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Salah satu tuntutan reformasi adalah reformasi birokrasi yakni dengan adanya *check and balance* antar lembaga pemerintahan, sehingga dapat meminimalisir terjadinya tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme. Sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dilakukan pemisahaan antara pemerintah daerah yang disebut eksekutif dan DPRD yang selanjutnya disebut legislatif.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengenal pemisahaan kekuasaan dapat dilihat dari pasal 41 bahwa “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, meskipun dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Menganalisis melalui dari Teori *Trias Politica* terlihat bahwa dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak memisahkan antara pemerintah daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga *check and balance* akan sulit terlaksana, karena DPRD pada prinsipnya adalah lembaga mandiri yang merupakan perwakilan rakyat di daerah.

¹⁶ S.A Walkland, 1968, *The Process in Great Britain*, Frederick A.Praeger Publisher, New York-Washington, hlm, 10. Pembentukan undang-undang sebagai sebuah proses juga dikemukakan oleh Rosiji Ranggawidjaja, 2006, *Menyoal Perundang-undangan Indonesia*, PT. Perca, Jakarta, hlm. 9

¹⁷ S.A Walkland, *Ibid.*, hlm. 21.

¹⁸ Dalam Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta., hlm, 31-32.

¹⁹ *Ibid*

Menurut Montesquieu dalam bukunya “*L’Esprit des Lois*” yang mengikuti jalan pikiran Jhon Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, Kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang, dan Kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan untuk menghakimi.

Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*) dan yudisial (*the judicial function*).²⁰

Sebelumnya, Jhon Locke juga telah memberikan pemikiran pembagian kekuasaan negara dalam tiga fungsi, namun berbeda isinya. Menurut Jhon Locke, fungsi-fungsi kekuasaan negara meliputi Fungsi legislative, Fungsi eksekutif dan Fungsi federative.²¹

Jhon Locke mengemukakan fungsi federatif, sedangkan Montesquieu mengemukakan fungsi kekuasaan kehakiman (yudisial). Montesquieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan Jhon Locke lebih melihat hubungan dari segi hubungan kedalam dan keluar dengan negara-negara lain.

Teori pemisahan kekuasaan diperkenalkan oleh **Jhon Locke** dan **Montesquieu** dengan teori *trias politica* yang memisahkan kekuasaan negara menjadi adanya eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam praktek bernegara dan pemerintahan, pembagian kekuasaan dalam Negara merupakan suatu hal yang harus dilakukan, dalam hal menghindari pelimpahan kekuasaan yang berlebihan akan menimbulkan otoriter dan kesewenang-wenangan.

Adanya pembagian kekuasaan akan memberikan keseimbangan dalam penyelenggaraan kekuasaan, ada penyelenggara, ada pengawas dan ada yang memayungi melalui produk hukum yang diciptakan. Sehingga ini merupakan suatu persyaratan dari negara hukum dan demokrasi, karena adanya pemisahan yang jelas dalam menjalankan kekuasaan negara.

Menurut Montesquieu dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yakni kekuasaan legislative, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga kekuasaan tersebut terpisah baik mengenai tugas, maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melakukannya.²² Oleh karena itu, ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan bukan pembagian kekuasaan.

Trias Politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda.

Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang; dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.

Dengan terpisahnya kewenangan dan lembaga diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme check and balances (saling koreksi, saling mengimbangi). Kendatipun demikian, jalannya Trias Politika di tiap negara tidak selamanya serupa, mulus atau tanpa halangan.

Apabila dilihat dari fungsi legislasinya DPRD juga melaksanakan fungsi kelegislasian yakni membentuk dan menyusun Peraturan Daerah yang merupakan bagian dari Peraturan Perundang-Undangan yang hanya dibedakan

²⁰ O.Hood Phillips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet and Maxwell, 2001, Hlm 10-11.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015, Hlm 183

²² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983, hal. 141

dengan wilayah pemberlakuannya yakni hanya berlaku di wilayah tertentu baik di Provinsi, maupun di Kabupaten/Kota.

Secara substansi Perda merupakan Undang-Undang yang harus ditaati di daerah dan memiliki konsekuensi apabila di langgar. Perda diusulkan tidak hanya oleh DPRD namun juga dapat disampaikan oleh Kepala Daerah. DPRD dalam mekanisme pembahasan dan sampai dengan persetujuan juga melibatkan Kepala Daerah.

Fungsi legislasi bukan hanya dilihat dari produknya namun adalah proses pembentukannya yang dilakukan oleh para anggota dewan yang dipilih melalui pemilihan umum yang merupakan representatif dari masyarakat dan bertanggungjawab mengawasi Kepala Daerah dalam melaksanakan Perda.

Kepala Daerah tidak bisa membentuk Perda secara sendiri, maka Kepala Daerah membutuhkan DPRD sebagai lembaga yang berdasarkan Undang-Undang memiliki kewenangan. Dengan demikian Kepala Daerah hanya memiliki fungsi regulatif bukan fungsi legislasi, karena fungsi legislasi hanya dimiliki oleh lembaga keterwakilan rakyat daerah.

Dengan demikian, kewenangan legislasi berada pada lembaga DPRD, sedangkan Kepala Daerah hanya memiliki kewenangan menetapkan peraturan kebijakan. Untuk membentuk produk hukum daerah yang berupa Peraturan Daerah harus dibahas melalui DPRD, karena DPRD adalah lembaga representatif masyarakat.

Dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka Perda dibentuk haruslah memperhatikan asas-asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga adanya satu kesatuan hukum dan harmonisasi hukum yang ada. Oleh karena, Indonesia sebagai negara hukum yang memiliki wilayah yang luas dengan karakteristik dan permasalahan yang berbeda, maka untuk keragaman memiliki satu kesatuan hukum yang mengatur berjenjang dari pusat, ke provinsi dan ke Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut.²³

Perda yang merupakan peraturan perundang-undangan yang berlakunya dalam ruang terbatas yakni pada daerah tertentu baik Provinsi, Kabupaten dan Kota, memiliki kekuatan hukum pemberlakuan lebih kuat dibandingkan dengan produk hukum daerah lainnya misalkan peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah, peraturan DPRD dan lainnya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dalam rangka melaksanakan fungsi negara dan fungsi pemerintahan yakni membentuk pengaturan-pengaturan untuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pembangunan di daerah. Mengingat arti pentingnya Perda sebagaimana telah diuraikan, maka sangat tidak tepat apabila fungsi legislasi dilepaskan dari fungsi DPRD, oleh karena fungsi legislasilah yang menunjukkan pranan strategis DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Penggunaan wewenang pemerintahan dalam penyelenggaraan peran dan fungsi serta tugas pemerintahan pada hakikatnya perlu dilakukan pembatasan. Hal ini penting untuk dilakukan agar dalam tindakan atau perbuatan pemerintahan yang didasarkan pada adanya wewenang pemerintahan selalu dikhawatirkan jangan sampai terjadi suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangannya dan melanggar hukum.²⁴

Aktualisasi dari mandat pembentukan Perda yang dimiliki DPRD dengan sikap proaktif dewan dalam menanggapi kebutuhan masyarakat terhadap perlunya suatu perda melalui penggunaan hak mengajukan ranperda dan secara serius mengkritisi dan memperjuangkan serta mengakomodasi berbagai aspirasi masyarakat/rakyat dalam pembahasan setiap ranperda, baik yang berasal dari

²³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁴ Aminuddin Ilmar, Hukum Tata Pemerintahan, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, Hal 118

pemerintah maupun yang berasal dari DPRD. Komitmen ini ditunjukkan, baik secara individu maupun secara institusi mulai dari fraksi, komisi serta Paripurna DPRD.²⁵

E. Kesimpulan

Dari penulisan ini, dapat dirangkum menjadi kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa berdasarkan pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, dengan demikian Peraturan Daerah merupakan hak dan kewenangan daerah dalam pembentukannya.

Perda merupakan produk hukum daerah yang menjadi bagian dari sistem hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana hirarki perundang-undang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun secara substansi memiliki kesamaan yakni merupakan kaidah hukum sebagai undang-undang yang berlaku dalam ruang lingkup wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota tertentu.

Perda merupakan instrumen hukum di daerah sebagai undang-undang yang berlaku dalam ruang lingkup batas wilayah tertentu yakni di wilayah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Untuk itu, peraturan daerah harus dilaksanakan dan dipatuhi oleh pemerintah daerah, para pihak dan setiap orang, sehingga mengatur kehidupan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan di daerah secara teknis operasional.

Dalam pembentukan perda tetap memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang salah satunya adalah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, sehingga akan tercipta harmonisasi hukum secara nasional dalam mewujudkan satu kesatuan hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Bahwa DPRD merupakan lembaga yang memiliki kewenangan dalam membentuk peraturan daerah dan memiliki kedudukan yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang desentralisasi dan berasaskan otonomi daerah, khususnya dalam hal pembentukan Peraturan Daerah, sehingga dapat menjadi check and balance dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Kepala Daerah dan perangkat daerah.

Dalam rangka melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi dan asas-asas hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem pemerintahan desentralistis berasaskan otonomi daerah, maka salah satu indikatornya adalah adanya keterwakilan masyarakat dalam pemerintahan yakni melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi yang berasaskan otonomi daerah memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengelola daerah dengan kebijakan, termasuk dalam membentuk peraturan daerah dan memayungi kebijakan kepala daerah dan kebutuhan daerah melalui peraturan daerah.

3. Bahwa DPRD bersama Kepala Daerah mempunyai hak yang sama dalam menyampaikan rancangan peraturan daerah dan melakukan pembahasan bersama terhadap suatu ranperda serta menyetujui bersama penetapan suatu ranperda menjadi perda. Sehingga, untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kepala Daerah memerlukan Peraturan Daerah yang pembentukannya tidak bisa dilakukan oleh Kepala Daerah secara sendiri, namun harus melalui pembahasan di DPRD dan mendapatkan persetujuan bersama Kepala Daerah dan DPRD.

Keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam melaksanakan

²⁵ Agung Djojosoekarto dkk, Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD, Jakarta, ADEKSI, 2004, Hal 18

kewenangan sebagai kepala daerah. Masyarakat dapat menyampaikan aspirasi melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki kewenangan meneruskan aspirasi tersebut baik dalam bentuk pengawasan, penganggaran dan dengan membentuk peraturan daerah.

Kepala Daerah dalam memayungi kebijakannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu dipayungi dengan peraturan daerah dan Kepala Daerah memiliki kewajiban melaksanakan amanat dan perintah peraturan daerah yang telah ditetapkan. Dengan demikian, akan terjalin hubungan kerja yang sinergis dan seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Adolf Heiken, Sj, *Kamus Jerman-Indonesia, cetakan III*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992
- Agung Djojosoekarto dan Riant Nugroho, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*, Saint Communication, Jakarta
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014
- Anton M. Moeliono, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik*
- H.L.A. Hart, 1981, *The Concept of law*, Oxford, Clarendon Press
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group. 2005
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- John M.Echols dan Hassan Shadily, 1997, *Kamus Inggris-Indonesia*, cetakan ke-XXIV, Gramedia Pusaka Utama, Jakarta.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia-Inggris, edisi Ketiga*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006
- King Faisal Sulaiman, SH, LLM, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005
- O.Hood Phillips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet and Maxwell, 2001.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni

Artikel

- Agung Djojosoekarto dkk, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD* , Jakarta, ADEKSI, 2004
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- S.A Walkland, 1968, *The Process in Great Britain*, Frederick A.Praeger Publisher, New York-Washington. Pembentukan undang-undang sebagai sebuah proses juga dikemukakan oleh Rosiji Ranggawidjaja, 2006, *Menyoal Perundang-undangan Indonesia* , Jakarta.
- Sri Sumantri, “*Kedudukan, Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI*”, dalam *Komisi Yudisial RI, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta : Komisi Yudisial

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah