

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembagian wilayah di Indonesia selain menimbulkan adanya Pemerintah Daerah juga menimbulkan adanya badan legislatif daerah yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Salah satu tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati\Walikota untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis dalam hal pengajuan rancangan peraturan daerah selama ini terbilang sangatlah minim. langkanya penggunaan hak inisiatif sebagai pembentukan Rancangan peraturan daerah ini membuktikan masih belum optimalnya keberpihakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Minimnya Prakarsa Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis menggambarkan dominasi pihak Eksekutif dalam hal pembuatan Peraturan Daerah.

Masih rendahnya semangat juang untuk berani keluar dari sistem dan kultur lama dan pertarungan kepentingan serta belum diberdayakannya secara optimal potensi sumber daya manusia yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, sehingga menimbulkan persepsi yang miring oleh masyarakat terhadap kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga yang identik dalam hal pembuatan Peraturan Daerah. Fungsi Legislasi yang di miliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis belum di laksanakan secara optimal, seyogyanya lewat fungsi inilah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya, baik secara materil maupun fungsional.

Dari keseluruhan Peraturan Daerah yang ada di Kabupaten Bengkalis adalah prakarsa dari pihak eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis sendiri baru mengajukan revisi terhadap Peraturan Daerah tentang Walet. Pengajuan tersebut muncul karna banyaknya masyarakat yang mengadu kepada anggota Dewan bahwa pendirian penangkaran sarang walet tidak sesuai dengan Peraturan Daerah yang ada, Serta yang terpenting adalah apabila Peraturan Daerah yang ada saat ini tidak direvisi maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menganggap akan mengurangi kontribusi terhadap pendapatan asli daerah. Yang kedua adalah pengajuan revisi terhadap Peraturan Daerah tentang Badan Umum Milik Daerah. Pengajuan tersebut terkait adanya pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Nomor 46 Tahun 2001 tentang Badan Umum Milik Daerah PT Bumi Laksamana Jaya

Hak-hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah hak angket, hak Interpelasi dan hak mengajukan pendapat. Sejauh ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis telah menggunakan hak interpelasi yang dimiliki serta yang telah mempunyai jaminan Undang-Undang. hak interpelasi tersebut digunakan terkait adanya pelanggaran terhadap Peraturan

Daerah Nomor 46 Tahun 2001 tentang Badan Umum Milik Daerah PT. Bumi Laksamana Jaya

. Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Bengkalis sendiri dari awal telah terbentuk panitia legislasi, yang mana bertugas untuk menggodok serta membahas Peraturan Daerah bersama pihak eksekutif. Prakarsa pengajuan rancangan Peraturan daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus melalui panitia legislasi kemudian dengan komisi yang bersangkutan dan juga bersama-sama dengan pihak eksekutif, dan baru diplenokan. Setiap Peraturan Daerah yang telah disetujui dan yang akan dilaksanakan, kontrol dan pengawasan tetap berada pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga menciptakan keseimbangan roda pemerintahan yang dijalankan. Peraturan Daerah yang akan diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis adalah:

1. Revisi terhadap Peraturan daerah tentang walet
2. Revisi terhadap Peraturan Daerah tentang BUMD

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dikemukakan perumusan permasalahan, yaitu:

Bagaimanakah Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam pembuatan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis?

C. Tujuan penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembuatan peraturan Daerah di kabupaten Bengkalis.

D. Manfaat penelitian

1. Sebagai sumbangan perkembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu Hukum Tata Negara
2. Bagi pembangunan, hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu masukan kepada DPRD dalam rangka pembuatan Peraturan Daerah

E. Tinjauan Pustaka

Reformasi yang lahir sejak bulan Mei 1998 merupakan awal dimulainya suatu tatanan yang baru bagi bangsa Indonesia di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan mendasar terjadi pada seluruh sendi-sendi kehidupan, baik dalam bidang sosial, ekonomi, politik, budaya maupun sendi-sendi kehidupan lainnya. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah, dinilai tidak sesuai dengan perkembangan keadaan sehingga diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menuntut kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dalam Undang-Undang tersebut tercermin pelaksanaan asas desentralisasi yang bukan hanya sebagai tuntutan formil, tapi juga merupakan kebutuhan riil bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang yang dihadapkan

pada keadaan zaman yang serba canggih dan efisien¹. Pada masa lalu, betapa banyak permasalahan yang terjadi di daerah-daerah yang tidak tertangani dengan baik. Ini disebabkan oleh keterbatasan kewenangan Pemerintah Daerah.

Perwujudan dari pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang organiknya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menitikberatkan pentingnya otonomi daerah agar pembangunan lebih tepat sasaran, karena pembangunan dilaksanakan pemerintah daerah bersangkutan yang lebih memahami potensi daerah masing-masing. Dalam pasal 1 ayat {2} Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan, bahwa 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 1945. Secara tidak langsung pola organisasi Pemerintah Daerah merupakan penjabatan dari struktur organisasi serta mekanisme Negara Republik Indonesia. Hal tersebut dikemukakan BN.Marbun sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah adalah satu keharusan dalam struktur Negara Republik Indonesia
2. Pemerintah Daerah mempunyai Kepala Daerah.
3. Pemerintah di daerah dijalankan secara Demokratis dengan "bersendi atas dasar permusyawaratan". Hal ini menjadi landasan dasar pembentukan lembaga legislatif daerah.
4. Kepala daerah diberi otonomi.
5. Pembentukan Kepala Daerah dilakukan dengan Undang-Undang.

¹ Riant Nugroho. D 2000, *otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi* Jakarta, Elex Media komputindo, hlm 185

6. Pemberian otonomi disesuaikan dengan situasi dan kondisi daerah yang bersangkutan.²

Pemberian Otonomi Daerah dan Desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas sektor publik, sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tersebut adalah adanya wewenang dan tanggung jawab. Dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tidak sepenuhnya wewenang diserahkan kepada pemerintahan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 10 ayat {1} Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Adapun urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagai mana dimaksud pada ayat {1} meliputi :

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal nasional
6. Agama

Pembangunan Daerah merupakan salah satu bagian dari pembangunan Nasional. Berdasarkan prinsip Otonomi Daerah dan pengaturan sumber daya Nasional memberi kesempatan kesejahteraan bagi peningkatan demokrasi dan

² BN.Marbun, 1994 DPRD, *Pertumbuhan, masalah dan masa depan*, Jakarta Erlangga, hlm. 7

kinerja daerah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan Daerah.

Fungsi utama dari Pemerintah Daerah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah kepala Daerah beserta perangkat Daerah sebagai Badan Eksekutif. Sedangkan sebagai badan legislatif adalah DPRD. Antara Badan Eksekutif dan Legislatif harus terdapat kerjasama yang serasi.

Menurut B.N. Marbun untuk menjamin komunikasi dan kerjasama yang erat antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pihak eksekutif, perlu ditempuh langkah-langkah:

1. Pengikutsertaan DPRD dalam pra perencanaan setiap rancangan peraturan Daerah
2. Adanya kesempatan yang luas dan tidak formal untuk berkomunikasi antara DPRD dan pihak eksekutif.
3. Mengkonsumsikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setiap langkah-langkah Gubernur atau Bupati (kepala Daerah) sehingga tidak terdapat miskomunikasi.³

Jika kita berbicara masalah peranan tentu tidak dapat lepas dari kedudukan dan suatu obyek tertentu. Menurut DR Phil Astrid S. Susanto,

“Peranan merupakan dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban atau bisa disebut juga status obyektif. Peranan dan status adalah kait mengkait yaitu karena status merupakan kedudukan yang memberi hak dan kewajiban, sedangkan kedua unsur ini tidak akan ada artinya kalau tidak dipergunakan”.⁴

Dari pengertian tersebut maka jelaslah bahwa peranan yang dijalankan sangat ditentukan status dan kedudukan yang dijabatnya. Apabila seseorang atau

³ *Ibid.* hlm. 120

⁴ Soerjono sukamto 1991, *sosiologi suatu pengantar* Jakarta. CV. Rajawali. hlm 41

subyek berperilaku sesuai dengan atau melaksanakan hak-hak dan kewajibannya, karena kedudukannya atau statusnya maka ia telah menjalankan peranannya. Begitu pula dengan peranan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan kegiatan aktivitas atau berperan sedemikian rupa sebagai upaya menjalankan hak dan kewajibannya atau sebagai konsekwensi menjalankan tugas dan fungsi karena kedudukannya.

Menurut pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang:

1. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
2. Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan kepala daerah, APBD, kebijaksanaan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah
 - a. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi DPRD provinsi dan menteri dalam negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota
4. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah

5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap perjanjian internasional di daerah
6. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang di lakukan pemerintah daerah
7. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
8. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
9. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
10. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Salah satu tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat yang berada pada fungsi pemerintah yang bersama-sama dengan kepala daerah membuat dan mengesahkan peraturan daerah, hendaknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan pertimbangan-pertimbangan yang sesuai dengan kehendak rakyat, juga dapat memperhatikan kepentingan aspirasi rakyat. Kepentingan atau aspirasi rakyat ini terdiri dari berbagai lapisan yang masing-masing mempunyai kepentingan sendiri-sendiri. Aspirasi atau kepentingan rakyat dapat berwujud material seperti sandang, pangan, atau kesehatan juga dapat bersifat material seperti pendidikan, kebebasan, keadilan, keagamaan dan

sebagainya, yang mana keinginan tersebut kadang kala bertentangan satu sama lainnya.

Peraturan Daerah merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang tertinggi di daerah, dan dalam pembentukannya sebelum disahkan oleh kepala daerah harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. dalam penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah masyarakat berhak memberikan masukan baik itu secara lisan maupun tertulis, sehingga peraturan daerah yang akan dibuat benar-benar menampung aspirasi masyarakat dan bertujuan untuk mengatur kepentingan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu masyarakat harus tunduk pada peraturan daerah yang telah dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan mendasar pada aspirasi masyarakat

Menurut Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Materi Muatan Peraturan Daerah mengandung asa:

- 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
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Ketentuan ini mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan, pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dalam berita daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah maka perlu dimasyarakatkan

Untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat maka dibentuk satuan Polisi Pamong Praja, pembentukan tersebut berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Dengan peraturan daerah dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah

Dalam pembuatan kebijakan, termasuk pembuatan peraturan daerah dikenal adanya suatu mekanisme yang dinamakan Mekanisme Konsultasi Publik (MKP). Mekanisme Konsultasi Publik adalah suatu rangkaian konsultasi oleh pembuat kebijakan atau inisiatornya kepada masyarakat yang terkena atau bersentuhan dengan kebijakan yang akan dikeluarkan. Mekanisme Konsultasi Publik bertujuan untuk menghasilkan kebijakan yang berdasarkan pada cita rasa keadilan (aspek filosofis), kebijakan yang muncul dari harapan, aspirasi dan sesuai dengan

konteks sosial masyarakat yang ada (aspek sosiologis) dan menjunjung tinggi supremasi atau kepastian hukum (aspek yuridis).⁵

Dengan demikian Peraturan Daerah dapat berasal dari masyarakat yang menginginkan adanya suatu Peraturan yang mengatur tentang kepentingan mereka. Masyarakat bisa memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah mengenai peraturan daerah yang akan dibuat

Menurut Miko Kamal proses dan mekanisme pembuatan peraturan daerah dengan menggunakan Mekanisme Konsultasi Publik adalah sebagai berikut:

“Inisiatif kelahiran peraturan daerah bisa datang dari pihak legislatif, eksekutif atau dari kelompok masyarakat sendiri, misalnya lembaga swadaya masyarakat (LSM). Memulai pelaksanaan Mekanisme Konsultasi Publik haruslah sejak dari awal, sejak *inisiatif draft*. Seterusnya sebelum inisiatif draft ditingkatkan menjadi *academic draft*, terlebih dahulu juga harus dilempar kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan. Masyarakat ditanya bagaimana pendapatnya tentang materi atau substansi dari inisiatif peraturan yang akan dibuat, dan apakah masyarakat membutuhkan peraturan daerah tersebut serta apakah hal-hal yang diatur dalam peraturan daerah itu tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang dimasyarakat

Setelah menangkap tanggapan masyarakat atas inisiatif yang diajukan oleh inisiator, maka proses selanjutnya yang harus dilakukan adalah mempersiapkan draft akademis (*academic draft*) dari peraturan daerah yang akan dibuat itu. Draft akademis kembali harus dilempar ke masyarakat untuk mendapat tanggapan. Hal ini untuk melihat apakah draft akademis yang dibuat inisiator sudah memuat hasil konsultasi sebelumnya yang telah dilakukan. Draft akademis sangat terbuka untuk dilakukan penyesuaian-penyesuaian berdasarkan masukan dari masyarakat.

Tahap selanjutnya adalah mempersiapkan rancangan draft (*legal draft*). Bagian ini tidak kalah pentingnya dari tahap-tahap sebelumnya. Pengalaman masa lalu secara formalitas pada bagian ini sering digelar public hearing yang melibatkan orang dan kelompok tertentu yang dianggap sebagai “representasi” masyarakat. Frekuensi konsultasi publik yang digelar pada level ini haruslah sesering mungkin. Hasil konsultasi publik yang telah dilakukan harus ditunjukkan lagi kepada masyarakat, setelah masyarakat tidak lagi keberatan dengan materi yang akan diatur dalam peraturan daerah yang akan dilahirkan itu, maka proses selanjutnya sudah boleh dijalankan.⁶

⁵ Miko kamal 2001 “Mekanisme Konsultasi Publik, pembuatan peraturan daerah dan good governance” dalam: Saldi Isra dan Suharizal, *Teknik penyusunan produk hukum daerah*, Angrek Law Firm., hlm 70

⁶ *Ibid*, hlm 77-78

Inisiatif rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun dari Kepala Daerah

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 memberikan tempat yang berbeda antara lembaga Legislatif dan Eksekutif. Hanya saja semuanya kembali terpulang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan untuk menggunakan haknya semaksimal mungkin untuk meminta pertanggungjawaban kepada kepala Daerah

Dimensi yang positif dari penguatan atau pemberdayaan terhadap DPRD akan lebih aktif dalam menangkap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijaksanaan politik daerah bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota. Hal itu ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang tersebut. Khusus yang menyangkut DPRD antara lain dinyatakan "oleh karena hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah.

F. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

- a. **Penelitian Lapangan (*field research*)**, yaitu mengumpulkan data dengan cara mengadakan wawancara langsung dengan responden, memberikan questioner dan mengamati langsung objek penelitian untuk mendapatkan data yang sesuai dengan kebutuhan
- b. **Penelitian Kepustakaan (*library research*)**, yaitu mempelajari buku pustaka, makalah-makalah, perundang-undangan yang berkaitan

dengan objek penelitian. Untuk mempermudah penyusunan, Data sekunder ada 3:

1). Bahan hukum primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari Peraturan perundangan yang berkaitan dengan permasalahan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, buku-buku, hasil penelitian

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum Primer, terdiri dari buku-buku, laporan penelitian

3) Bahan hukum Tersier

Bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, contohnya kamus

2. Lokasi penelitian

Penelitian dilakukan dilingkungan pemerintahan Kabupaten Bengkalis

3. Teknik Pengumpulan Data

Mengumpulkan data dengan cara memberikan questioner dengan Responden:

a. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis

b. Alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1) Komisi

2) Panitia Musyawarah

- 3) Panitia Legislasi
- 4) Panitia Anggaran
- 5) Anggota DPRD

4. Teknik pengolahan Data

Data yang telah terkumpul, selanjutnya disusun dan dicari hubungannya satu sama lain secara sistematis dan logis untuk memperoleh gambaran umum tentang peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam pembuatan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkulu

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu dari gambaran umum dicari data pokok untuk membuktikan kebenaran yuridis kualitatif