HUBUNGAN TATA KERJA ANTARA EKSEKUTIF DAERAH DENGAN DPRD DALAM PROSES PEMBUATAN PERATURAN DAERAH APBD TAHUN 2005 DI PROVINSI RIAU

(Studi Terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)

TESIS



Oleh :

BAHRUN AZMI

Nomor Mahasiswa : 04 / M / 0082
Program Studi : Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM PASCA SARJANA (S2)
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2006

LEMBARA PENGSAHAN

TESIS

HUBUNGAN TATA KERJA ANTARA EKSEKUTIF DAERAH DENGAN DPRD DALAM PROSES PEMBUATAN PERATURAN DAERAH APBD TAHUN 2005 DI PROVINSI RIAU

(Studi Terhadap UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah)

Disusun Oleh :

Nama : **H. BAHRUN AZMI**
No.Mahasiswa : **04 / M / 0082**
Bidang Kajian Utama : **Hukum Tata Negara**

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 05 Maret 2006
Dan dinyatakan Lulus

Tim Penguji
Ketua

(Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH., M.Si.)

Anggota I

(Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum)

Anggota II

(Sudi Fahmi, SH., M.Hum)

Mengetahu :

Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

(DR. Ridwan Khairandy, SH.,MH)

" SEMBOYANKU "

Betapa luas samudera ilmu
tak terbilang ribuan kepak elang yang berkibas
menembus sahara menjelajahi mayapada
meninggalkan pandangan mata mengitari tatasurya
melintas jazirah merambah penjuru dirgantara
nan tak berbatas cakrawala

Kucoba mengais pengetahuan
dengan segala keterbatasan yang mengekang
dengan segala kekurangan yang merintang

Berbekal sekeping hati sebening lazuardi
yang tabah dan sabar menanggung sakit
laksana anak sungai nan mengalir
dilereng - lereng bukit

Ku tautkan serpihan semangat nan berserakan
menggapai asa dengan daya yang tersisakan

(Cucung Riye Mantan Kelumpang)

" PERSEMBAHAN "

Karya tulis ini kupersembahkan kepada kedua orang tuaku
Yang tengah meniti hari-hari tua
Disaat kerentaan memerenda usia

Jadilah awal kebanggaan bagi Ayah dan Ibunda tercinta
Menanti kebanggaan selanjutnya yang anak cucu sajikan
Jadilah pelipur bagi sekeping hati yang pernah berharapan
Jadilah penebus bagi selaksa keinginan
yang pernah di pendamkan
Jadilah saksi bagi bakti ananda
yang pernah dicita-citakan

Jadilah jawaban bagi pertanyaan sang bayang-bayang
Yang telah letih mengikuti kemana langkah ditujukan
Sembunyikan isak tangis dan sedu sedan

(Zemi)

ABSTRAK

Reformasi di Indonesia adalah menuntut ditegakkan kembali demokrasi setelah terjadi dekadensi demokrasi dalam praktek bernegara yang hanya mengatas namakan rakyat belaka. Substansi kedaulatan yang dikehendaki reformasi antara lain adalah pemberdayaan wakil rakyat dalam keseimbangan hubungan antara eksekutif dan legislatif, dari bentuk hubungan dominasi eksekutif terhadap DPRD kedalam bentuk hubungan kemitraan yang sejajar. Karenanya perlu reformasi dipihak eksekutif yaitu reformasi birokrasi guna mengembalikan fungsi birokrasi kepada fungsi pelayanan, reformasi dipihak legislatif adalah mengembalikan fungsi perwakilan sebagai wadah aspirasi rakyat.

Hubungan Tata Kerja Antara Ekeksekutif Daerah dan DPRD terakumulasi didalam pelaksanaan tugas, hak, dan kewenangan masing-masing lembaga yang diakomodir kedalam landasan hukum berbangsa dan bernegara yaitu; dengan diamandemenya UUD 1945, kemudian direfleksikan kedalam landasan hukum pemerintahan daerah dalam semangat otonomi daerah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, selanjutnya disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Karenanya penelitian ini ditujukan kepada bentuk Hubungan Tatakerja Antara Eksekutif Daerah Dengan DPRD Provinsi Riau dalam perspektif pembentukan Perda APBD Provinsi Riau Tahun 2005, dengan mengidentifikasi sejumlah masalah seperti; -bagaimana pembentukan Perda APBD Provinsi Riau Tahun 2005,- faktor apa yang menjadi kendala didalam pembentukan Perda APBD Provinsi Riau Tahun 2005, -serta bagaimana semestinya menanggulangi kendala yang terjadi dalam pembentukan Perda APBD Provinsi Riau Tahun 2005.

Metode penelitian yang digunakan adalah perpaduan antara jenis penelitian *library research* terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Ranperda APBD Provinsi Riau Tahun 2005 itu sendiri (khususnya), serta buku-buku dan dokumen hukum lainnya, dengan jenis penelitian *study empiris* berupa observasi dan wawancara terhadap pihak-pihak yang dipilih secara *purposive* serta memiliki kompetensi dan relevansi dengan penelitian yang dilakukan.

Penelitian berhasil menghimpun kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah yang di identifikasi dalam penelitian ini, yaitu; Hubungan Tata Kerja Antara Eksekutif Daerah Dengan DPRD Provinsi Riau masih bersifat dominatif, dengan kata lain belum menunjukkan bentuk hubungan kemitraan yang sejajar seperti yang diharapkan. Terdapat sejumlah kendala pada kedua belah pihak. 1). kendala dipihak eksekutif adalah; a). rendahnya kinerja aparatur, dan b).tidak tersedianya legal drafter dalam penyusunan rancangan Perda. c). belum teragendakan skala prioritas kebutuhan daerah sehingga sulit diikuti dengan skala prioritas pembentukan Perda. 2). kendala dipihak DPRD; a). Rendahnya SDM dan kemampuan dan pengalaman prosedur administrasi pemerintahan anggota DPRD yang memang berasal dari berbagai latar belakang dan profesi itu, berakibat pada dominasi eksekutif yang memang lebih menguasai prosedur adminstrasi Pemerintahan. b) masih mengedepankan arogansi politik partai dan kelompok, hal ini mencerminkan rendahnya kesadaran sebagai Wakil Rakyat sebagai pengemban amanat konstituen.

KATA PENGANTAR

Bissmillahirrahmanirrahiem.

Assalamu'alaikum Warokhmatullahi Wabarokatuh

Alhamdulillahi-lladzi arsala rosuulahuu bilhuda wadii nil haq liyud-hirohu aladdini kullihi walau karihal musyrikun. Ashadu an-laa ilahaaha illallah wahdahu laa syariikalahu. Waashadu anna muhammadan abduhu warosuuluh.

Alhamdulillah wasyukur lillah, segala puja dan puji kehadirat Allah SWT. Berkat hidayah dan inayah NYA jualah, penulis dianugerahi rahmat dan nikmat, diantaranya nikmat berupa kesempatan mengikuti pendidikan Pasca Sarjana S2, nikmat berupa kesehatan dan nikmat berupa kejernihan fakir dan tak terbilang nikmat-nikmat lainnya yang pada ahirnya membawa penulis kepada tahap demi tahap hingga berhasil menyusun tesis ini dalam rangka memenuhi persyaratan untuk meraih gelar Master Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana (S2) Korsentrasi Hukum Tata Negara. Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Selanjutnya "sholawat dan salam" penulis aturkan kepada Nabi besar junjungan alam Muhammad S.A.W (*Allahumma sholi ala syaiyidina Muhammad, wa'ala ali syaiyidina Muhammad).*

Dengan segala upaya dan kelemahan sebagai hamba Allah yang dhoib, penulis mencoba meyakinkan diri mengais ilmu menautkan serpihan pengetahuan, hanya berbekal semangat dan keingin tahuan, berbekal tawaqal dan kesabaran, kemudian menuangkan dan merumuskan apa-apa yang dapat penulis pahami, dan apa-apa yang dapat penulis maknai dari berbagai sumber ilmu pengetahuan dan perkuliahan yang diberikan Bapak dan Ibu dosen yang terhormat, kedalam bentuk tulisan, yaitu "Tesis" yang tengah tuan-tuan baca ini.

Adalah jasa dan pemikiran mulia yang menjadi penentu keberhasilan penulis dalam menyusun tesis ini, jasa dan pemikiran mulia tersebut telah mengarahkan penulis melalui bimbingan, petunjuk dan nsehat dalam proses penulisan tesis ini. Untuk itu semua dengan bersahaja serta khidmad penulis mengaturkan ucapan terima kasih yang takterbilang, kepada :

1. YTH. Bpk. Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH.,M.Si. Selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan kepada penulis, sejak tahap-tahap awal penulisan tesis ini.
2. YTH. Ibu. Hj. Ni'matul Huda, SH. M.Hum. Selaku Pembimbing II., yang telah menyempatkan diri diantara kesibukan, penuh kesabaran memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penulisan tesis ini.
3. YTH. Bpk. Dr. Ridwan Khairandy. Selaku Ketua Program Pasca Sarjana (S2). Universitas Islam Yogyakarta, kelas Lancang Kuning Pekanbaru. Yang telah memberikan fasilitasi dan kontribusi akademis bagi aktivitas Program Pasca Sarjana (S2) UII Yogyakarta di Universitas Lancang Kuning Pekanbaru.
4. YTH. Bpk/Ibu. Staf Pengajar (dosen) Program Pasca Sarjana (S2) Universitas Islam Yogyakarta, beserta Staf Pengajar (dosen) lokal dari Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, yang telah memberikan ilmu pengtahaun dan wawasan yang luas kepada penulis..
5. YTH. Bpk. Dr. Irwan Effendi, MS. Rektor Universitas Lancang Kuning Pekanbaru. Yang telah memberikan fasilitas belajar kepada mahasiswa Program Pasca sarjana (S2). UII Yogyakarta di Universitas Lancang Kuning Pekanbaru.

6. YTH. Ibu. Hj. Hasnati, SH.,MH. Dekan Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, yang memberikan nasehat, pengarahan, dorongan dan motivasi, dalam aktifitas belajar pada Program Pasca sarjana (S2) UII Yogyakarta kelas Lancang Kuning Pekanbaru.
7. YTH. Ketua dan Sekretaris DPRD Provinsi Riau, yang telah memberi kemudahan, berupa informasi serta sarana akses penelitian kepada penulis dalam memperoleh data dan informasi dan masukan-masukan lain bagi penyelesaian Tesis ini.
8. YTH. Kepala Biro Hukum Sekretariat Provinsi Riau, atas segala kesediaan keramahannya dalam menerima kehadiran penulis, pada saat menggali serta mengumpulkan data dan informasi.
9. Ayahendaku Kiyai Haji Umar Hanan (Ustazd Muara Air Kepayang) serta Ibundaku Hajjah Himsiah yang tercinta, keduanya telah renta termakan usia, semua keberhasilan ini adalah berkat do'a serta restu dan kasih sayang beliau yang menjadi sumber dari segala sumber inspirasi dan motivasi penulis untuk tabah dan sabar meniti segala rintangan yang tak terbilang.
10. Isteriku nan tercinta, yang selalu memberikan dorongan dengan segala do'a bermunajad kehadirat Allah.SWT. setia mendampingi penulis hingga larut malam berkubang buku tatkala menuangkan pemikiran kedalam tesis ini,. senantiasa sabar dalam kekurangan, tak jarang menyisihkan belanja dapur demi untuk membelikan buku.
11. Putri sulungku tersayang "Teja Ogan Andalusia, ST." mahasiswi Program Pasca Sarjana (S2) Sistem Informasi Perbankkan. Universitas Guna Darma Jakarta, yang juga mulai malukkan penelitian guna pnyusunan tesisnya,

selanjutnya anak manjaku tersayang "Citra Lugan Anggenisia" mahasiswi semester delapan Fakultas Teknik Informatika Universitas Guna Darma Jakarta, yang tengah sibuk menyusun skripsi guna meraih gelar Sarjana Teknik Informtika, . dan yang paling akhir adalah putra bungsuku tersayang "Iqra Lugan Sakrora", mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta. Kesemua anak-anakku telah memberikan spirit, inspirasi dan motivasi kuat kepada penulis untuk menyelesaikan studi.

Penulis teramat menyadari, "tiadalah air yang tak menjadikan basah, kecuali air didaun keladi, tiadalah kata yang tak pernah salah kecuali sabda Allah dan hadist Nabi" berlandaskan pada kesadaran tersebut penulis mengakui, sebatas inilah pemahaman dan kemampuan yang penulis miliki. Karenanya dengan besar hati namun penuh harap, penulis menerima segala macam bentuk pengarahan, saran, dan kritik konstruktif dari para pembaca.

Akhirnya, kepada Allah SWT, penulis mohonkan atas segala keikhlasan dan ketulusan, agar manjadi amal bakti bagi orang-orang berjasa nan berhati mulia "Amien yarobbal alamin"

Wassalamu'alaikum Warokhmatullahi Wabarokatuh

Pekanbaru, September 2005

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL 00

LEMBAR PENGESAHAN..... I

SEMBOYANKU II

PERSEMBAHAN III

ABSTRAK IV

KATA PENGANTAR V

DAFTAR ISI IX

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang 1

B. Perumusan Masalah 15

C. Tujuan Penelitian 16

D. Manfaat Penelitian 16

E. Kerangka Teori 17

F Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian 27

2. Konsep Operasional 28

3. Sumber Data 28

4. Tempat dan Lokasi Penelitian 29

5. Pengumpulan Data 30

6. Analisis Data 30

G. Sistematika Penulisan 31

BAB II PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH

PERATURAN DAN KEWENANGAN DAERAH

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah 32

2. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah 33

3. Pertanggung jawaban Pemerintah Daerah 38

B. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan daerah 40

2. Fungsi Pemerintahan Daerah 42

3. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah 44

4. Kewenangan Daearah 45

C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)..... 48

(a) Embriyo Terbentuknya DPRD 51

(b). Kedudukan dan Fungsi DPRD 54

(c). Tugas dan Wewenang DPRD..... 57

(d). Hak dan Kewajiban DPRD 60

(e). Alat Kelengkapan DPRD 62

D. Hubungan Eksekutif Daerah dan DPRD 63

BAB III PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Perundang-undangan

1. Pengertian Perundang-undangan..... 72

2. Bentuk Peraturan Perundang-undangan 75

3. Kerangka Dasar Peraturan Perundang-undangan 80

4. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan..... 85

B. Peraturan Daerah (PERDA) 89

1. Asas-asas dan Materi Muatan Perda 99

2. Fungsi dan Prinsip Dasar Perda (APBD)..... 105

3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah 107

4. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah..... 112

4. Penetapan Peraturan Daerah 116

5. Pengundangan Peraturan Daerah 117

BAB IV HUBUNGAN TATA KERJA ANTARA EKSEKUTIF DAERAH DENGAN DPRD DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERDA APBD TAHUN ANGGARAN 2005 DI PROVINSI RIAU

A. Tinjauan Umum Provinsi Riau 123

1. Aspek Aparatur 128

2. Aspek Kelembagaan 133

3. Aspek Keuangan Daerah 135

B. Pembuatan Ranperda APBD Provinsi Riau TA. 2005 138

1. Pendapat Akhir Fraksi - Fraksi..... 140

2. Penetapan Perda APBD Provinsi Riau TA. 2005..... 145

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 147

B. Saran 150

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A Latar Belakang.

Reformasi sebagai *enteri point* bagi amandemen UUD 1945. Terkait dengan otonomi daerah, Pasal 18 Amandemen ke dua UUD 1945 menyiratkan berbagai hal tentang pemerintahan di daerah, artinya; didalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, seperti dinyatakan dalam pasal 18 ayat (5) UUD 1945, bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Amandemen ke dua UUD 1945, Pasal 18 mendiskripsikan adanya dua pemerintahan, yaitu pemerintah pusat sebagai pelaksana pemerintahan di tingkat nasional dan pemerintah daerah sebagai pelaksana pemerintahan di daerah, dimana hubungan keduanya dibingkai dalam sistem negara kesatuan. Lebih tegas dalam pasal 18 ayat (1) berbunyi; Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, dimana tiap provinsi kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang sebagai landasan konstitusional bagi desentralisasi.

Tidak dipungkiri praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah selama ini adalah kurang seimbang eksekutif (kepala daerah/kepala wilayah) memiliki *bargaining power* yang kuat, bentuk hubungan tata kerja antara Eksekutif dan

DPRD memiliki kecenderungan yang dominatif, dimana pemerintah daerah mengawasi dan membina rakyat, mengawasi dan membina partai politik serta berbagai organisasi kemasyarakatan lainnya, hingga kepada mengawasi DPRD. Hal semacam ini tercipta karena posisi kepala daerah yang merangkap sebagai kepala wilayah, karena secara struktural DPRD menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah merupakan bagian dari pemerintah daerah, dimana sarana pendukung pelaksanaan tugas DPRD praktis dikendalikan oleh pemerintah daerah.

Agenda reformasi politik yang menuntut ditegakkannya demokrasi yang bermuara pada perombakan pola hubungan tata kerja antara Eksekutif dan DPRD melalui penetapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya bertujuan pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat.

Demokrasi yang utuh menghendaki adanya lembaga perwakilan yang kuat, maka melalui pemilihan umum yang lebih *free and fair* dimana partai politik sebagai peserta pemilu membantu menawarkan calon wakil rakyat dengan berbagai alternatif dan program kebijakannya kepada konstituen untuk memilih wakil rakyat secara langsung.

Dengan terpilihnya wakil rakyat secara langsung meskipun tetap dalam kendali partai politik, akan memiliki "legitimasi" kuat bagi wakil rakyat, maka layaknya di imbangi dengan terpilihnya kepala daerah secara demokratis 1) yang dimaknai sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung.

---

1) Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah adalah kata kunci yang membuka kebekuan kiprah DPRD selama orde baru. Banyak upaya pemberdayaan DPRD seperti misalnya ; Pasal 34 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, berbunyi "calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan", selanjutnya ayat (4) berbunyi; Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota. Kemudian daripada itu didalam pasal 32 ayat (3) disebutkan; Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Namun di dalam prakteknya hal ini kemudian menciptakan ruang penekanan yang lebih dikenal dengan sebutan *"Legislative heavy', ruang KKN, dan money politik"* yang terjadi didalam pemilihan kepala daerah / Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) dari Kepala Daerah, dan berbagai bentuk sengketa kewenangan dan sengketa wilayah antar daerah. 2)

Penyimpangan ini terjadi karena UU Nomor 22 tahun 1999 tidak mengatur secara tegas tentang siapa yang akan mengontrol aktivitas kelembagaan DPRD, ditambah lagi dengan pengaturan tentang kedudukan DPRD yang terpisah dari Pemda, diterjemahkan kepada "Legislatif sebagai pengendali eksekutif daerah".

Nuansa tersebut diatas menimbulkan pemikiran untuk penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999, yang juga merupakan konsekuensi dari perubahan dalam tatanan kenegaraan akibat amandemen UUD 1945, serta guna mengantisipasi globalisasi terutama berkaitan dengan terciptanya peluang penanaman modal asing di daerah.

---

2) Djohermansyah Djohan, *Kebijakan Otonomi Daerah 1999*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2003.

Upaya penyempurnaan dilaksanakan melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) yang dengan tegas dalam Pasal 239 menyatakan bahwa dengan berlakunya undang-undang ini, maka UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak berlaku lagi.

Sebelumnya terdapat 2 (dua) Undang-Undang yang juga mengatur tentang Pemerintahan Daerah yang lahir ketika pemerintah kolonial Belanda 3)

1. Decentralisatie wet (23 Juli 1903) yang diperkuat dengan *desentralisatiebesluit* (S.137/1905) dan *Local Radenordenanntie* (S.181/1905)

2. Wet op de Bestuurhervormin (S.216/1922).

Kemudian disusul beberapa peraturan yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang lahir pasca kemerdekaan, antara lain. 4) :

1. UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah
2. UU Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah. (otonomi yang diarahkan kepada Provinsi, Kabupaten dan Desa)
3. UU Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
4. UU Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. (penataan Daerah Swapraja dan Daerah Swatantra, disini telah terkandung tentang pemilihan langsung).
5. Penpres Nomor 6 Tahun 1959, perubahan kebijakan menyangkut daerah istimewa (disempurnakan)
6. Penpres Nomor 5 Tahun 1960, tentang DPR-GR dan Sekretariat Daerah.
7. UU Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok - pokok Pemerintahan Daerah (penghapusan istilah Daerah Istimewa)
8. UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah. mengembalikan status Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa pasal(91) butir b)
9. UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
10. UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. yang disahkan pada tanggal 5 Oktober 2004

---

3). Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

4). HAW. Wijaya, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,2003.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, mengamanatkan 5) ;

> *"bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keaneka ragaman daerah, peluang dan tantangan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara".*

Terkait dengan kegiatan penelitian ini, penulis mengamati lintas hubungan Eksekutif Daerah dan DPRD Provinsi Riau dalam persepektif "fungsi legislasi", adapun sebagai landasan normatif distribusi kekuasaan dalam dimensi otonomi daerah, yaitu dari UUD 1945 dalam posisinya sebagai rujukan yang direfleksikan kedalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menyangkut bidang :

a/ Bidang Eksekutif :

UUD 1945 pasca amandemen; Pasal 18 ayat (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan - peraturan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 22 ayat (1) dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa. Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang –undang (PERPU). Ketentuan tersebut direfleksikan kedalam UU Nomor 32 Tahun 2004, yang terkandung dalam Pasal 25 UU Nomor 32 Tahun 2004 "Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang" poin; b, c, dan d, seperti :

---

5). Poin (b) Konsideran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, CV. Tamita Utama, Jakarta, 2004.

poin (b). mengajukan rancangan Perda; poin (c). menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; poin (d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

b/. ***Bidang Legislatif :***

UUD 1945 pasca amandemen; Pasal 20; Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 20A ayat (1); Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi..... Pasal 21; Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Hal itu direfleksi ke dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 seperti ; dalam Pasal 41; DPRD memiliki fungsi ***legislasi,*** *pengawasan dan, anggaran,* Pasal 42 ayat (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang, poin; (a) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Poin; (b) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah. Pasal 44 ayat (1) Anggota DPRD mempunyai hak : poin; (a) mengajukan rancangan Perda.

Didalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tugas dan wewenang DPRD dalam kaitan fungsi legislasi, antara lain : a). membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; .b).membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah. Adapun substasi dari hubungan tata kerja antara Eksekurif dan DPRD terjadi dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, terletak pada tahapan-tahapan berikut : - ***membahas,*** *-* ***menetepkan,*** *-* ***menyetujui*** kebijakan daerah.

Sehubungan dengan tugas dan wewenang DPRD membuat Perda, maka UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur prinsip menyangkut Perda antara lain :

(1) Perda ditetepkan oleh Kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.6)

(2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

(3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan. 7)

(5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.8)

(6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh) juta rupiah. 9)

(7) Peraturan Kepala Daerah dan atau keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda. 10)

(8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah

(9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda)

---

6) Lihat Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004
7). Lihat Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
8). Lihat Pasal 139 UU Nomor 32 Tahun 2004
9). Lihat Pasal 143 UU Nomor 32 Tahun 2004
10). Lihat Pasal 146 UU Nomor 32 Tahun 2004.

(10) Pengundangan perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Prinsip yang dikemukakan didalam UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah "otonomi seluas-luasnya" dalam arti : bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Selain hal itu didalam penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Adapun yang dimaksud otonomi seluas-luasnya adalah keleluasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan, seperti yang tercantum pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi : Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang - Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah (pemerintah pusat). Selanjutnya ayat (2): Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), Pemerintahan daerah menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Yang menjadi kewenangan daerah dirumuskan didalam Pasal 11 ayat (3) berbunyi: Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Dimana provinsi memiliki 16 butir urusan wajib yang menjadi kewenangannya, dan terdapat pula urusan yang bersifat

pilihan Pasal 13 ayat (1) dan (2). Demikian juga kabupaten / kota; memiliki 16 butir urusan wajib yang menjadi kewenangannya dan terdapat pula urusan yang bersifat pilihan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), yang secara keseluruhan kewenangan dimaksud dilaksanakan berdasarkan atau diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah seperti termaktub dalam ayat (3) Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Tindak lanjut dari Pasal 14 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 ini menghendaki adanya Peraturan Pemerintah, yang saat ini masih relevan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, dimana Peraturan Pemerintah dimaksud memberikan 20 (dua puluh) bidang kewenangan antara lain : (1) Bidang pertanian, (2) Bidang kelautan, (3) Bidang pertambangan dan energi, (4)Bidang kehutanan dan perkebunan, (5) Bidang perindustrian, (6) Bidang perkoperasian, (7) Bidang penanaman modal, (8) Bidang ketenagakerjaan, (9) Bidang kesehatan, (10) Bidang pendidikan dan kebudayaan, (11) Bidang sosial, (12) Bidang penataan ruang, (13) Bidang pemukiman, (14) Bidang pekerjaan umum, (15) Bidang perhubungan, (16) Bidang lingkungan hidup, (17) Bidang politik dalam negeri, (18) Bidang pengembangan otonomi daerah, (19) Bidang perimbangan keuangan, (20) Bidang hukum dan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 ini memberikan ketentun untuk menindak lanjuti kewenangan dimaksud dengan Peraturan Daerah yang sempurna secara kualitas dan kwantitasnya, agar dapat menjamin pelaksanaan kewenangan yang diserahkan dengan baik dan benar, artinya; "mengharuskan dibuat Peraturan Daerah". Kuatnya posisi eksekutif daerah dalam implementasai kepemerintahan selama ini adalah karena; (a). posisinya sebagai kepala daerah

sekaligus sebagai kepala wilayah. (b). Dipilih oleh DPRD namun diangkat oleh pemerintah pusat. (c). Bahkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ditegaskan bahwa walaupun jumlah perolehan suara pemilihan atas calon-calon kepala daerah akan dipertimbangkan, perolehan itu tidak mengikat pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan. Itulah pembenaran yang menyebabkan terjadinya kasus pemerintah pusat menetapkan pengangkatan seorang kepala daerah dari seorang calon yang tidak mendapat dukungan mayoritas, karena kepala daerah yang merangkap sebagai kepala wilayah.

Peran DPRD pada masa Orde Baru hanya terbatas dalam pembahasan rancangan peraturan daerah saja, prakarsa untuk mengajukan rancangan Perda adalah berasal dari pihak eksekutif / kepala daerah 11). Fakta juga menunjukkan bahwa selama Orde Baru inisiatif mengajukan rancangan undang-undang berasal dari pihak eksekutif. 12) Dalam tahap pembahasan Perda, anggota DPRD hampir tidak pernah menggunakan hak-hak DPRD. Oleh karena itu sering muncul ungkapan bahwa DPRD hanya sebagai "tukang stempel" *(rubber stamp)* dari Perda yang telah dirancang oleh pihak eksekutif.

Hubungan eksekutif dan DPRD pada masa orde baru, adalah sebagai hubungan kekuasaan yang *dominatif*, dimana pemerintah daerah menguasai, mengawasi dan membina rakyat. Kepala Daerah yang merangkap Kepala Wilayah (wakil pusat di daerah) tidak saja membina dan mengawasi partai politik, organisasi kemasyarakatan, dan warga masyarakat tetapi juga mengawasi DPRD. Sehingga praktis DPRD tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai pembuat kebijakan maupun sebagai pengawas.

---

11), M. Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintah dan Politik Orde Baru.* Yasrif Watampone, Jakarta 1997.

12). Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni Bandung, 1994

DPRD menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, merupakan bagian dari Pemda adalah "titik masalah" bagi fugsi DPRD selaku wakil rakyat, sehingga DPRD dibawah kendali Pemda dibuat tidak bergigi (seperti hak angket tidak pernah dapat digunakan karena belum diatur dengan undang-undang dan harus mengikuti petunjuk yang ditetapkan Depdagri), para anggota DPRD harus tunduk kepada pimpinan partai politik daripada kepada konstituennya, karena partai diawasi dan dibina oleh eksekutif, diawasi oleh kepala wilayah, sarana pendukung pelaksanaan tugas DPRD dikendalikan oleh Kepala Daerah 13). Dapat difahami jika Kepala Daerah justeru menikmati sistem sentralistik itu, dalam posisinya sebagai wakil pemerintah pusat, karenanya membebaskan mereka dari tanggung jawab politik terhadap DPRD dan Masyarakat. 14) Birokrasi tidak lagi melayani warga masyarakat, menimbulkan kondisi yang anomali ketika lembaga perwakilan yang diharapkan justeru tidak berfungsi. Maka rakyat tidak memiliki wadah yang mampu memperjuangkan tuntutannya.

Arus reformasi di Indonesia telah berpengaruh terhadap kedudukan lembaga legislatif. Reformasi politik melalui penetapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, telah mengubah pola hubungan legislatif dan eksekutif, yang malah menimbulkan fenomena "*legislatif heavy*", dimana lebih bernafaskan praktek - praktek parlementer bahkan mengarah kepada bentuk

---

13). Ramlan Surbakti, "Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah Menurut UU Nomor 4 Tahun 1999 dan UU No: 22 Tahun 1999", *Makalah Seminar*, Surabaya 1999.

14). M. Ryaas Rasyid, dalam Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005. hal 4

disintegrasi bangsa 15) Maka perlu penegasan bahwa otonomi daerah, adalah otonomi daerah dalam kerangka Negara Kersatuan Republik Indonesia, dan juga mempertegas adanya garis administratif pemerintahan secara vertikal 16).

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat (DPRD) adalah unsur penting disamping unsur-unsur lainnya, seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya.

Sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik terlibat secara langsung maupun melalui perwakilan. Para anggota DPRD dengan Kepala Daerah "secara bersama–sama" merumuskan dan menetapkan APBD dan Perda lainya. Birokrasi daerah melaksanakan empat tugas, yaitu; -implementasi kebijakan daerah, - penegakan peraturan daerah, - memberikan pelayanan publik kepada warga masyarakat daerah, - mengumpulkan dan mengolah informasi , -kemudian disampaikan dalam bentuk rekomondasi kepada Kepala Daerah. Kalau para politisi dipilih secara lansung oleh rakyat yang berhak memilih karena dipercaya mampu mewakili dan memperjuangkan kepentingan rakyat, maka seyogyanya pegawai negeri dalam jajaran birokrasi juga diseleksi dan direkrut berdasarkan kualifikasi pendidikan dan keahlian.

Dari uaraian yang telah dikemukakan tentang kedudukan dan peran DPRD jika disimak dengan cermat maka DPRD sebenarnya menyelenggarakan beberapa fungsi yaitu : fungsi legislasi (pembuatan Perda APBD dan Perda lainnya), fungsi

---

15). Abdul Gaffar Karim, (editor) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003

16). Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Garfindo Persada, Jakarta, 2005

budget (Anggaran / APBD), fungsi pengawasan (*control function*) dan fungsi perwakilan (*representative function*) dalam bidang-bidang yang menyangkut daerah dijalankan DPRD dalam hubungannya dengan eksekutif (pemerintah daerah otonom kabupaten/kota dan daerah otonom propinsi tersebut). Dari beberapa fungsi DPRD yang ada, penulis mengarahkan penelitian pada fungsi legislasi khususnya, yaitu fungsi pembentukan Perda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, untuk melakanakan fungsi legislasi, para anggota DPRD diberi hak prakarsa (mengajukan Rancangan Peraturan Daerah) yang merupakan hak inisiatif dari lembaga perwakilan rakyat, kemudian hak amandemen (mengubah Rancangan Peraturan Daerah, baik secara substansial maupun secara redaksional).

Dalam Penelitian ini penulis mengamati Hubungan Tata Kerja Antara Eksekutif Daerah Dengan DPRD Dalam Proses Pembuatan Perda APBD Tahun 2005 di Provinsi Riau, yang diajukan sebagai judul, dengan cara melakuan pengamatan terhadap hubungan secara langsung (*direct*) dan hubungan tidak langsung (*in direct*) antara Eksekutif Daerah dan DPRD Provinsi Riau dalam aktifitas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, khususnya Perda APBD Provinsi Raiau Tahun Anggaran 2005. Adapun yang menjadi dasar pemikiran penulis dalam penelitian ini, yaitu :

1. Adanya amanat UUD 1945, yang direfleksikan kedalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 25 poin; (c) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; dan poin; (d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama. Selanjutnya Pasal 42 ayat (1)

poin; (a) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. poin; (b) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah. Ketentuan didalam aturan tersebut diatas inilah yang secara langsung menciptakan ruang bagi Hubungan Tata Kerja antara Eksekutif Daerah dan DPRD Provinsi Riau, yang didalam penelitian ini adalah menyangkut Perda APBD Provinsi Riau Tahun 2005.

2. Disinyalir bahwa hubungan kemitraan antara eksekutif dan Legislatif daerah yang menjadi semangat Otonomi Daerah khususnya di Provinsi Riau masih mengalami sejumlah hambatan, dominasi pihak eksekutif masih lebih kental mewarnai proses pemebentukan Perda APBD Provinsi Riau Tahun 2005, hal ini menjadi indikasi bahwa masih terjadi hubungan *dominatif* antara eksekutif daerah dan DPRD. Sehingga dimensi positif dari pemberdayaan DPRD belum berjalan efektif. Untuk itu dipandang perlu penelitian.
3. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Pasal 19 ayat (1) dinyatakan; dalam rangka penyusunan RAPBD , Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya. Selanjutnya dalam ayat (4) dinyatakan, rencana kerja dan anggaran yang dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas. Maka jelaslah bahwa ketentuan Undang-undang ini menghendaki adanya pembahasan awal RAPBD sehingga Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Provinsi Riau yang disampaikan oleh pihak eksekutif agar lebih mudah dibahas oleh pihak DPRD untuk disahkan menjadi Perda tentang APBD Provinsi Riau.

4. Berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, rangkaian penyusunan RAPBD antara lain berupa disusunnya Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK) oleh masing - masing satuan kerja perangkat daerah (dinas/badan/kantor). RASK dari seluruh dinas/badan/kantor daerah lainnya, selanjutnya dikompilasi sehingga menjadi RAPBD. Dalam ketentuan ini, tidak dinyatakan secara tegas mengenai penyerahan RASK kepada DPRD, namun jelas bahwa asal-usul angka-angka yang terdapat dalam RAPBD, khususnya RAPBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005 merujuk kedalam dokumen RASK, sehingga perincian detil angka-angka yang ditetapkan dalam RAPBD hanya dapat dilihat dalam RASK. Namun permintaan RASK oleh DPRD tidak dipenuhi oleh pihak Eksekutif Daerah, dengan alasan tidak adanya keharusan melampirkan RASK kedalam RAPBD. 17)

B. Perumusan Masalah.

Dari latar belakang yang dikemukakan diatas maka permasalahan-permasalahan yang penulis kemukakan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau menurut perturan perundang-undangan yang berlaku ?
2. Faktor apa sajakah yang dapat menjadi kendala didalam proses pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau ?
3. Upaya apakah yang dapat ditempuh untuk dapat menanggulangi kendala-kendala dalam proses pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau ?

---

17) Komentar Fraksi PKS dalam Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Provinsi Riau Tanggal 3 Februari 2005.

C. Tujuan Penelitian.

Dengan berpedoman kepada latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendiskripsikan, menganalisis, dan mengintepretasikan :

1. Untuk dapat mengetahui proses pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau .
2. Untuk dapat menanggulangi kendala - kendala yang terjadi pada proses pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau.
3. Untuk dapat menentukan upaya yang dapat ditempuh dalam menanggulangi kendala yang terjadi pada proses pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau.

D. Manfaat Penelitian.

Beberapa temuan-temuan didalam penelitian ini, diharapkan dapat bermanfaat sebagai :

1. Diharapkan dapat menjadi kontribusi akademis terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara berkenaan dengan hubungan tata kerja antara Eksekutif Daerah dengan DPRD dalam proses penyusunan/perancangan/dan pembentukan Peraturan daerah di Provinsi Riau.
2. Menjadi komperasi dalam penelitian sejenis, khususnya menyangkut hubungan tata kerja antara Eksekutif Daerah dengan DPRD dalam proses penyusunan / perancangan / dan pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Riau.

E. Kerangka Teori.

Teori otonomi yang menghendaki adanya sistem pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintahan pusat di satu pihak dengan pemerintahan daerah dipihak lain. Pendekatan ini dikenal dalam teori *areal division of power* **18)**, yang menggagas konsep otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu : a). konsep penyerahan kewenangan kepada daerah; b). konsep penguatan peran DPRD, c). konsep penguatan politik lokal yang dipandang akan lebih *representatif* dengan tingkat *akseptabilitas* yang tinggi; d). konsep efektifitas pelayanan eksekutif, e). konsep efesinsi administrasi keuangan daerah; f). konsep perwujudan desentralisasi fiskal; g). konsep pemberdayaan lembaga-lambaga dan nilai-nilai lokal. **19)**.

Dengan berbagai argumentasi dan pertimbangan, para pakar mengatakan desentralisasi / otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah pilihan yang paling tepat dalam situasi kondisi Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini, dengan argumentasi sebagai berikut, **20)** yaitu :

pertama, *efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.* Dengan kondisi geografis dan demografis negara Indonesia yang memiliki wilayah demikian luas dan terdiri atas ribuan pulau yang terpencar dan terpisah, serta jumlah rakyat hampir 300 (tiga ratus) juta jiwa, yang heterogen dan aneka budaya, agama dan latar belakang sosial dan pendidikan yang beraneka pula, sedangkan secara organisasi kenegaran, pemerintahlah yang mengelola segala macam bentuk dimensi kehidupan seperti misalnya; ekonomi, sosial, keuangan, politik, kesejahteraan masyarakat, keamanan dan lain

---

18). Sudarman, hasil penelitian yang diangkat sebagai *Tesis* di S2 UII Yoyakarta, dalam Judul. "Studi Penyusunan dan Perancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau" hal.....31.

19). M. Ryaas Rasyid, dalam Syamsuddin Haris, *Desntralisasi dan .....,op cit.* hal. 11-14

20). H. Syaukani, Afan Gaffar, M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah .....op. cit*, hal. 20

sebagainya. Oleh karenanya pembagian tugas dan pemberian kewenangan seperti yang dimaksud adalah pilihan yang mungkin bagi keberlangsungan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

kedua, *Pendidikan Politik.*

Diharapkan partisipasi dan keterlibatan sejumlah aktivis kedalam kancah politik lokal, untuk mengapresiasikan diri untuk terlibat kedalam aktivitas politik lokal, semua ditentukan peluang dan kehendak untuk berpartisipasi politik. Partisipasi semacam ini adalah memberikan peluang kepada masayakat tempatan secara utuh siap dipimpin dan memimpin. Dengan adanya partisipasi warga masyarakat, maka pemerintah daerah terhindar dari pembuatan kebijakan yang kurang tepat bahkan keliru / tak perlu. Partsipasi masyarakat juga akan menimbulkan prinsip kehati - hatian pemerintah dalam menentukan kebijaksanaan mengingat pemerintah membutuhkan dukungan masyarakat untuk mendapatkan legitimasi dan implementasi kabijaksanaan yang dibentuk.

ketiga, *Pemerintah Daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan.*

Edialnya karir politik ditempa oleh pengalaman, tumbuh dan berkembang dalam proses dan kematengan politik meski tidak harus melalui jenjang garis politik. Cukup banyak tokoh politik yang tampil dari proses "*:managemen by exeption*" (ditokohkan karena membuat sesuatu), namun sayangnya beberapa tokoh yang demikian dalam karir politiknya "*rigid*", jenuh, stagnant pada skala tertentu, penyebabnya karena kurang ditunjang oleh latar belakang pengalaman yang cukup serta pendidikan formal yang memadai. Tegasnya keberadaan institusi lokal adalah wahana yang dapat

dimanfaatkan dalam menapaki karir politik kejenjang yang lebih tinggi, misalnya, menduduki jabatan politik, dlsb.

keempat, *Stabilitas Politik.*

Sharpe (1981) 21). Mengatakan : "stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal" Diakui kenyataan bahwa gangguan politik di banyak negara, sebagai akibat ketidak adilan terhadap daerah oleh pemerintah pusat yang sentralis. Oleh karenanya desentralisasi dapat menciptakan stabilitas politik.

kelima, *Kesetaraan Politik.*

Partisipasi politik secara luas mengandung makna kesetaraan politik diantara warga. Kesetaran politik diantara berbagai komponen masyarakat dapat terwujud dengan terbukanya kesempatan melibatkan diri dalam politik, baik dengan melalui pemberian suara pada pemilihan Kepala Daerah dlsb. Paling tidak adanya pemerintahan lokal dengan azas desentralisasi akan memperluas koridor bagi partisipasi yang pada akhirnya akan meningkatkan kesetaraan politik.

keenam, *Akuntabilitas Publik.*

Pemegang jabatan publik harus mampu mempertanggung jawabkan segala bentuk pilihan kebijaksanaan dan politiknya kepada warga masyarakat. Adapun kaitan antara desentralisasi dengan akuntabilitas publik terletak pada "demokrasi" yang memberikan peluang partisipasi kepada masyarakat dalam segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan. Dengan partisipasi dalam

---

21). Sharpe (1981), didalam H. Syaukani dkk, *Otonomi Daerah.....Ibid,* hal.26

perumusan, implemasntasi, serta evaluasi kebijakan pemerintah sejak awal akan memberikan legitimasi yang merupakan bentuk akuntabilitas publik.

Menurut Shabir Cheema and Rondinelli (1993). 22). Mengemukakan alasan rasionalitas desntralisasi, sebagai berikut :

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan .....
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitifitas terhadap kebutuhan masyarakat di daerah meningkat.....
4. Desentralisasi mengakibatkan terjadinya "penetrasi" yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang tepencil, ...
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan, didalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah.....
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak perlu lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin .....
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinir secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs.....
9. Struktur pemerintah yang disentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program.....
10. Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijaksanaan desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas.....
11. Desentralisasi dapat mengahantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif .....
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin didaerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif ditengah-tengah masyarakat,.....
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung.....
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa ditingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah,.....

22). Shabir Cheema & Rondinelli, dalam Syaukani.dkk, *Otonomi Daerah .....Ibid,* hal 32-35.

Prinsip Otonomi Daerah yang terkandung didalam UU Nomor 32 Tahun 2004, adalah 23) :

1. Prinsip otonomi seluas-luasnya, daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.
2. Prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, ***nayata***, adalah suatu prinsip bahwa mengenai urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah; ***bertanggung jawab***, adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi itu sendiri, yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan rakyat.
3. Prinsip hubungan serasi antara Daerah dan Pemerintah.

Adapun faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Daerah, adalah sebagai berikut 24) : a). manusia, pelaksananya harus baik; b). Keuangan harus cukup dan baik; c). Peralatan harus cukup dan baik; d). Organisasi dan manajemennya harus baik.

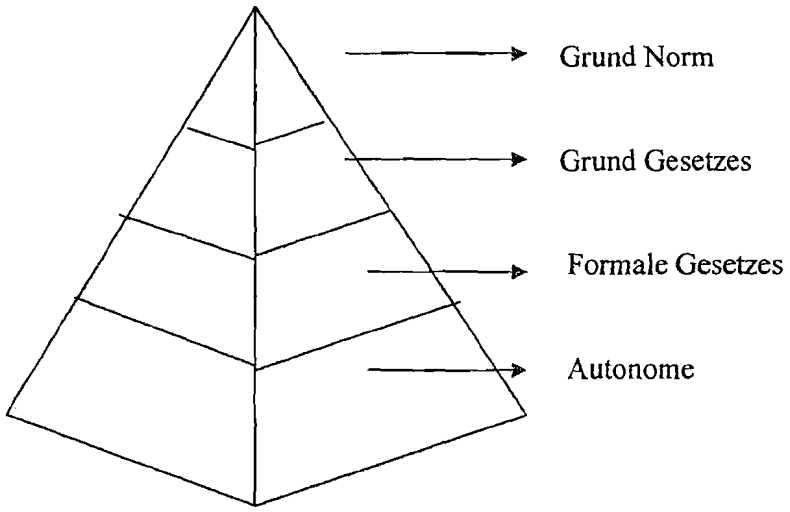
Teori kedua yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori hukum sebagai akses ataupun pendekatan terhadap permasalahan yang diajukan, maka digunakan pendekatan dalam teori hukum murni, yaitu "*Reine Rechtslebre*" (1960) dalam pemikiran teori positivismenya yang coba memisahkan hukum dengan hal-hal yang diluar hukum (negara).

Hans Kelsen mengatakan bahwa konstruksi negara hanya dapat digambarkan dengan pemikiran yuridis murni yang bersifat meta yuridis (*Ursprungsnorm*). 25). Pada hakekatnya negara identik dengan hukum karenanya hukum berlaku "*souverein*", hukum berlaku objektif, terlepas dari pengakuan rakyat,

---

23). Poin b. Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004.
24). Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
25). Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1996.

The hierarchy of law atau *Stufenbau of Recht* yang dikemukakan Hans Kelsen merupakan rujukan dan sumber pemikiran azas perundang-undangan yang berjenjang naik bertangga turun. Oleh karenanya digambarkan kedalam bentuk piramida berikut. 26).



Seperti dikatakan teori Hans Kelsen ini kemudian menjadi dasar tata urutan perundang-undangan. Undang-Undang berurutan kebawahnya dalam semangat dan jiwa yang senada, sehingga undang- undang yang berada didalam strata dibawah tidaklah dibenarkan berlawanan dengan undang-undang diatasnya. Sebagai proyeksi dari pada itu maka semua peraturan daerah tidak dibenarkan bertentangan dengan perturan yang berada diatasnya.

Hans Kelsen mengemukakan bahwa teori hukum murni (*The pure theory of law*) bahwa hukum adalah kehendak pihak yang berkuasa (*command of the sovereign*) - karenanya hukum itu adalah sistim hukum positip yang dibuat oleh

---

26). R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Sinar Grafia, Jakarta, 1993

pihak yang berkuasa (penguasa). Hukum positif dapat digolongkan kedalam -a) kaidah-kaidah umum, yaitu; segala macam peraturan perundang-undangan yang berlaku, -b). kaidah-kaidah khusus, yaitu : kaidah-kaidah yang timbul / terjadi karena putusan hakim. 27)

Berkaitan dengan teori Hans Kelsen yang mengatakan hukum adalah kehendak pemegang kekuasan (*penguasa*), maka menurut Padmo Wahyono di diskripsikan sebagai berikut 28) :

1. Rakyat mewakilkan kepada MPR ; - dalam menetapkan UUD dan GBHN, - dalam hal menentukan mandataris /presiden dan wakilnya.
2. Rakyat mewakilkan kepada DPR.; - dalam hal pelaksanaan GBHN dalam membentuk undang-bersama-sama Presiden; - dalam hal "menterjemahkan" GBHN setiap tahunnya dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama-sama dengan Presiden. - mengawasi jalannya pemerintahan.
3 Rakyat mewakilkan kepada MA-RI berdasarkan undang-undang untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman
4. Rakyat mewakilkan kepada Presiden untuk melaksanakan GBHN.
5. Rakyat mewakilkan kepada BPK , untuk menjalankan pemeriksaan keuangan negara dan menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR.

Semua ketentuan diatas dipertemukan dengan UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 20, bahwa Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan dan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

---

27). Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
28). Padmo Wahyono, dalam SF. Marbun. Dkk (penyunting) *Dimensi-Dimensi Pemikiran, Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.

Tata urutan perundang-undangan secara "*positiefrechtteelijk*" adalah :

TAP MPR No. III/MPR/2000 : 1. UUD 1945
2. TAP MPR
3. Undang-Undang
4. Perpu
5. Peraturan Pemerintah.
6. Kepres.
7. Peraturan Daerah

UU Nomor 10 Tahun 2004 : 1. UUD 1945
2. Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Perpu
5. Peraturan Daerah.

Dengan demikian maka Peraturan Daerah telah masuk kedalam tata urutan perundang-undanganan nasional melalui TAP MPR Nomor III Tahun 2000. Selanjutnya Pasal 25 (bagi eksekutif) dan Pasal 42 (bagi legislatif) UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah landasan yuridis yang memberikan legitimasi didalam mejalankan roda pemerintahan di daerah dan membentuk Peraturan Daerah.

Adalah teori Kedaulatan Rakyat yang digunakan sebagai (pendekatan) jendela ketiga dalam penelitian ini. Teori ini dikembangkan oleh John Locke (1632-1704) dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778) kemudian dilanjutkan Immanuel Kant (1724-1804). Teori yang bertolak dari teori hukum alam dan bermula dari ketika negara yang belum terbentuk, masih dalam kondisi *state of nature*, ketika

manusia dalam keadaan ini disebut *inabstracto*, kondisi alam bebas yang menuntut indevidu-indevidu menggabungkan diri guna perlindungan atas dirinya.

Kedaulatan yang umumnya dipahami sebagai kekuasaan tertinggi. Jean Bodin mengatakan bahwa kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara. 29). Dalam konteks "Kedaulatan rakyat" didefinisikan bahwa sebagai : Rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang menentukan hukum didalam suatu negara.

Polybius mengatakan bahwa negara yang dijalankan oleh rakyat dalam tujuannya untuk melaksanakan kepentingan rakyat disebut "Demokrasi" 30) Asas kedaulatan rakyat adalah paham demokrasi yang mengandung dua makna;

Pertama, Demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan, atau bagaimana caranya rakyat di ikut sertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan;

Kedua, Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultur, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat.

Yang jelas bahwa setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan bicara mengenai rakyat. Dengan kata lain rakyat adalah titik sentral kekuasaan, karena pada hakekatnya rakyat adalah pemegang kedaulatan dalam penegertian yang hakiki bahwa rakyat adalah / sebagai / menjadi sumber kekuasaan. 31)

---

29). Soehino, *Ilmu Negara*,... Op. cit, hal, 79
30). *Ibid*.....hal 39
31) Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty cetakan ke 2, Yogyakarta, 2000.

Menurut Bingham Powell Jr. bahwa indikator kehidupan politik demokratis dalam suatu negara adalah sebagai berikut: 32)

1. Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa "pemerintah mewakili rakyat".
2. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perlindungan (*bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif.
3. Sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
4. Penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan.
5. Masyarakat dan pimpinan menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan pers.

Menurut Hendry B.Mayo, definisi dari demokrasi sebagai sistem politik, adalah . 33) :

> "A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periode elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom" *(sistim politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik)*

Pendapat yang dikemukan yang dikemukan Hendry B. Mayo ini menyimpulkan tentang sistem politik yang demokratis adalah;

> "suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan atau kebijaksanaan umum diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu pemikiran yang bebas. Demokrasi tidak dapat dipisahkan dari teori kedaulatan rakyat , karena rakyat sendirilah yang berdaulat untuk kepentingan seluruhnya" .

---

32) Alfian dan Nazaruddin Syamsudin (ed), *Profil Budaya Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, dalam Dahlan Thaib, *Ibid* hal 153.

33). Hendry B. Mayo, An Introduction to Demokratic Theory, Oxford University Press, New York, 1960 dalam Dahlan Thaib, *Kedaulatan....., Ibid.* hal. 9.

Sejalan dengan pendapat diatas maka amandemen ke tiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1), bahwa ; Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik; ayat (2) Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. 34) Rumusan "kedaulatan berada ditangan rakyat" dalam amandemen ketiga UUD 1945, adalah semangat demokrasi yang dituju oleh kehendak reformasi yang di implementasikan kedalam kehendak desentralisasi / otonomi.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian.

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian gabungan antara doktrinal, yaitu studi pustaka sebagai data sekunder atau yang disebut *library research* kemudian membahas, menyimak, mengamati, dan juga membandingkan secara konseptual maupun redaksional peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dengan jenis penelitian non doktinal digunakan juga hanya sebagai pendukung, dengan cara melakukan studi empiris yaitu melakukan pengamatan, observasi serta wawancara dengan pihak-pihak terkait yang bertalian permasalahan yang diteliti, menyangkut interaksi, Tata Haubungan Eksekutif Daerah dan DPRD Provinsi Riau, dalam proses penyusunan, pembahasan, pembentukan sampai kepada tahap pemberian persetujuan terhadap Perda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005 35).

---

34). Pasal 1 ayat (2) Amandemen ke tiga UUD 1945.
35). Soetandyo Wignyo Soebroto, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

2. Konsep Operasional

Bertalian dengan substansi penelitian, Hubungan Tata Kerja antara Eksekutif Daerah dan DPRD didalam perspektif "legislasi" dimana titik pertautan hubungan tersebut berada dalam konteks proses perumusan Peraturan Daerah, maka penelitian ini penulis arahkan kepada "interaksi" antara pihak Eksekutif Daerah dan DPRD Provinsi Riau dalam proses penyusunan dan perancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau, khususnya Perda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Sumber Data.

Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

a). Data Sekunder.

Adalah data yang diperoleh secara langsung misalnya bahan-bahan pustaka berupa buku-buku dan dokumen hukum dan hasil penelitian-penelitian sebelumnya, data yang dimaksud terdiri dari yaitu :

a. *bahan Hukum Primer*, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat (*legally and Binnding*) yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. berupa : **1**)- UUD 1945. pasca Amandemen. **2**) - UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daeraha; **3**)- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; **4**)- UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu; **5**)- UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu; **6**)- UU No. 4 tahun 1999 tentang SUSDUK MPR, DPR dan DPRD; **7**)- UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang SUSDUK MPR, DPR, dan DPRD; **8**)- UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan

Keuangan antara pemeritah Pusat dan Pemerintah Daerah ; 9)- UU Nomor 10 Tahun 2004. tentang Tata Urutan Perundangan-undangan.

b. *bahan Hukum sekunder* yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian sebelumnya dan artikel yang menyangkut masalah yang diteliti, seperti : - Laporan pembahasan pembahasan Raperda; - Tatib DPRD, dan ; - Risalah siding.

c. *bahan Hukum tersier* yaitu bahan hukum yang dapat memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti diantaranya : - Koran; - Majalah; - Kamus.

b) Data Primer.

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari penelitian dilapangan dengan cara, observasi dan pengamatan dalam proses sidang yang berlangsung, selanjutnya wawancara dengan informan yang dipilih secara purposif (*purposive sampling*) dengan Ketua dan Wakil ketua DPRD, Ketua dan Wakil Ketua Fraksi-Fraksi, Ketua dan Wakil Ketua Pansus, dan wawancara non formal dengan beberapa anggota DPRD. Dari pihak Eksekutif, melakukan wawancara dengan KaBag Hukum Pemda Provinsi Riau, dan Wakilnya. Kabag Sekretariat DPRD dan wakilnya, bagian Informasi Dokumen (Infodok), bagian panggar (penganggaran) Sekretariat DPRD.

4. Tempat dan Lokasi Penelitian.

Penelitian ini dilakukan di tempat peneliti dapat menghimpun keadaan, dan fenomena lapangan yang sebenarnya dari objek yang diteliti. Karena masalah

yang diangkat dalam ini adalah bentuk hubungan tata kerja eksekutif daerah dan DPRD, khususnya dalam perspektif proses pembuatan Peraturan Daerah APBD Provinsi Riau Tahun 2005, maka penelitian ini dilakukan di kantor DPRD Propinsi Riau dan Sekretaris Daerah Propinsi Riau. dengan pertimbangan :

1. Adanya Kesesuaian dengan substansi penelitian.
2. Dapat memberi masukan, berupa orang, program, struktur, interaksi dan sebagainya sesuai dengan kebutuhan diskripsi yang mendalam.
3. Dapat menerima kehadiran peneliti.

5. Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan cara-cara :

a. Studi kepustakaan, untuk menemukan bahan hukum primer yaitu, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan topik penelitian
b. Penelitian dilapangan, dengan cara ;
    1. Wawancara terhadap populasi yang dipilih secara purposif untuk mendapatkan data dan informasi.
    2 Catatan lapangan dilakukan untuk menginventarisasi hal-hal baru yang terdapat dilapangan yang ada kaitannya dengan variabel penelitian.

6. Analisis Data.

Data dianalisis dengan cara kualitatif, yaitu suatu teknik analisis dengan cara menyusun data yang diperoleh secara sistematis, direduksi, dirangkum, dan diintepretasikan, untuk selanjutnya dibuat diskripsi data, guna menggambarkan kejelasan masalah yang akan diteliti.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I

Pendahuluan yang mendiskripkan latar belakang masalah yang kemudian direduksi kedalam identifikasi masalah, kemudian kerangka teori yang menjadi landasan pemikiran dalam pembahasan lebih lanjut adalah metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II

Tentang landasan teoritik menyangkut otonomi dan kewenangan daerah, pemaparan landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah.

BAB III

Pemaparan tentang pijakan teoritis dan hukum positif yang berkenaan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berintikan pengertian, jenis, kerangka dasar, dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

Adalah penyajian analisis data yang berkaitan dengan; permasalahan, landasan teori hukum positif, data hasil pengamatan terhadap hubungan tata kerja antara Eksekutif Daerah dan DPRD dalam pembentukan Perda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005..

BAB V.

Rangkuman dari tulisan secara keseluruhan kemudian disederhanakan dan disajikan kedalam bentuknya sebagai kesimpulan dan saran.

BAB II

PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH PERATURAN DAN KEWENANGAN DAERAH

A.. Pemerintah Daerah.

1. Pengertian Pemerintah Daerah.

Istilah Pemerintah berasal dari kata "perintah" yang berarti meyuruh melakukan sesuatu. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan memerintah (suatu daerah/negara), atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara, seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Maka dalam hubungan dengan tindakannya menjalankan pemerintahan, dapat dimengerti bahwa pemerintah adalah pihak yang memiliki wewenang. 36). The Liang Gie menyatakan bahwa "pemerintah" menunjuk kepada organnya sedangkan "pemerintahan" menunjuk kepada fungsinya. 37)

Pemerintah Daerah adalah permimpin pemerintahan di daerah yang disebut Kepala Daerah 38), yaitu menunjuk kepada aparatur atau orang yang menjalankan pemerintahan seperti halnya; untuk provinsi disebut Gubernur dan untuk kabupaten disebut Bupati dan untuk kota disebut Walikota. Tiap-tiap Kepala daerah dibantu oleh satu orang masing-masing Wakil Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang bersangkutan dalam satu paket pasangan calon, yaitu; Kepala sekaligus dengan Wakil Kepala Daerah. Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan di daerah bersama -sama DPRD seperti yang

---

36). Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah,* Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005.
37). The lian Gie didalam Pipin Syarifin,.....*Ibid* hal 64
38).. Pasal 24 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004.

diamanatkan oleh Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004. dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Kepala daerah adalah Pemimpin Eksekutif (*Chief executive*) pada lingkungan Pemerintah Daerah, sedangkan DPRD adalah "lembaga perwakilan rakyat" di daerah.

Menurut Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah seperti; Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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.

2. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah.

Rumusan menyangkut tugas dan wewenang kepala daerah seperti yang termaktub dalam Pasal 25 UU Nomor 32 Tahun 2004, yaitu : (a). memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; (b). mengajukan rancangan perda; (c). menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; (d). menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; (e). mengupayakan terlaksanaknya kewajiban daerah; (f). mewakili daerahnya didalam dan diluar pangadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (g). melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Didalam rumusan tersebut tidak lagi disebutkan " menjaga adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia" seperti rumusan yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Hal ini menyiratkan bahwa hilangnya tugas dan kewenangan Gubernur dalam kaitannya menjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan ditariknya kewenangan tersebut ke pemerintahan Pusat telah menggambarkan adanya kehendak untuk menimbulkan hubungan hierarki secara vertikal antara pusat dan daerah.

Maka secara substansif perbedaan Kewenangan Daerah didalam kedua Undang-undang tersebut, antara lain; Kewenangan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah; Mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7 ayat (1). Kewenangan Daerah tidak hanya diwilayah darat tetapi juga diwilayah laut (pasal 10 ayat (2)-(3). Sedangkan Kewenangan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah ; Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menurut Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (Pasal 10 ayat (1). Urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a). politik luar negeri; (b).pertahanan; (c). keamanan; (d). yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f). agama (Pasal 10 ayat (3).

Adanya bentuk tugas dan wewenang yang harus dilakukan oleh Gubernur-penempatan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat masih dianggap perlu.

Alasan tersebut dikuatkan dengan ditemukannya beberapa penyimpangan implementasinya dalam beberapa tahun belakangan ini. Hal demikian disinyalir karena Bupati/Walikota hanya mempunyai hubungan pertanggung jawaban atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah secara langsung kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri seperti yang dianut UU Nomor 22 Tahun 1999, maka tidak jarang Bupati/Walikota mengambil kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan Gubernur, yang bermuara pada timbulnya kebijakan-kebijakan yang kontradiktif didaerah. Disisi lain juga, adanya jarak panjang antara daerah Kabupaten/Kota dengan Pusat, sisi ini juga tidak jarang menimbulkan kelemahan dalam pengawasan pusat, yang notabene hanya pengawasan represif belaka, sementara Gubernur hanyalah dipandang sebagai pengawas administrasi kepegawaian dan karir pegawai saja. Kondisi ini membuat Bupati/ Walikota menjadi *over acting*, selaras dengan pameo yang dikumandangkan bahwa telah terjadi raja-raja kecil di daerah.

Pemerintahan Daerah Provinsi Riau dalam menjalankan roda pemerintahannya didasarkan pada kewenangan yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, mengklasifikasikan kewenangan kedalam dua kelompok yaitu :

pertama, yaitu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi: :

(a). perencanaan dan pengendalian pembangunan;
(b). perencanaan, pemenfaatan, dan pengawasan tata ruang;
(c). penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;

(d). penyediaan sarana dan prasarana umum;
(e). penanganan bidang kesehatan;
(f). penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
(g). penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
(h). pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
(i). Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah, termasuk lintas kabupaten/kota;
(j) pengendalian lingkungan hidup;
(k). pelayanan pertanahan;
(l). pelayanan kependudukan;
(m).pelayanan administrasi;
(n). pelayanan adminstrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
(o).penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
(p).urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

kedua, yaitu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten / kota, meliputi :

(a). perencanaan dan pengendalian pembangunan;
(b).perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
(c).penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
(d).penyediaan sarana dan prasarana umum;
(e). penanganan bidang kesehatan;
(f). penyelenggaraan pendidikan;
(g). penanggulangan masalah sosial;
(h). pelayanan bidang ketenagakerjaan;
(i). Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
(j). pengendalian lingkungan hidup;
(k). pelayanan pertanahan;
(l). pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
(m).pelayanan administrasi umum pemerintahan;
(n).pelayanan administrasi penanaman modal;
(o).penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
(p).urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-udangan.

Tugas dan kewenangan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, seperti mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan dengan DPRD, adalah

menggambarkan secara jelas bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 ini berupaya menempatkan kepala daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana dimaksud oleh konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Terdapat dua indikasi, yaitu; *pertama;* kepala daerah bertugas dan berwewenang menjalankan produk-produk yang dibuat oleh lembaga legislatif seperti halnya yang dimaksud Pasal 25 UU Nomor 32 Tahun 2004 butir (a), (b), (c), dan (d). *kedua*; Kepala daerah menjalankan tugas dan wewenang yang bersifat administratif, seperti halnya menurut Pasal 25 UU Nomr 25 Tahun 2004 butir (e), (f) dan (g).

Konsep pemisahan kekuasaan yang terlihat dalam UU Nomor 32 tahun 2004, paling tidak dalam arti formal. Dengan mengembalikan fungsi Kepala Daearah sebagai pelaksana produk legislatif daerah dan fungsi adminitratif dari kepala daerah, maka diamanatkan oleh UU Nomor 32 tahun 2004 tersebut adalah menuju kepada bentuk hubungan tata kerja antara Kepala Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) memiliki kedudukan yang sejajar (dalam arti tanggung jawab dan yurisdiksi politik) didalam struktur pemerintahan daerah, dimana DPRD berkedudukan sebagai badan legislatif daerah, sedangkan Kepala Daerah sebagai badan eksekutif daerah.

Perbedaan tanggung jawab dan yurisdiksi antara Kepala Daerah dengan seorang lembaga legislatif, didasarkan kepada alasan **39)** :

1. Seorang Kepala Eksekutif mempunyai tugas dan kewenangan tidak hanya untuk membuat kebijaksanaan, tetapi juga mengimplementasi-kannya, dan mengadakan evaluasi terhadap kebijaksanaan tersebut. Sementara itu DPRD hanya membentuk kebijaksanaan publik, dan bahkan hampir sama sekali tidak teerlibat dalam implementasi kebijaksanaan tersebut.

---

39). Syaukani HR dkk. *Otonomi Daerah*.....Op.cit, hal 247

2. Seorang Kepala Eksekutif mempunyai tanggung jawab dalam bidang sosial, ekonomi, dan keuangan serta politik karena memang dipilih untuk itu, sementara seorang anggota DPR/DPRD hanya memiliki tanggung jawab dalam bidang politik saja.....

3. Seorang Kepala Eksekutif harus memiliki kapasitas yang sangat tinggi untuk memobilisasi semua sumberdaya yang ada dilingkungannya. Dia harus menggerakkan semua stafnya untuk terlibat secara maksimal, dan harus pula kreatif mendorong kegiatan ekonomi dan bisnis didaerahnya.....Tugas-tugas seperti ini bukanlah merupakan hal yang rutin dilakukan oleh DPRD. DPRD haruslah menyiapkan suasana politik lokal yang kondusif bagi masyarakat didaerahnya.

3. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah.

Adapun menyangkut Pertanggung jawaban Kepala Daerah menurut Bagir Manan 40) :

> " Bahwa pertanggung jawaban Kepala Daerah cenderung kepada kebijakan yang ditetapkan oleh DPRD. Selanjutnya untuk fungsi administrasi semestinya tidak menjadi objek DPRD, kecuali menimbulkan dampak politik yang luas karena secara administrasi ada mekanisme yaitu melalui pengadilan. Dengan demikian ada yang dipertanggung jawabkan secara hukum dan ada yang dipertanggung jawabkan kepada DPRD, pada prinsipnya semua bidang kekuasaan harus dipertanggung jawabkan, karena pada dasarnya dalam negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaat*) tidak ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak bertanggung jawab."

Pertanggung jawaban Kepala Daerah kepada DPRD sebagaimana tercantum dalam pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, rumusannya hampir sama dengan pasal 44 UU Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi :

(1). Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

---

40). Bagir Mana dalam Pipin Syaripin dan Dedah Jubaedah, *Hukum* .....Op cit . hal 54

(2). Dalam menjalankan tugas dan kewajiban, Kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

(3). Kepala daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden.

Sedangkan pertanggung jawaban Kepala Daerah kepada Departemen/ Lembaga Pemerintah Non Departemen yang menugaskan, sebagaimana tercantum dalam pasal 18 UU Nomor 25 Tahun 1999, berbunyi :

(1). Pembiayaan dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan disalurkan kepada Daerah dan Desa melalui Departemen / Lembaga Pemerintah Non Departemen yang menugaskannya;

(2). Pertanggung jawaban atas pembiayaan pelaksanaan Tugas Pembantuan sebagimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Daerah dan Desa kepada Pemerintah Pusat melalui Departemen/ Lembaga Pemerintah Non Departemen yang menugaskannya.

Kemudian dalam pasal 97 ayat (4) dan ayat (5) UU Nomor 33 Tahun 2004, berbunyi :

" Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggung jawaban seluruh pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan kepada Menteri Negara / pimpinan lembaga yang menugaskan, kemudian Menteri Negara / pimpinan lembaga

menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan secara nasional kepada Presiden sesuai dengan ketentuan yang berlaku"

Kedua Undang-undang ini menunjukkan bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD tersebut merupakan kewajiban Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) untuk menjelaskan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dibidang otonom kepada wakil rakyat (DPRD), menyangkut realisasi APBD berdasarkan tolok ukur Renstra atau Dokumen lainnya.

B. Pemerintahan Daerah.

1. Pengertian Pemerintahan Daerah.

Dari beberapa literatur banyak teradapat bahasan yang memaparkan tentang pengertian dari Pemerintahan Daerah, diantara rujukan pengertian tersebut adalah, antara lain :

G.M. Harris dalam *Comperative Local Government* yang mengatakan 41):

> *"The term local government may have one of two meanings, it may signify:*
> *(1) Tthe government of all part of a country by means of local agents appointed and responsible only to the central government. This is part of centralized system and my be called state government.*
> *(2). Government by local boddies, feely elected wich while subjected to the supremacy of national government are endowed in some respect with power, discreation and responsibility, wich they can exercise without control cover their decision by the higer authority, this is called in many countries as communal outonomy"*

Lain halnya dengan, Josef Riwu Kaho yang juga memberikan difinisi dari *local government*, sebagai 42) :

---

41). Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Nusatama, Yogyakarta, 2005
42) Josef Riwu Kaho, *Prospek*.....,op. cit, hal. 28

"Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada didalam wilayah kekuasaannya".

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah memiliki hubungan dengan pemerintah daerah lainya, yang meliputi hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan, umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainya. **43).**

Sebagai pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Yang dimaksud daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari beberapa pandangan diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berkut :

pertama, terdapat perbedaan pengertian antara pemerintah dengan pemerintahan, dimana Pemerintah : berarti organ atau perlengkapan yang dalam arti luas; semua lembaga negara yang terdiri dari eksekutif, legislatif,dan yudikatif.- sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah; hanya lembaga eksekutif.

Kedua, Pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dalam wilayah negara demi tercapainya tujuan negara.

Menurut Muhammad Yamin pemerintahan adalah tugas kewajiban alat

---

43). Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2005. hal 340

(b). Fungsi Pengaturan.

Fungsi kedua adalah "pengaturan" yang ditujukan kepada rakyat dan kepada pemerintah itu sendiri selaku pelaksana roda pemerintahan. Artinya; setiap kebijakan harus mampu mengatur kehidupan masyarakat yang dinamis, dan mampu meminimalkan intervensi negara kepada masyarakat. Maka disini tercakup juga didalamnya, yaitu fungsi perlindungan bagi masyarakat sebagai warga negara. 47).

Sedangkan menurut James E. Anderson ada terdapat enam fungsi pengaturan yang dimiliki pemerintah, adalah 48) :

- Menyediakan infrastruktur ekonomi;
- Menyediakan beberapa barang dan jasa kolektif;
- Menjembatani konflik dalam masyarakat;
- Menjaga kompetisi;
- Menjamin akses minimal setiap indevidu kepada barang dan jasa;
- Menjaga stabilitas ekonomi.

(c). Fngsi Pemberdayaan

Kehadiran pemerintah lebih ditekankan kepada hanya sebagai fasilitator dan motivator, untuk membatu masyarakat dalam menemukan cara-cara menanggulangi segala permasalahan yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat. Karenanya pembuatan regulasi ditujukan kepada pemberdayaan masyarakat, agar masyarakat mengetahui dan menyadari akan pentingnya kemampuan untuk memilih alternatif terbaik bagi penyelesaian persoalan yang dihadapai. (Pemerintah tidak lagi mendikte)

---

47). *Ibid*..... hal. 43
48). Josef Riwu Kaho dalam Martin Jimung, *Politik Lokal*,..... Op, cit, hal 42

3. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

Dalam sejarahnya telah menunjukkan perbedaan antara Pemerintahan lokal dengan Pemerintahan Daerah. Dimana Pemerintahan Daerah yang dulu dikenal dengan sebutan Daerah Swatantra, sedangkan pemerintahan umum pusat di daerah disebut Pamong Praja dimana ketika masa penjajahan Belanda dikenal sebutan pemerintahan Pangreh Praja- *Binnenlandsbestuur, Bestuurdiants.*

UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mencantumkan tentang "Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah" Namun sebagai pembanding kita perlu mengetangahkan isi UU Nomor 22 tahun 1999 Pasa 14-29, menyangkut Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 seperti tercantum dalam pasal berbunyi :

1). Didaerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah;

2). Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat perangkat daerah lainnya.

Makna Pasal 14 UU Nomor 22 tahun 1999 ini, merupakan koreksi yang sangat tajam atas rumusan Pasal 13 UU Nomor 5 tahun 1974, yang berbunyi :

1). Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2). Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dibentuk Sekretariat Daerah dan Dinas-dinas daerah.

Koreksi yang sangat fundamental ini telah mendudukkan kembali posisi DPRD terpisah dari badan Eksekutif Daerah, karena dengan cara menempatkan

DPRD yang berdiri sendiri, berarti secara hierarkis DPRD praktis berada dibawah Kepala Daerah.

Hal ini merupakan penyimpangan yang sangat mendasar dari praktek demokrasi yang berazaskan "trias politika", yaitu pemisahan kekuasaan secara tegas antara tugas eksekutif, legislatif dan yudikatif. Juga bertentangan dengan praktek UUD 1945 yang mengatur tentang kedudukan Pemerintah, DPR dan Mahkamah Agung (Badan Yudikatif) 49).

4. Kewenangan Daerah.

Mengikuti pendapat Sadu Wasistiono hingga saat ini dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tarik ulur kewenangan antara pusat dan daerah tetap saja terjadi. Hal ini menggambarkan bahwa desentralisi adalah suatu yang dinamis dan persoalan otonomi daerah tidak akan pernah selesai sepanjang kebutuhan dan keinginan masyarakat itu sendiri masih terus berubah. 50)

Jika dilihat dari segi geografis, luas wilayah, jumlah suku bangsa serta keaneka ragaman budaya yang ada, maka negara Indonesia tidaklah mungkin dikelola secara efektif dengan sistem sentralisasi. Dengan kata lain bahwa desentralisasi bagi Indonesia adalah suatu "*conditiosine quanon*" karena sesuai dengan tuntutan zaman.

Timbulnya kewenangan bagi pemerintah daerah adalah sebagai jalan tengah atara sentralisasi dengan desentralisasi. Disinilah letak pentingnya model pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah. Dari berbagai Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dapatlah

---

49). BN. Marbun, DPRD.....op.cit, hal 80

50). Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemda*, Fokusmedia, Bandung, 2003

diketahui ada 4 prinsip bidang kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu; kewenangan pengaturan, kewenangan pengurusan, kewenangan pembinaan dan kewenangan pengawasan 51). Bidang kewenangan pengaturan mencakup kewenangan untuk membuat aturan, pedoman, norma maupun standar.

Pemerintah pusat membuat pengaturan yang berskala nasional dan internasional. Provinsi memiliki kewenangan pengaturan yang bersifat lokal. Bidang kewenangan pengurusan mencakup pemberian pelayanan secara operasional kepada masyarakat. Pengurusan ini dapat diselenggarakan oleh pemerintah pusat, provinsi maupun Kabupaten/Kota. Bidang pembinaan mencakup upaya-upaya pemberdayaan institusi pemerintah, non pemerintah maupun masyarakat agar menjadi makin mandiri. Sedangkan kewenangan pengawasan mencakup tindakan untuk menegakkan aturan, norma serta standar yang telah disepakati.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan bagi pemerintah pusat telah banyak menjalani penurunan, dimana isi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi sebagai daerah otonom dibatasai berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. Kewenangan selebihnya menjadi kewenangan Kabupaten/Kota termasuk kewenangan residual.

Kewenangan Pusat mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) yaitu : meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro

---

51). Ibid.....hal 17

perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis, konsentrasi dan standarisasi nasional. 52)

Jika kita bandingkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. dengan Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999;

Terdapat perbedaan kewenangan yaitu: mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal , agama serta kewenangan bidang lain. Pasal 7 ayat (1). Kewenangan daerah tidak hanya diwilayah darat , tetapi juga wilayah laut Pasal 10 ayat (2)-(3).

Sedangkan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 10 ayat (1) menegaskan bahwa kewenangan daerah meliputi ; Pemerintah Daerah adalah menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Pasal 10 ayat (3) berbunyi; Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi :

(a). politik luar negeri; (b). pertahanan; (c). keamanan; (d). yustisi; (e). moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

---

52). Ibid.....hal 34

Jika disimak secara lebih cermat maka kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, berada didalam semangat yang tidak jauh berbeda dalam urusan yang menjadi kewenangan antara pusat dan daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, mengklasifikasikan kewenangan kedalam dua kelompok yaitu :

pertama, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, meliputi :

(a). perencanaan dan pengendalian pembangunan; (b). perencanaan, pemenfaatan, dan pengawasan tata ruang; (c). penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (d). penyediaan sarana dan prasarana umum; (e). penanganan bidang kesehatan; (f). penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; (g). penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; (h). pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; (i). Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah, termasuk lintas kabupaten/kota; (j) pengendalian lingkungan hidup; (k). pelayanan pertanahan; (l). pelayanan kependudukan; (m). pelayanan administrasi; (n). pelayanan adminstrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; (o). penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan (p).urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

kedua, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/ kota, meliputi :

(a). perencanaan dan pengendalian pembangunan; (b).perencanaan, pemenfaatan, dan pengawasan tata ruang; (c).penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (d). penyediaan sarana dan prasarana umum; (e). penanganan bidang kesehatan; (f). penyelenggaraan pendidikan; (g). penanggulangan masalah sosial; (h). pelayanan bidang ketenagakerjaan; (i). fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; (j). pengendalian lingkungan hidup; (k). pelayanan pertanahan; (l).pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; (m). pelayanan administrasi umum pemerintahan; (n). pelayanan administrasi penanaman modal; (o). penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan (p). urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-udangan.

Kewenangan Daerah yang diamanatkan oleh UU Nomor 32 tahun 2004, lebih jelas terwakili dalam rincian Pasal 10 -18 UU Nomor 32 tahun 2004.

- Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, agama)
- Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.
- Daerah yang memiliki laut diberikan kewenangan untuk mengelola sember daya di wilayah laut (Pasal 18 ayat (1)

C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, terdiri atas anggota partai politik yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum, anggota DPRD provinsi yang berjumlah sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) orang dan sebanyak-banyaknya 100 (seratus) orang, keanggotaan DPRD provinsi diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Sedangkan anggota DPRD Kabupaten/ Kota berjumlah sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) orang dan sebanyak-banyaknya 45 (empat puluh lima) orang, keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan Keputusan Gubernur yang juga atas nama Presiden.

Masa jabatan anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji pada saat pelantikan.

Atas dasar ketentuan tersebut maka DPRD bersama dengan Kepala daerah mempunyai kewenangan atas dasar atribusi. Kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang baru dicantumkan oleh peraturan perundang - undangan, yaitu dalam UUD 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 1999. Sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Perubahan UU Nomor 22 tahun1999 didahului dengan penggantian beberapa undang - undang, seperti : UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, kemudian diperbarui dengan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, selanjutnya pergantian terhadap UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD kemudian diperbarui dengan UU Nomor. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Sejalan dengan kondisi politik saat itu, maka kedudukan DPRD mengalami penyesuaian mendasar yang dirumuskan kedalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004, berbunyi : "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah"

1. Embriyo Terbentuknya DPRD

Melalaui Proklamasi 17 Agustus 1945 lahirlah Republik Indonesia yang disusul oleh pengesahan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, menuntut adanya alat kelengkapan negara disamping Presiden dan Wakil Presiden, atau dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakian Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung. Tetapi pada awal kemerdekaan itu adalah tidak memungkinkan pembentukan badan-badan tersebut sesuai dengan UUD 1945. Dalam situasi dan kondisi demikian oleh *founding fathers* ketika itu ditempuhlah langkah darurat yang masih relevan dengan ketentuan UUD 1945. Atas perkembangan tersebut perlu adanya badan yang ikut bertanggung jawab tentang nasib bangsa dan negara Indonesia disamping Pemerintah. Untuk mengisi keperluan tersebut maka Wakil Presiden RI mengeluarkan Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945, tentang pemberian kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). *Diktum* maklumat tersebut :

> "Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang dipilih diantara mereka yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat".

Selanjutnya pada tanggal 19 Agustus 1945 dibentuk badan duplikasi Komite Nasional Pusat untuk daerah, yaitu Komite Nasional Daerah yang juga mengalami penyesuaian demi kelancaran urusan pemerintahan di daerah dengan tugasnya membantu Gubernur dan Residen. Penjelasan yang lebih rinci tentang tugas-tugas Komite Nasional terungkap dalam pidato radio Presiden Soekarno tanggal 23 Agustus 1945, antara lain :

".....Komite nasional di Pusat dan di daerah-daerah ini adalah penjelmaan kebutuhan tujuan cita-cita bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat ".

Pidato tersebut kembali menegaskan keputusan PPKI yang menjelaskan tentang tugas dan kedudukan PPKI :

1. Komite Nasional dibentuk diseluruh Indonesia dengan pusatnya di Jakarta;
2. Komite Nasional adalah penjelmaan kebulatan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat;
3. Usaha Komite Nasional ialah :
   a. Menjalankan kemauan rakyat Indonesia untuk hidup sebagai bangsa yang merdeka
   b. Mempersatukan rakyat dari segala lapisan dan jabatan, supaya terpadu pada segala tempat di seluruh Indonesia, persatuan, kebangsaan yang bulat dan erat;
   c. Membantu menentramkan rakyat dan turut menjaga keselamatan umum;
   d. Membantu pemimpin dalam menyelenggarakan cita-cita bangsa Indonesia, dan didaerah membantu Pemerintah daerah untuk kesejahteraan umum
4. Komite Nasional di Pusat memimpin dan memberi petunjuk kepada komite-komite nasional di daerah. dimana perlu, didaerah didirikan pusat daerah, yaitu untuk : Jawa barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, dan Sunda Kecil.
5. Komite Nasional di Pusat, dipusat daerah dan didaerah dipimpin oleh seorang Ketua dan beberapa anggota pengurus, yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional. Untuk pertama kali Ketua Pusat Daerah ditetapkan oleh pimpinan besar Ir. Soekarno. 53).

---

53). The Liang Gie dalam BN. Marbun, *DPRD*.....op.cit, Hal 16

Dengan dikeluarkannya Maklumat No. X oleh Wakil Presiden telah memberikan kedudukan Komite Nasional Pusat berubah menjadi badan legislatif yang membawa konsekuensi kepada kedudukan Komite Nasional Daerah. Pada tanggal 20 Oktober 1945 Badan Komite Nasional Pusat mengeluarkan penjelasan tentang kedudukan, kewajiban, dan kekuasaan Badan Pekerja, seperti :

a. Turut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Ini berarti, bahwa Badan Pekerja, bersama-sama dengan Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Badan Pekerja tidak berhak campur dalam kebijaksanaan (*degelijk beleid*) pemerintah sehari-hari. Ini tetep ditangan Presiden semata-mata.

b. Menetapkan bersama-sama dengan Presiden, undang-undang yang boleh mengenai segala macam urusan pemerintahan. Yang menjalankan undang-undang ini ialah Pemerintah, artinya; Presiden dibantu oleh menteri-menteri dan pegawai-pegawai dibawahnya. Berhubung dengan perubahan dalam kedudukan dan kewajiban Komite Nasional Pusat, mulai tanggal 17 Oktober 1945 Komite Nasional Pusat (dan atas namanya : Badan Pekerja) tidak berhak lagi mengurus hal-hal yang berkenaan dengan tindakan Pemerintah (*uitvoering*). Kedudukan Komite Nasional Daerah akan lekas diurus oleh Pemerintah (Presiden)

Dengan adanya penjelasan, penegasan kedudukan Komite Nasional Pusat maka Komite Nasional Daerah mengikuti ketentuan tersebut. Maka pekerjaan Komite Nasional Daerah adalah membantu pemerintah daerah

Selanjutnya dapat dipahami bahwa Komite Nasional Daerah adalah cikal bikal lahirnya / embriyo bagi terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau legislatif daerah, meskipun dalam banyak hal; tugas, susunan, hak, kewajiban, kewenangan dan seterusnya belum diatur secara lebih rinci dan sama untuk semua daerah di Indonesia serta belum sempat berfungsi sebagaimana mestinya.

2. Kedudukan dan Fungsi DPRD

Perubahan formulasi yang terkandung didalam UU Nomor 22 tahun 2003, adalah di tentukan dalam Pasal 60, "DPRD, provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi". Tentang kedudukan DPRD terdapat juga didalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah". Hal yang sama terdapat juga pada pengaturan kedudukan DPRD Kabupaten/kota, yang berbunyi :" DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah Kabupaten/Kota"(Pasal 76 UU Nomor 22 Tahun 2003)

Dalam fungsinya, baik DPRD provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota telah diseragamkan kedalam bentuk fungsi yang sama ; - Legislasi;- Anggaran; -dan Pengawasan. Hal ini dirinci lagi didalam Penjelasan Pasal 61 dan Pasal 77 UU Nomor 22 tahun 2003. Dirumuskan bahwa; "yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah: legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD provinsi untuk membentuk peraturan daerah provinsi bersama Gubernur". Adapun yang dimaksud dengan fungsi anggaran ; "fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Provinsi.

Rumusan penjelasan yag sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten/Kota dalam penjelasan Pasal 77 dengan rumusan sebagai berikut :

huruf a. : yang dimaksud dengan fungsi legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

huruf b : yang dimakasud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten / Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, trugas, dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota.

huruf c: yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/ Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Dalam teori ketatanegaraan pada umumnya, salah satu fungsi lembaga perwakilan rakyat atau DPR adalah dibidang legislatif. Keberadaan fungsi legislatif DPR ini tidak dapat dilepaskan dari konsep *"Trias* Politica" yang ditawarkan oleh Montesquieu yang mengatakan bahwa apabila kekuasaan itu berada pada satu tangan, maka kekuasaan itu akan cenderung disalah gunakan, atau kekuasaan yang cenderung berlebihan. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, maka kekuasaan tersebut harus dipisah-pisahkan. 54)

Menururt konsep Trias Politika kekuasaan dalam negara dipisah-pisahkan dalam tiga bidang kekuasaan yakni, *legislatif, eksekutif,* dan *yudikatif.* Lebih lanjut dengan sistem pemisahan kekuasaan tersebut maka dalam konsep Trias Politika terdapat suasana *" checks and balances"* karena masing - masing organ

---

54). Dahlan Thaib, *DPRD dalam Sisten Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994

kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji, sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga-lembaga tersebut.

Konsep Trias Politika setalah diadakan modifikasi dipraktekkan dalam sistem pemerintahan negara-negara barat. Namun yang perlu dipahami bahwa lembaga legislative kita bukanlah konsep barat. Sebagaimana diketahui menurut UUD 1945 fungsi membuatan Undang-undang yang lazim disebut fungsi legislasi bukanlah semata-mata dilaksanakan oleh DPR/DPRD. Untuk jelasnya fungsi legislasi dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia dilaksanakan secara bersama-sama oleh Presiden dan DPR (pasal 5 ayat (I) UUD 1945). Karenanya dapatlah dipahami bahwa fungsi legislasi itu tidak mutlak berada pada DPR/DPRD.

Kemudian dalam pelaksanaannya proses legislasi yang ada di Indonesia, Secara garis besar adalah ; apa yang dilakukan pihak legislatif dan eksekutif pada tataran DPR dan Presiden, juga dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

Karenanya secara tegas kedudukan DPRD dikukuhkan dalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004, sedangkan fungsi DPRD dikukuhkan dalam Pasa 41. UU Nomor 32 Tahun 2004.

Untuk melaksanakan fungsinya, DPRD masih dilengkapi satu kewenangan lain lagi, yaitu kewenangan dalam bentuk :

> "meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberi keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan."

---

54). Dahlan Thaib, *DPRD dalam Sisten Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994

Dimana kewenangan ini antara lain digunakan oleh DPRD untuk melaksanakan tugas legislatif, yaitu mendapatkan informasi yang lengkap, rinci dan akurat sebagai bahan penyusunan APBD dan Perda lainnya.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri didalam Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Nomor 22 Tahun 23003). Adapun hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur didalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini. 55)

3. Tugas dan wewenang DPRD.

Berbagai macam skandal yang terjadi seperti: "politik uang , korupsi" oleh sejumlah anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota terjadi diseluruh Indonesia, telah mencoreng marwah kedaulatan dalam perwakilan disepanjang sejarah "Wakil Rakyat Indonesia." Kemudian DPR dalam merumuskan Tugas dan Wewenang DPRD Dalam UU Susduk DPRD, yaitu UU Nomor 22 tahun 2003, terdapat pergeseran tugas dan wewenang DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten / Kota. Seperti ; didalam UU Nomor 4 Tahun 1999. bahwa DPRD mempunyai Tugas dan Wewenang memilih Gubernur/Wakil Gubernur untuk tingkat Provinsi, dan memilih Bupati / Wakil Bupati, dan Walikota/Wakilwalikota untuk tingkat Kabupaten / Kota, namun di dalam UU Nomor 22 Tahun 2003,

---

55). Penjelasan Umum butir 4 UU Nomor 32 Tahun 2004

DPRD Provinsi sekedar "mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur /Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Mendagri.. Untuk DPRD Kabupaten/Kota juga sekedar mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/wakil Walikota kepada Mendagri melalui Gubernur. Indikator diatas mempercepat proses perubahan UU Nomor 22 Tahun 1999.

Pemilihan Kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota /wakil walikota) akan dipilih langsung oleh rakyat seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu tahun 2004.

Dalam Undang – Undang otonomi daerah yang baru memuat pengaturan tentang Tugas dan Wewenang DPRD adalah sebagai berikut 56) :

a. membentuk peraturan daerah (Perda) yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan bersama.
b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama inetrnasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
h. meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

---

56). Pasal 42 UUD Nomor 32 Tahun 2004

Selain Tugas dan Wewenang tersebut diatas, DPRD juga melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dari Tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan diatas terdapat perubahan yang signifikan untuk mewujudkan kesetaraan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan DPRD, yaitu sebagai berikut 57). :

a). Tidak ada lagi tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah, sebagaimana diatur didalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kepala daerah/wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

b). Tidak ada lagi tugas dan wewenang DPRD untuk meminta pertanggung jawaban kepala daerah , sebagaimana diatur dalam UU Nomor 22 tahun 1999.

Karena menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, DPRD hanya berwewenang meminta laporan keterangan pertanggung jawaban dari kepala daerah. Dimana hak meminta pertanggung jawaban Gubernur, Bupati, dan walikota telah dinetralisir kedalam rumusan Hak dan Keawjiban DPRD dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 (Pasal 63-65) dan dipertegas lagi dalam UU Nomor 32 Tahun 2004

Dari hal ini maka dapat disimpulkan bahwa DPRD tidak dapat lagi menjatuhkan kepala daerah sebelum berakhir masa jabatannya, terkecuali jika seorang kepala daerah dinyatakan bersalah secara hukum dan atau diberhentikan Karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU No.32 Tahun 2004.

---

57). Bahasan pada Pasal 42 UUD Nomor 32 Tahun 2004

Terdapat juga kewenangan DPRD yang menjadi debat publik, yaitu membentuk penitia pengawas pemilihan kepala daerah dan meminta pertanggung jawaban KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah, karena kedua masalah ini menurut UU Nomor 12 Tahun 2003 menjadi kewenangan KPU 58).

4. Hak dan Kewajiban DPRD.

Didalam pelaksanan tugas dan wewenang DPRD diberikan hak yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 yang telah memangkas hak DPRD dan Hak anggota DPRD dalam rumusan UU Nomor 4 Tahun 1999. Didalam Pasal (63)-(65) UU Nomor 22 Tahun 2003 mengatur hak dan kewajiban DPRD Provinsi,dan Pasal (79) – (82) untuk DPRD kabupatren/Kota.UU Nomor 22 Tahun 2003 mengatur hak dan kewajiban DPRD Provinsi dan Pasal 79-82 untuk DPRD kabupatren/Kota.

Hak dan Kewajiban DPRD dipertegas lagi dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. dalam Pasal 43 disebutkan bahwa ; DPRD mempunyai Hak-hak sebagai berikut 59). :

a). ***Interpelasi***, yaitu : adalah hak untuk meminta keterangan kepada kepala daerah, mengenai kebijakan yang diambil pemerintah daerah yang penting dan strategis, yang berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

b). ***Angket***, yaitu pelaksanaan fungsi pengawasan daru DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting

---

58). Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah,..... op,cit.* hal 172.- 185.
dengan keputusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan Cetro KPU untuk uji materiil terhadap UU No. 32 Tahun 2004, "KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan bertanggung jawab kepada rakyat" (selasa 22 Maret 2005).

59). B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah.....op,cit* . Hal 74

dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Hak angket dapat dilakukan setelah terlebih dahulu mengajukan hak interpelasi, dan harus mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPRD, yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, putusan diambil dengan persetujuan sekurang - kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

c). ***Menyatakan Pendapat***, yaitu Hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa, yang terjadi didaerah, disertai dengan rekomondasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Dari penjelasan tentang ketiga hak DPRD ini, kehadiran Kepala Daerah hanya sekedar untuk mendengarkan "pendapat-pendapat" DPRD dan meberikan jawaban yang kurang mengikat, seperti "*akan memperhatikan*". Hak DPR ini tidak tegas dan tidak jelas apa akibat dan sanksi jika Kepala daerah tidak menjalankan saran atau rekomondasi DPRD **60)**. Situasi ini identik dengan suasana Orde baru dimana kedudukan Kepala Daerah lebih kuat dari DPRD.

Selain hak sebagai institusi DPRD, anggota DPRD sebagai indevidu juga memiliki hak – hak, yaitu **61)** : a). mengajukan rancangan perda ; b). mengajukan pertanyaan; c).menyampaikan usul dan pendapat; d).memilih dan dipilih; e). membela diri; f).imunitas; g). protokoler ; h). keuangan dan administrasi.

---

60). B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah*.....Ibit, hal 75

61). Pasal 44 UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 28 UU Nomor 22 Tahun 2003.

Selanjutnya selain dari memiliki hak - hak, anggota DPRD juga memiliki kewajiban, yaitu 62) :

a). mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala perturan perundang-undangan.
b). melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah dan daerah.
c). mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d). memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat didaerah.
e). menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat,
f). mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
g). memberikan pertanggung jawaban atas tugas dan kinerja selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya,
h). menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD,
i). menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

5. Alat Kelengkapan DPRD

Untuk dapat merealisasikan fungsi, tigas, dan wewenang hak DPRD dan hak anggota DPRD, kewajiban anggota DPRD baik untuk DPRD Provinsi maupun untuk DPRD Kabupaten/Kota, DPRD memiliki alat kelengkapan dan pendukung seperti yang diatur dalam Pasal 98 ayat (4) Undang-undang Nomor 22 tahun 2003, yang selanjutnya dumuat dalam Pasal 46 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, terdiri atas :

a). Pimpinan;
b). Komisi;
c). Panitia Musyawarah;
d). Panitia Anggaran;
e). Badan Kehormatan; dan
f). Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

---

62). Pasal 45 UU Nomor 32 Tahun 2004

Mengenai pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

D. Hubungan Eksekutif Daerah dan DPRD.

Didalam konsep Trias Politika kekuasaan didalam negara di pisah-pisahkan kedalam tiga bidang kekuasaan yakni; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Lebih lanjut dengan sistem pemisahan kekuasaan tersebut maka dalam konsep Trias Politika ditujukan bagi terciptanya suasana "*checks and balance*" karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, saling menguji, sehingga tertutup kemungkinan organ-organ kekuasaan itu melampaui batas kakuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga tersebut sebagai substansi pokok dari Trias Politika. Jika dicermati dari sudut pandang UUD 1945, maka pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa ; Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian ayat (2), Presiden menetapkan Peraturan pemerintah untuk mernjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dari rumusan Pasal 5 ayat (1) dan (2) ini secara tegas menyatakan bahwa : "Presiden memilki kekuasaan dibidang legislatif".

Rumusan Pasal 5 UUD 1945 ini dipertegas lagi dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menggariskan bahwa ; Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dan Pasal 22 ayat (1) menentukan bahwa dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, kemudian ayat (2)-nya

menyatakan bahwa peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

Maka ketentuan didalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) serta Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22 ayat (1) dan (2) adalah mendiskripsikan dengan tegas tentang peran legislatif Presiden, namun dalam waktu bersamaan terdapat juga peran DPR dalam memberi persetujuan. Serlanjutnya peran legislatif secara berimbang dimiliki juga oleh DPR. Pasal 20 UUD 1945 menegaskan; bahwa Dewan Perwkilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya Pasal 21. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Kemudian pada Pasal 20 ayat (4)" mensyaratkan pengesahan Presiden bagi rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang.

Demikian hubungan kemitraan antara Presiden dan DPR dalam pembuatan undang-undang. Hubungan kemitraan ini telah menggambarkan kemitraan yang seimbang "*checks and balance*" antara Presiden dan DPR untuk saling membatasi dengan mengemukakan dalil kepentingan rakyat.

Terkait dengan landasan proses legislasi didalam praktek berbangsa dan bernegara di Indonesia kita akui bahwa; secara garis besar apa-apa yang dilakukan oleh legislatif dan eksekutif pada tataran DPR dan Presiden, hal demikian berlangsung juga, atau dilakukan juga pada tataran dibawahnya yaitu; DPRD dan eksekutif daerah (Pemerintah Daerah).

Perbedaan konsep legislatif bagi Indonesia dengan negara-negara barat adalah terletak pada fungsi legislasi yang tidak semata-mata dilaksanakan oleh DPR. Karena fungsi lagislasi didalam sistem politik Indonesia dilaksanakan secara bersama-sama oleh Presiden dan DPR, dalam kapasitas pembahasan rancangan

undang-undang untuk kemudian mendapatkan persetujuan bersama. (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945). " Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Maka jelaslah bahwa fungsi legislatif tidak mutlak berada pada DPR. Meski upaya perimbangan kekuatan antara eksektif dan DPR disejajarkan sedemikian rupa, namun tetap saja peran pihak eksekutif kelihatan lebih menonjol dikarenakan hal-hal sebagai berikut 63) :

1. Dewan merupakan suatu forum yang luas sehingga untuk mendapatkan persetujuan suatu rancangan undang-undang dari dewan sendiri sebelum diajukan ke Presiden, memerlukan waktu yang lama, banyak hal yang menjadikan lamanya waktu yang dibutuhkan DPR, (ini merupakan kendala intern dipihak DPR).
2. Dewan merupakan suatu forum yang terdiri dari berbagai macam golongan/aliran yang mewakili banyak macam kepentingan sehingga sifatnya lebih heterogen dari pemerintah; dari sifat heterogen memiliki dampak yang sulit untuk mencapai keseragaman kehendak.
3. Dalam beberapa bidang tertentu terlihat bahwa pemerintah lebih ahli dan berpengalaman dari pada Dewan sehingga dalam menghadapi persoalan-persoalan tertentu biasanya pemerintah lebih cepat menemukan pemecahannya ketimbang Dewan;
4. Terlebih dalam menghadapai rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara, Dewan berada dalam posisinya yang lemah karena setiap rancangan yang diajukan oleh pemerintah kepada Dewan lazimnya tidak

---

63). Moh. Kusnardi & Saragih Bintan R, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut sistem UUD 1945*, Gramedia, Jakarta 1989.

memberikan kesempatan yang luas kepada Dewan untuk mempelajari rancangan tersebut secara mendalam. Disangsikan juga keahlian Dewan untuk memberikan tanggapan terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut;

Berlandaskan kepada asumsi diatas ditambah lagi dengan posisi pemerintah yang tidak terpaut kepada *vertrounwensvotum* (kepercayaan) dari Dewan, maka Dewan hanya bersifat *legislative council* saja.

Adanya campur tangan DPR dalam penyelenggaraan wewenang Presiden dalam membentuk undang-undang, hal ini karena Negara Republik Indonesia merupakan "*Recht Staat*" yang menghendaki adanya persetujuan rakyat atau persetujuan melalui lembaga perwakilan/ wakil-wakil rakyat dalam pembentukan undang-undang.

Kondisi yang terjadi diatas diamanatkan untuk paralel dengan kondisi didaerah dengan semangat Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimaksudkan juga untuk terjadi dalam tataran hubungan tata kerja antara eksekutif daerah dengan DPRD, pada proses pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Riau, dimana pertemuan antara masing-masing tugas, hak, kewenangan, dan fungsi, telah terakomodir didalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya poin-poin yang menuntut kerjasama atau bersama-sama, seperti halnya :

Untuk eksekutif : adalah Pasal 25 Undang –Undang Nomor 32 Tahun 2004

poin (d). menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBN kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

Untuk DPRD ; adalah Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Poin (a). membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;

Poin (b). membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.

Jadi pada dasarnya hubungan tata kerja antara Eksekutif Daerah dan DPRD dalam persepektif fungsi legislasi, adalah dimanifestasikan dalam proses pembentukan Perda APBD, yang dapat difokuskan/disimpulkan kedalam 2 (dua) hal pokok yaitu ;

pertama; pembahasan secara bersama-sama; dan

kedua; menyetujui secara bersama-sama. seperti termaktub didalam peraturan perundang-undangan diatas.

Reformasi dibidang politik, hukum dan perundang-undangan memberikan perubahan mendasar tentang Eksekutif dan DPRD, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. yang memberi ruang berbeda bagi Eksekutif dan DPRD. Didalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa "di Daerah dibentuk DPRD sebagai Dewan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan Eksekutif Daerah". Selanjutnya yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah hanya "Kepala daerah beserta Perangkat Daerah lainnya". Yang perlu kita catat adalah kedudukan diantara lembaga tersebut bersifat " sejajar" dan menjadi mitra sekaligus (pasal 16). Jika ini dianggap sebagai ide demokrasi dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah, maka kita dapat melihat misi demokrasi yang di emban oleh UU Nomor 22 Tahun 1999. Kedudukan ini akan menjadikan lembaga perwakilan rakyat sebagai unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan,

persamaan didepan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan lain sebagainyayang terdapat didalam sistem pemerintahan demokrasi

Upaya pemberdayaan DPRD melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. menempatkan posisi DPRD setara dengan kekuasaan eksekutif sebagai mitra sejajar, hal ini terletak pada sejumlah hak-hak yang diberikan kepada DPRD dalam tujuannya semata untuk mencapai keseimbangan checks and balance terhadap pihak eksekutif. Namun pada kenyataannya, upaya pemberdayaan DPRD telah menimbulkan fenomena lain yang dapat disimpulkan bahwa DPRD telah menyelewengkan peran sebagaimana yang diharapkan oleh warga masyarakat, seperti halnya; korupsi, *money politic* yang dilakukan oleh sejumlah anggota DPRD tejadi hampir disegenap daerah.

Terkait dengan hubungan tata kerja antara eksekutif dan DPRD dalam perspekif legislasi, paling praktis diamati dalam percampuran tugas, kewajiban, hak, kewenangan dari masing-masing pihak dalam proses penyusunan pembentukan/ pembuatan Peraturan Daerah. Dengan kata lain hubungan eksekutif dan DPRD dalam proses perumusan peraturan daerah, lebih sering dilakukan dalam komunikasi organisasi (antar organisasi) dan komunikasi antar pribadi (interpersonal).

Di dalam komunikasinya dikenal adanya komunikasi formal dan komunikasi informal. Komunikasi formal mengikuti jalur hubungan formal yang tergambar dalam susunan atau struktur organisasi. Adapun komunikasi informal, adalah arus informasinya sesuai dengan kepentingan dan kehendak masing-masing pribadi yang ada dalam organisasi tersebut. Proses hubungan komunikasi informal tidak mengikuti jalur struktural, sehingga bisa terjadi seorang yang mempunyai

struktur formalnya dia berada dibawah, dapat berkomunikasi dengan seorang yang berada ditingkat pimpinan.

Didalam pembuatan Peraturan Daerah, Pemerintah daerah bermitra dengan DPRD, sebagai wujud penyelenggara pemerintahan daerah seperti yang diamanatkan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dalam bunyinya, yaitu : "Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD". Ini merupakan gambaran jelas menyangkut hubungan tata kerja antara eksekutif (Pemerintah Daerah) dengan DPRD.

Kalau DPRD memiliki fungsi mandiri berupa pengawasan dan perwakilan, maka Kepala Daerah memiliki fungsi mandiri berupa pembuatan keputusan Kepala Daerah untuk menjabarkan Perda, dan memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD.

Hubungan DPRD dan jajaran eksekutif yang dinamis tidak saja terjadi dalam rangka pelaksanaan fungsi legeslasi, fungsi budgeter dan fungsi kontrol (pengawasan) dari ketiga fungsi tersebut, kemungkinan besar pelakanaan fungsi pengawasan dan fungsi perwakilan yang akan sangat menonjol.

Berangkat dari kewenangan DPRD meminta keterangan yang disertai ancaman sanksi bagi yang menolaknya, keberanian para anggoata DPRD semakin meningkat baik untuk menggunakan hak meminta keterangan kepada pihak eksekutif (pemerintah daerah), hak mengajukan pertanyaan, pernyataan, pendapat, dan hak untuk mengadakan penyelidikan serta hak untuk meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah maupun mengajukan pertanyaan kritis secara transparan. Karena itu, hal ini tidak saja memerlukan penyesuaian sikap dan prilaku dari kalangan eksekutif karena pada masa lalu mereka mudah sekali

menjinakkan pertanyaan anggota DPRD, tetapi juga memerlukan pendekatan baru dalam merespon pertanyaan kritis dan terbuka dari para anggota DPRD. Pendekatan baru yang dimaksud, tidak lain adalah profesionalisme dalam melaksanakan tugas, secara tegas hanya patuh dan taat kepada rambu-rambu hukum dalam menggunakan/ menjalankan kewenangan, mendahulukan transparansi dan kejujuran di dalam sikap dan tindakan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan kedudukan yang terpisah antara DPRD dengan Pemerintah Daerah atau dengan kata lain bahwa DPRD tidak lagi sebagai bagian dari pemerintah daerah, tetapi DPRD mempunyai keduduan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dalam tatanan yang sejajar sebagai mitra darai Kepala Daerah..

Hal demikian diatur secara tegas di dalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi; "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah".

Kemudian lebih lanjut mengenai hubungan tata kerja antara Kepala daerah dan DPRD ditegaskan didalam Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004, antara lain **64)** :

> "Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu : Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
> Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang

---

64). Penjelasan Umum butir 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang unutk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, makla pemilihan secara demokratis dalam Undang - undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung, yang persyaratan dan tatacaranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan perangkat daerah.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri dalam Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, DPD.

Hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja ygn sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing."

BAB III.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Perundang-undangan.

1. Pengertian Perundang-undangan.

Dari beberapa literatur banyak kita temukan penggunaan istilah yang berbeda-beda menyangkut perundang-undangan. Dari istilah yang paling lazim ditemui didalam buku-buku dan makalah, kebanyakan menggunakan istilah :

1. Peraturan Perundang-Undangan;
2. Peraturan perundangan;
3. Perundang-undangan.

Menurut Amiruddin istilah "perundang-undangan" kiranya adalah yang paling tepat diantara ketiga yang dikemukakan diatas. Peraturan perundang-undangan terjemahan dari *Wet telijhe regeling* yang artinya; adalah peraturan yang bersifat perundang-undangan. 65).

Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan mengandung dua arti. 66).

Pertama, tentang proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari jenis yang tertinggi sampai yang terendah dengan cara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.

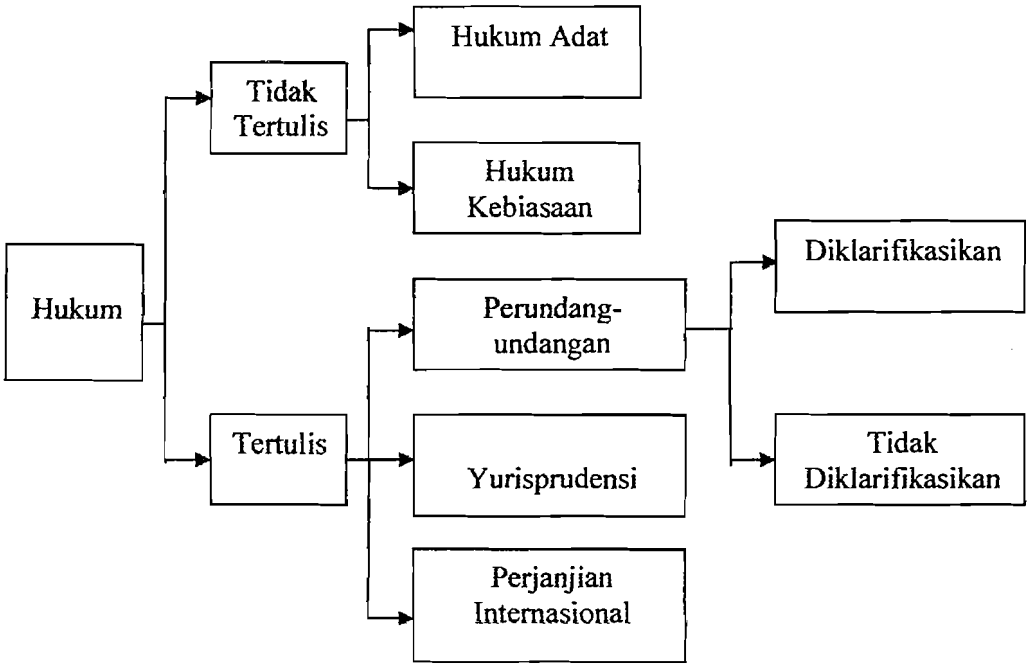
Kedua, keseluruhan produk peraturan dari negara yang bersangkutan.

---

65). Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya,* Bina aksara, Jakarta, 1987.

66). Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang - undangan dan Peraturan kebijaksanaan,* FH. UNDIP, 1993

Hukum pada pokoknya adalah serangkaian peraturan mengenai tingkah laku orang sebagai anggota masyarakat, bertujuan untuk keselamatan, kebahagiaan dan tata tertib didalam masyarakat. Letak perundang-undangan dalam kerangka hukum pada umumnya dapat dilihat dalam skema dibawah ini :



Hukum tertulis dipandang lebih dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dibanding dengan hukum tidak tertulis. Hukum dirasakan memberikan rasa ketentraman dan kenyamanan bagi semua pihak, baik penguasa maupun warga pada umumnya. Hukum dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan menyusup dalam kehidupan warga, karena merasa terwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan.

Berdasarkan uraian diatas maka pengertian dan peraturan perundang-undangan dapat dirumuskan sebagai : segala produk hukum yang dimaksudkan berlaku secara umum dan dituangkan secara tertulis yang didalamnya berisi,

memerintah, larangan dan sanksi yang dikeluarkan oleh pejabat atau lembaga yang berwewenang".

Selanjutnya Solly Lubis berpendapat, bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan itu adalah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain adalah tata cara yang diawali dengan perencanaan/perancangan, pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pengundangan peraturan yang bersangkutan. 67).

Pembentukan peraturan-peraturan negara atau pemerintah dapat digolongkan kedalam :

1. Tindakan pemerintah yang berdasarkan hukum (*rechtshandeling*)
2. Tindakan pemerintahan yang berdasarkan fakta (*feiteleijtehandeling*) 68).

Ciri-ciri dari suatu peraturan perundang-undangan, adalah 69) :

1. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk dan format tertentu;
2. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwewenang baik ditingkat pusat maupun daerah. Yang dimaksud pejabat yang berwewenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku.
3. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pada tingkah laku. Jadi peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*) tidak bersifat sekali jalan (*einmalig*).
4. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum.

---

67). Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1989.
68). Kuncoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1999.
69). Rosyidi Rangga Wijaya, *Pengantar Ilmu Perundang - undangan*, CV.Mandar Maju, Bandung,1998 hal 20.

Adapun yang menjadi manfaat penyusunan hierarki atau tata urutan perundang-undangan semata-mata dalam mengsingkronkan atau menghindarkan konflik teknis pelaksanaan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Dengan cara begitu beberapa peraturan perundang-undangan diharapkan akan berjalan sesuai dengan tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan tersebut 70).

2. Bentuk Peraturan perundang-Undangan

Peraturan Daerah resmi di cantumkan sebagai sumber hukum ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu : melalui Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000, dengan tata urutan sebagai berikut :

1. UUD 1945
2. TAP MPR
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah (PP)
6. Keputusan Presiden (Kepres).
7. Peraturan Daerah (Perda).

Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disetujui pada 24 Mei 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, yang mencantumkan hierarki perundang-undangan menurut Pasal 7, sebagai berikut 71) :

---

70). Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004...hal 86.

71). Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*.....,op.cit, hal 61.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 :

1. UUD 1945
2. Undang-Undang/ Perpu
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5 Peraturan Daerah (Perda);
   a). Perda provinsi;
   b). Perda kabupaten/kota;
   c). Perdes/Peraturan yang setingkat

Tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut, pada dasarnya merupakan suatu sistem dari peraturan perundang-undangan dengan berbagai konsekuansi- konsekuensinya,

Konsekuensi tersebut adalah sebagai berikut :

1. Setiap produk peraturan perundang-undangan hanya dapat dikeluarkan oleh yang berwewenang.
2. Setiap jenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis peraturan perundang-undangannya.
3. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Dikeluarkannya setiap produk peraturan perundang-undangan harus diarahkan dalam rangka menuju terwujudnya masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam tujuan negara.

5. Apabila terdapat suatu peruduk peraturan perundang-undangan yang tidak taat asas dalam sisitem peraturan perundang-undangan maka akan berakibat pada rusaknya suatu sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri.72).

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut 73).

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila harus mengatur sesuatu yang sama, maka peraturan yang terbarulah yang harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang khusus harus diutamakan dari peraturan perundangan yang umum.

---

72). Dahlan Tahib, "Tata Cara Mengaplikasikan Peraturan Perundang-undangan" (Makalah), FH UII, Yogyakarta, 2003.

73). Bagir Manan, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara .....,op.cit*,. hal 46-47

Peraturan Perundang-undangan senantiasa mengikuti perkembangan masyarakatnya, karenanya tidak berlaku abadi, dalam pengertian sebuah peraturan perundang-undangan harus mampu menjawab tuntutan dinamika perubahan masyarakat, oleh sebab itulah sebuah peraturan perundang-undangan dapat saja mengalami perubahan bahkan dinyatakan tidak berlaku. Ketentuan tidak berlaku suatu peraturan perundang-undangan, apabila :

1. *Dibatalkan.*

   Pembatalkan peraturan perundang-undangan dapat secara nayata, artinya peraturan perundang-undangan yang baru secara tegas menyebutkan bahwa perturan perundang-undangan yang lama dicabut. Sebagai contohnya adalah digantikannya Udang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahu 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) yang dengan tegas dalam Pasal 239 menyatakan bahwa dengan berlakunya undang-undang ini, maka UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi.

2. *Daluarsa*

   Peraturan perundang-undang dinyatakan tidak berlaku lagi apabila waktu belakuknya undang-undang tersebut telah lampau

3. *Tidak aktual.*

   Peraturan perundang-undangan tersebut tidak mampu lagi memenuhi tuntutan perkembangan zaman, dengan kata lain tidak sesuai lagi dengan keadaan zaman ketika itu.

Amiroedin Syarif mengemukakan bentuk perundang-undangan pada tingkat pusat dan perundang-undangan pada tingkat daerah. Namun saat ini dikenal 3 (tiga) bentuk perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, antara lain 74) :

1. Janis-jenis yang ditentukan oleh UUD 1945;
2. Peraturan pelaksana yang terdapat didalam praktek, contohnya : Kepres; Kepmen; Peraturan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan peraturan negara lainnya.
3. Peraturan-peraturan tingkat daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Bertolak dari pendapat Amiroeddin diatas, maka dapat dipahami bahwa bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan terbagi atas bentuk peraturan perundang-undangan tingkat pusat, seperti :

1. Undang-Undang;
2. Keputusan Presiden
3. Keputusan Menteri;
4. Keputusan Dirjen;
5. Keputusan Badan Negara.

Dengan bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, seperti :

1. Peraturan Daerah Provinsi;
2. Peraturan Daerah Kabupaten;
3. Peraturan Daerah Kota;
4. Keputusan Gubernur; a. Keputusan yang bersifat mengatur (*Regeling*)
   b. Kepeutusan yang bersifat penetapan (*Beschikking*)

---

74). Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan*.....,Op.cit, hal 31

5. Keputusan Bupati/ Walikota;
   a. Keputusan yang bersifat mengatur (*Regeling*)
   b. Keputusan yang bersifat penetapan (*Beschikking*)
6. Instruksi Gubernur.
7. Instruksi Bupati/ Walikota.

3. Kerangka Dasar Peraturan Prundang-undangan

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan terdapat 4 (empat) landasan, demikian juga dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan dibidang pemerintahan daerah, antara lain 75) :

1. ***Landasan filosofis atau dasar filsafat***, yaitu pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintah) kedalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah.
2. ***Landasan Sosiologis***, yaitu garis kebijakan sosiologis yang menjadi dasar bagi kebijakan-kebijakan yang mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dengan dasar sosiologis ini diharapkan bahwa sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat akan dapat diterima oleh masyarakat secara wajar, sehingga mempunyai nilai efektivitas berkenaan dengan manfaat dari sebuah peraturan itu dibentuk, atau dengan kata lain sejauh mana kemampuan psykologis masyarakat dapat mematuhi sebuah peraturan yang akan dibentuk.

---

75). Pipin Syarifin dan Dedah Jubedah, *Hukum*.....Op.cit. hal..11

3. ***Landasan Yuridis***, yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) untuk pembuatan suatu peraturan pemerintahan daerah. *Contoh* ; di Negara Republik Indonesia adalah Undang - Undang Dasar 1945 yang menjadi landasan Yuridis untuk pembuatan undang-undang organik. Selanjutnya Undang-undang Pemerintahan Daerah menjadi landasan Yuridis bagi pembuatan Peraturan Pemerintah, Surat Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala daerah dan lain-lain. (Untuk Perda lihat UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 18 dan 69 jo PP Nomor 25 Tahun 2000 jo PP Nomor 84 Tahun 2000 jo Permendagri dan Otda Nomor 50 Tahun 2000)

Landasan Yuridis terbagi 3 (tiga).

a *Landasan Yuridis dari segi formal*, Yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu. Contoh; pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menjadi landasan yuridis formal bagi Presiden dalam membuat RUU tentang Pemerintahan Daerah.

b *Landasan Yuridis dari segi Material*, yaitu landasan yuridis dari segi isi atau materi sebagi dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Contoh; Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi landasan yuridis material untuk membuat undang-undang organik tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 32 Tahun 2004).

c *Landasan Yuridis dari segi Teknis*, yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan

tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang tersebut. Contoh; pasal 22A UUD 1945 dan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagai landasan yuridis teknis bagi DPR dan Presiden membuat RUU tentang Pemerintahan Daerah.

4 ***Landasan Politis***, adalah garis garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan negara dan pemerintahan daerah.

Contoh; garis politik otonomi yang tercantum dalam Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomondasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/2002 tentang Rekomondasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA, pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2002 dan Keputusan MPR-RI Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran atas Laporan Pelaksanaan/Keputusan MPR-RI oleh Presiden , DPR, BPK, dan MA, pada Sisdang Tahunan MPR-RI Tahun 2003, yang menjadi landasan politis pembuatan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Hal penting yang menjadi pedoman didalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah asas-asas hukum. Karenanya Asas hukum memiliki arti sebagai *basic truch* (kebenaran azasi) bagi masyarakat hukum yang bersangkutan .

Asas-asas hukum tersebut, adalah 76):

1. Asas pembentukan perundang-undangan
2. Asas materi hukum; yaitu asas hukum yang menyangkut substansi Peraturan Perundang-undangan adalah asas hukum yang berkaitan erat dengan materi muatan suatu Peraturan Perundang-undangan yang akan dirancang.

Tentang jenis asas perundang-undangan ini dikenal 5 (lima) asas yaitu :

a Asas tingkat hierarki; yaitu suatu perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.

b. Undang-undang tidak dapat digganggu gugat; asas ini berkaitan denga hak menguji perundang-undangan (*teotsingsrecht*) hak menguji secara material dan menguji secara formal;

c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*); undang-undang yang bersifat umum adalah yang mengatur persoalan-persoalan pokok secara umum dan berlaku umum pula. Disamping itu terdapat juga undang-undang yang menyangkut persoalan pokok tersebut akan tetapi pengaturannya secara khusus menyimpang dari ketentuan-ketentuan Undang-undang yang umum tersebut;

d. Undang-undang tidak berlaku surut;

e. Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogate lex priori*); apabila terdapat suatu masalah yang diatur dalam suatu undang-undang (lama), kemudian terdapat pula aturan

---

76). Sutjipto Raharjo, "Peran dan Kedudukan Asas-asas Hukum dalam Kerangka Hukum Nasional" (makalah) FH. Universitas Indonesia, 2000

demikian didalam undang-undang yang baru, maka kektentuan yang terdapat didalam undang-undang yang baru itulah yang diberlakukan. 77).

Bertolak dari landasan dan asas-asas perundang-undangan tersebut diatas, maka disusunlah kerangka dasar peraturan perundang-undangan. Secara umum kerangka dasar perundang-undangan itu memuat hal-hal sebagai berikut 78) :

1. Judul/penamaan, yaitu memberikan tanda khusus bahwa Peraturan Perundang-undangan sudah diketahui garis besarnya sejak awal. Dengan membaca judul setiap pembaca sudah dapat mencermati kemungkinan isi dan tujuan selanjutnya Pada bagian judul ini memuat hal-hal sebagai berikut :
   a. Jenis peraturan perundang-undangan
   b. Nomor Peraturan Perundang-undangan
   c. Tahun pembuatan Peraturan Perundang-undangan
   d. Nama Peraturan Perundang-undangan
2. Pembukaan, yaitu suatu Peraturan Perundang-undangan terdiri dari :
   a. Konsideran
   b. Dasar Hukum
3. Batang tubuh yang memuat rumusan Peraturan Perundang-undangan
4. Penutup, yaitu Peraturan Perundang-undangan yang mengakhiri peraturan yang dibuat tersebut yang memuat :
   a. Rumusan perundangan
   b. Tanggal pengesahan
   c. Penanda tanganan pejabat yang berwewenang

---

77). Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan,*....Op,cit, hal 78-84
78). Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan,*.....Op.cit, hal 63

4. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Istilah materi muatan dikenalkan A. Hamid. S. Attamimi, dalam sebuah kajian mengenai "Materi muatan peraturan perundang-undangan" dalam Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 1979, hal 282-292, dimana pada awalnya menerima rekasi yang kurang terpuji, kendati lama kelamaan istilah tersebut dapat diterima oleh kalangan ilmiah 79).

Undang-Undang dalam arti luas yang meliputi semua hukum mengatur sesuatu materi atau masalah tertentu. Dalam hubungan itu timbulah persoalan, apakah didalam undang-undang itu suatu materi harus diatur seluas-luasnya ataukah sedikit mungkin. Yang harus diatur di dalam Undang-Undang adalah apa yang diperlukan di dalam praktek dan tidak lebih dari itu, jadi suatu undang-undang harus lengkap isinya, tetapi tidak perlu memuat ketentuan - ketentuan yang tidak berguna. 80).

Menyadari adanya Peraturan Perundang-undangan yang sangat banyak, sudah barang tentu diperlukan antisipasi untuk pengaturan lebih lanjut. Suatu peraturan tertentu dapat mengatur hal-hal tertentu yang didelegasikan oleh peraturan lain dibidang penyelenggaraan pemerintah negara tidak diatur dalam undang atau peraturan lain, demikian seterusnya. 81).

Berdasarkan alasan-alasan praktis, seringkali tidak perlu seluruh materi diatur didalam undang-undang dalam arti formil, tetapi hanyalah pokok-pokok dan materi itu, sedang peraturan - peraturan pelaksananya dapat diatur dalam peraturan pemerintah atau peraturan lain.

---

79). Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden* .....,Op cit,.hal 193-194
80). Irawan Soejito, *Membuat Undang-undang*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal 123
81). A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden*.....,Op.cit, hal 9

Sedangkan menyangkut apakah yang dimaksud dengan materinya harus lengkap? Irawan Soejito menjelaskan sebagai berikut : Bahwa suatu undang-undang harus mengatur suatu materi itu adalah tergantung terutama dari sifat dan wujud undang-undang yang bersangkutan. 82)

Substansi hukum yang perlu diatur dalm setiap undang, tidak terlepas dari teori yang diciptakan oleh JJ. Rosseau yang menyatakan bahwa suatu undang-undang harus dibentuk oleh pendapat/kehendak umum, dimana hal ini adalah seluruh rakyat yang secara langsung akan mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil. 83).

Materi muatan sebuah peraturan perudang-undangan dapat ditentukan atau tidak dapat ditentukan, tergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan sebuah negara beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara itulah yang menentukannya, negara-negara yang tumbuh dengan sejarah kekuasaan negara yang bermula dari satu tangan (raja atau kepala negara) dengan kekuasaan mutlak, kemudian terjadi dualisme karena pergeseran kekuasaan yang terbagi antara rakyat dan raja/kepala negara, dan akhirnya terjadi pemindahan titik berat kekuasaan dari raja/kepala negara kepada rakyat, maka batas ruang lingkup materi muatan peraturan negara tersebut tidak dapat ditentukan dengan pasti.

Menurut Krabbe, 84), di negeri Belanda soal-soal politiklah yang menentukan lingkup materi muatan peraturan perundang-undangan, dan oleh karena itu tidak dapat ditentukan batasan-batasannya.

---

82). *Ibid.*,.....hal 104
83). *Ibid.*.....hal 197
84) Krabbe, didalam A. Hamid S. Attamimi .....,*Ibid,* hal 207

Sehubungan dengan itu A. Hamid. S. Attamimi mendifinisikan ada sembilan materi muatan dari perundang-undangan, yaitu 85). :

1. yang secara tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR;
2. yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar;
3. yang mengatur kepentingan hak asasi manusia;
4. yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
5. yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
6. yang mengatur organisasi pokok lembaga tertinggi/tinggi negara;
7. yang mengatur pembagian wilayah/daerah;
8. yang mengatur siapa warga negara dan cara mamperolehnya/kehilangan kewara negaraan;
9. yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang

Agar tidak menimbulkan salah paham mengenai penggunaan butir-butir tersebut, maka perlu diberikan catatan dibawah ini. Perincian butir-butir menunjukkan "pena-pena penguji" (*testpennen*) untuk menguji apakah suatu materi peraturan perundang-undangan negara termasuk materi muatan Undang-undang atau bukan.

Bagir Manan, mengajukan 5 (lima) ukuran untuk menetapkan materi atau objek yang harus diatur dengan undang-undang, yaitu 86):

---

85). Ibid... ..hal 219.
86). Bagir Manan, *Dasar-dasar*.....,Op.cit, hal 29

Pertama, Materi yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terdapat ketentuan yang menyatakan hal-hal tertentu diatur dengan undang-undang. Sebelum Undang-Undang dasar 1945 diamandemen, ada 16 (enam belas) hal materi muatan yang secara tegas diperintahkan Undang-Undang Dasar 1945 untuk diatur dengan undang-undang. Pada saat ini setelah amandemen ke empat Undang-Undang Dasar 1945 terdapat 36 (tiga puluh enam) materi muatan yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang.

Kedua, Materi yang oleh undang-undang terdahulu akan dibentuk dengan undang-undang kehakiman terdapat ketentuan; -susunan, -kekuasaan, -serta acara dari badan peradilan seperti tersebut dalam Pasal 10 ayat (1) diatur dalam Undang - undang tersendiri. Kemudian dibentuk undang - undang tentang Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama.

ketiga, Undang-undang dibentuk dalam rangka mencabut atau menambah undang-undang yang sudah ada.

keempat, Undang-undang dibentuk karena menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak dasar atau hak asasi manusia. Jadi materi' muatan sebuah Undang -undang adalah hal-hal yang menyangkut hak asasi manusia.

kelima, Hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak.

B. Peraturan Daerah (PERDA)

Peraturan Daerah mengatur urusan rumah tangga dibidang otonomi dan urusan rumah tangga dibidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Pengelola pemerintahan daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah, didalam banyak hal kepentingan daerah yang menyangkut kehidupan masyarakat yang telah diserahkan kewenangannya oleh pemerintah pusat.

Peraturan daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah tidak hanya proses administrasi, tetapi juga merupakan proses politik yang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan lembaga-lembaga infrastruktur politik yang terdapat didaerah (partai politik, ormas-ormas, LSM, Pers dan lain sebagainya).

Untuk mendapatkan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, segenap pihak yang terkait dalam pembuatan peraturan daerah agaknya perlu mencermati dan mengaktualisasi berbagai dimensi pembuatan peraturan daerah, termasuk permasalahan yang mungkin terjadi disekitar *regulation making proces* itu dewasa ini. Hal ini penting sekali lebih-lebih dengan munculnya paradigma baru otonomi daerah yang memberi kewenangan seluas-luasnya kepada daerah dalam mengurus pemerintahannya sendiri dan mensyaratkan pembuatan peraturan daerah yang sesuai sosiokultur setempat, dengan filosofi pembangunan daerah dalam nuansa demokratis.

Agenda pemerintah daerah diformulasikan dan diproses lebih lanjut untuk dijadikan peraturan daerah yang memiliki legitimasi. Tahap formulasi dan legitimasi

inilah yang menggambarkan dengan jelas Hubungan Tata Kerja antara Eksekutif Daerah dengan DPRD, Dalam tahap formulasi, dilakukan pembahasan atas rancangan kebijakan oleh birokrasi Pemerintah Daerah (sekretaris Daerah dan Badan/Dinas-dinas daerah) atau oleh komisi-komisi di DPRD bekerjasama dengan kelompok pakar/tenaga ahli sebagai konsultan dan legal drafter.

Dibidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat. Peraturan daerah dibidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintah atau suatu kepentingan masyarakat. Sebagai perwujudan kewenangan daerah adalah mengatur dan mengurus sediri urusan pemerintahannya sebagai satuan pemerintahan yang mandiri memiliki kewenangan atribut dalam membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Eksekutif Daerah dan DPRD dalam fungsi legislasi memiliki wewenang untuk membuat Perda, dimana Perda merupakan pelaksanaan dari fungsi legislasi DPRD.

Peraturan Daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah dan DPRD setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.

Oleh karenanya materi Peraturan Daerah secara umum, adalah : 87)

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah, dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintahan daerah;
2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas pembantuan *(medebewind)*

---

87). Bagir Manan, *Menyongsong Fajar* .....Op.cit, hal 72

Dengan demikian Perda adalah merupakan produk hukum dari pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu dalam rangka melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintahan Provinsi sebagai daerah otonom.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah, antara lain 88) :

1. Kepala daerah, menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Prinsip ini sejalan dengan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan "Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal 20 ayat (2) berbunyi; Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. ayat (3) "Jika rancangan Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu". ayat (4) " Presiden mengesahkan rancanan Undang-undang yang disetujui bersama untuk menjadi Undang-undang." ayat (5) "Dalam hal rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan Undang-undang tersebut disetujui, rancangan Undang-undang tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan.

   Memperhatikan semangat perubahan Undang-Undang Dasar 1945, adalah

---

88). Pasal 136 jo 143 UU No. 32 Tahun 2004

implementasi perimbangan kekuasaan eksekutif legislatif dalam semangat kemitraan yang sejajar. Mengenai wewenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama ada pada Kepala Daerah. Terdapat dua ketentuan yang mendasari hal ini ;

pertama; pengaruh sisitem parlementer, dalam sistem parlementer kepala negara yang menetapkan atau mengesahkan rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang. Terlebih lagi kepada negara yang berbentuk kerajaan. Rajalah yang secara hukum sebagai pembentuk Undang-undang. Di Inggris dekenal sebutan *Queen (King) in Paliement* yang menunjukkan bahwa parlemen pada dasarnya adalah aparat Raja.

kedua; pengaruh sistem *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan. Dibeberapa negara barat seperti Amerika Serikat misalnya, wewenang menetapkan Rancangan Undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan Kongres ada pada Presiden, sebagai bentuk *checks and balance* antara Kongres dan Presiden. **89).**

2. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi , daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan; Ketentuan sederhana mengenai standar baku lingkup Peraturan Daerah yaitu untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah dibidang otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah dibidang otonomi mencakup baik substansi urusan maupun tata cara menyelenggarakannya.

---

89). Bagir Manan, *Menyongsong fajar*.....Op,cit, hal 137

3. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah yang bersangkutan; Penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan. Peraturan daerah dibidang tugas pembantuan hanyalah mengenai tata cara penyelenggaraan urusannya.
4. Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (dapat dibatalkan Pemerintah. Pasal 142 ayat 2) Yang dimaksud "bertentangan dengan kepentingan umum" dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang dapat berakibat pada terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentramana/ketertiban umum serta kebijakan yangn bersifat diskriminatif.

Dalam kaitannya dengan pengawasan represif, Peraturan Derah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dibatalkan. Sepanjang Peraturan Daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya yaitu; UUD 1945, Undang-Undang akan batal demi hukum atau dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang ternyata mengatur hal dibidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah maka peraturan itulah yang harus dibatalkan bukan Peraturan Daerah dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*). **90).**

---

90). Ibid.....hal. 138

5. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

   Peraturan Daerah dalam keputusan Kepala Daerah yang mengatur akan mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah dimuat (diundangkan) dalam lembaran daerah. Kekuatan hukum dan mengikat semestinya berarti "kekuatan berlaku" artinya: pemuatan dalam lembaran daerah merupakan saat berlaku, Namun didalam prakeknya tidak demikian karena adakalanya Undang-undang atau Peraturan Daerah menentukan saat berlakunya yang tidak sama dengan saat dimuat dalam lembaran negara atau lembaran daerah. Untuk menghindari kerancuan maka sebaiknya lembaran negara atau lembaran daerah tidak diberi arti sebagai syarat mengikat, atau memiliki kekuatan mengikat sebagai hukum bagi sebuah Undang-undang atau Perda, tetapi dipandang sebagai publikasi resmi dalam rangka fiksi hukum yang menyebutkan " setiap orang dianggap mengetahui undang-undang" Undang-undang atau Peraturan Daerah dapat menentukan saat berlaku pada saat dimuat dalam lembaran negara atau lembaran daerah, atau menurut waktu lain yang ditentukan dalam undang-undang atau Peraturan daerah yang bersangkutan. Pernyataan berlaku pada saat tertentu dapat ditentukan dengan menunjuk saat tertentu (tanggal, bulan, dan tahun tertentu) atáu dengan tindakan administratif tertentu misalnya dengan pengumuman atau keputusan tertentu tindakan administratif ini tidak menciptakan kekuatan hukum hanya sebagai saat pelaksanaan semata.

6. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagaian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan; Biaya paksaan dipahami sebagai

biaya paksaan untuk penegakan hukum, dalam ketentuan ini sebagai sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar Peraturan Daerah diluar ketentuan yang telah diatur dalam ketentuan pidana sebagai akibat dari pelanggaran Peraturan Daerah tersebut.

7. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau dengan denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupaiah); Ancaman pidana yang terdapat didalam suatu peraturan perundang-undangan dibutuhkan untuk menegakkan fungsi dan kewibawaan sebuah peratuan perundang-undangan itu sendiri, ancaman pidana semata bertujuan untuk mendidik pelaku pelanggaran dan guna mempersempit ruang pelanngaran itu sendiri. Diharapkan ancaman pidana menjadi pembatas/penghalang bagi masyarakay untuk melakukan pelanggaran yang kesemua dari maksud dan tujuan ancaman pidana adalah manuju kepatuhan akan sebuah peraturan perundang-undangan.
8. Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya. Hampir senada dengan poin (7). Bahwa ancaman pidana dilandasi oleh maksud untuk menekan pelanggaran yang ditujukan kepada tumbuhnya kesadaran hukum untuk mematuhi sebuah peraturan perundang-undangan. Kata "*sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya*" bermakna, agar sifat mengikat dan sifat membatasi dalam bentuk ancaman pidana dari sebuah peraturan perundang-undangan, untuk tidak berbenturan dan tumpang tindih dengan ancaman pidana yang terdapat pada peraturan perundang-undangan linnya. Atau dengan kata lain, bahwa ancaman pidana yang dimaksu dengan poin tersebut

akan tetap aktual dan bersinerjik dengan apa yangh terkandung dengan peraturan perundang-undangan lainnya. 91).

Perda meliputi: (a). Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur, (b). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. (c). Peraturan Desa (peraturan yang setingkat) dibuat oleh Badan Perwakilan Desa (Badan Permusyawaratan Desa) bersama dngan kepala desa. Ketentuan ini relevan dengan ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal (12) meyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. 92)

Karena Perda merupakan hasil bersama antara Gubernur /Bupati/Walikota dengan DPRD, maka tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, seperti : 93).

(a). Unsur DPRD

Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Menyusun, mengajukan rancangan Perda bertalian dengan kewenangan legislasi DPRD atau juga hak lain yang secara tidak langsung dapat

---

91). Ibid. .....hal 141
92). Pipin Syarifin, *Hukum*..... Op.cit hal 160-161
93) Bagir Manan, *Menyongsong*.....Op.cit hal 77

dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu : (a) hak penyidikan, yang dapat digunakan sebagai sarana evaluasi, hak tersebut tidak semata-mata ditujukan menyelidiki kebijakan pemerintah daerah yang sedang berjalan, akan tetapi juga untuk berbagai kepentingan legislasi; (b) hak inisiatif, didalam prakteknya hak inisiatif lebih didominasi oleh pemerintah daerah, hal ini terjadi karena terdapat sejumlah hambatan pada DPRD antara lain, keahlian, pengalaman, ketrampilan anggota dalam menggagas perda; (c).hak amandemen, tidak tertutup kemungkinan terhadap Raperda datang dari inisiatif DPRD sendiri; (d) persetujuan atas Raperda, dalam ungkapan dengan persetujuan harus pula diartikan "dapat tidak menyetujui" atau "menolak" Raperda.

(b). Unsur Kepala daerah

Keikutsertaan Kepala daerah dalam pembentukan Perda, mencakup kegiatan : (1) -berdasarkan undang-undang Nomor 32 tahun 2004, Kepala daerah berwewenang menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD, (2) -dengan hak inisiatif mengajukan rancangan Perda, (3). -Menyusun dan mengajukan Raperda kepada DPRD untuk dibahas bersama, (4) -Pengundangan.

(c). Unsur Partisipasi

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikut sertaan pihak-pihak diluar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda. Ada dua sumber partisipasi, antara lain : (1) Unsur-unsur pemerintahan diluar DPRD dan Pemerintah Daerah, seperti; kepolisisan, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, NGOs dan lain-lain; (2). Masyarakat, baik individual

sebagai ahli ataupun yang memiliki pengalaman, maupun kelompok seperti LSM. sesuai dengan bidang keahlian atau pengalamannya 94). Hal ini dipandang penting, karena : a) menyerap pengetahuan, keahlian, pengalaman masyarakat sehingga menjamin mutu yang memenuhi syarat untuk sebuah Perundang-undangan yang baik; (b) menjamin Perda sesuai dengan kenyataan hidup dalam masyarakat; (c) menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*) dan rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) terhadap Perda tersebut.

Pembentukan Perda bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah dan pemberdayaan masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa perda yang baik adalah memuat ketantuan, antara lain : 95)

a). memihak kepada kepentingan rakyat banyak;

b) menjunjung tinggi haka asasi manusia;

c) berwawasan lingkungan dan budaya.

Selanjutnya, Peraturan Daerah sebagaimana kapasitasnya juga tidak terlepas dari ketentuan pembentukan Peratauran Perundang-Undangan, dalam pembentukan Peraturan Daerah haruslah mengindahkan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adapun asas pembentukan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

---

94). Ibid.....hl 85
"UU No.4 Tahun 1999, Pasal 3 ayat (1), Pasal 19, Pasal 26. Dalam UU No.3 Tahun 1999, Pasal 43 ayat (1) huruf d, ditentukan sekurang-kurangnya berpendidikan SLTA. KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum menentukan syarat SLTP. Suatu tindakan melampaui wewenang (*deteurnement de pouvoir)*"

95). *Ibid* .....hal 133

1. Asas tingkatan hierarkis (UU Nomor 10 Tahun 2004)
2. Asas Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat, kecuali dibawah Undang-Undang (UU Nomor.14 Tahun 1970 jo. UU Nomor 14 Tahun 1985 jo. UU Nomor 5 Tahun 1965 jo. SE.MA Nomor. 1 Tahun 1993)
3. Asas *Lex specialis drogat lex generalis* (ketentuan khusus dapat mengenyampingkan ketentuan umum)
4. Asas undang-undang tidak boleh berlaku surut.
5. Asas peraturan baru mengenyampingkan peraturan yang lama.

1. Asas-asas dan Materi Muatan Perda.

Sehubungan dengan Peraturan Daerah Provinsi Riau, maka materi muatan Peraturan Daerah Provinsi Riau adalah merujuk kepada UU Nomor 32 Tahun 2004. yaitu; materi muatan Peraturan Daerah yang mengandung Asas-asas seperti yang diuraikan sebagai berikut 96) :

a. *Asas pengayoman*; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentyraman masyarakat.
b. *Asas kemanusiaan*; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proposional.

---

96). Pipin Syarifin dan Dedah Jubedah, *Hukum* .....Op Cit. hal 17.

c. *Asas kebangsaan*; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

d. *Asas kekeluargaan*: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengamblan keputusan.

e. *Asas kenusantaraan*; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang - undangan di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. *Asas bhineka tunggal ika*; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman pendududk, agama, suku dan golongan, kondiasi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. *Asas keadilan*; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*; aadalh bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. *Asas ketertiban dan kepastian hukum*; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. *Asas kesimbangan, keserasian, dan keselarasan*; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan indevidu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

k. *Asas lain yang sesuai dengan bidang hukum perundang-undangan yang bersangkutan*, antara lain :

   a. Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.

   b. Dalam hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian antara lain kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Selanjutnya tentang proses penyusunan, pembentukan, dan perancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tidak lepas mengindahkan landasan yuridis yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. didalam Pasal-pasal; Pasal 22 butir (n); Pasal 25 butir (b), (c), (d). Pasal 41, Pasal 42 ayat (1) butir (a), (b). Pasal 44 ayat (1) butir (a), jo ketentuan pada BAB VI Pasal 136 ayat (1), dan ayat (3).

1. Pasal 22 butir (n) ; hak dan kewajiban serta kewenangan daerah dalam hal membentuk peraturan perundang-undangan daerah dan serta hak dan kewenangan untuk menerapkan peraturan perundang-undangan di daerah tersebut.

2. Pasal 25 butir (b), (c), (d); adalah rincian yang menyangkut tugas, wewenang dan kewajiban Kepala daerah dalam hal mengajukan rancangan peraturan daerah, membentuk peraturan daerah, membahas dan menetapkan Peraturan daerah, menyangkut kewenangan bersama DPRD dalam hal menetapkan Perda tentang APBD.

3. Pasal 41 ; Terkandung hak legislasi pada DPRD dalam kedudukannya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, pasal ini secara lebih tegas mengamanatkan fungsi legislasi dari DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah.

4. Pasal 42 ayat (1) butir (a), (b) ; adalah kewenangan DPRD membentuk kemudian dengan semangat kebersamaan untuk membahas Perda dan menyetujui Perda bersama-sama dengan Kepala Daerah. Sebagai diskripsi dari bentuk keseimbangan kewenangan dalam semangat *checks and balance*.

5. Pasal 44 ayat (1) butir (a); sebagai landasan yuridis bagi hak anggota DPRD untuk mengajukan rancangan Perda. dalam perumusan hak-hak indevidu bagi setiap anggota DPRD. Dalam pemahaman bahwa adanya akses yang mewadahi kreasi, ide, pendapat secara indevidu bagi anggota DPRD.

6. Pasal 136 ayat (1), (3) ; adalah menekankan bahwa Kepala Daerah memiliki kewenangan menetapkan Perda, dan kemudian menjelaskan bahwa Perda harus mendapatkan persetujuan bersama antara Kepala daerah dan DPRD. Selanjutnya Perda merupakan penjabaran dari peraturan yang lebih tinggi, dalam pengertian bahwa Perda memiliki rujukan sebagai landasan yuridis. Dengan memperhatikan ciri khas kedaerahan masing-

masing telah menggambarkan landasan moral dalam pembuatan Perda berarti pula telah memenuhi landasan sosiologis.

Selanjutnya, sebagai landasan filosofis bagi pembuatan Pertauran daerah, adalah alasan terbentuknya sebuah Perda semata bertujuan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terkandung didalam Pasal 136 ayat (2), dan Pasal 137 butir (a).

1. Pasal 136 ayat (2);

   Perda dibentuk dengan bersahaja semata demi tujuan untuk penyelenggaraan otonomi daerah, baik untuk pemerintahan daerah di Provinsi, Kabupaten, dan tugas pembantuan, dengan kata lain Perda dalam makna dan fungsinya adalah sebagai sarana dan landasan hukum bagi pelaksanaan pemerintahan daerah;

2. Pasal 137 butir (a) ;

   Perda memiliki tujuan yang jelas, karenanya Perda dibuat dengan bersahaja dan terencana dengan baik.

Selanjutnya UU Nomor 32 tahun 2004 memberikan penjelasan menyangkut materi muatan yang terdapat didalam peraturan daerah, terkandung asas-asas sebagai berikut :

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/atau,

j). keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dalam pengertian materi muatan ini terkandung pula materi muatan Perda, seperti bunyi pasal 143 :

1. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
2. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)
3. Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Pasal 145 ayat (2). Terkandung makna ;

bahwa ; ""Perda dapat dibatalkan bilamana bertentangan dengan kepentingan umum, atau bilamana bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi"

2. Fungsi dan Prinsip Dasar Perda (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan yang ditetepkan berdasarkan Peraturan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga merupakan sarana untuk dapat mengetahui kemampuan pemerintah Provinsi dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilih , serta sebagai penentu bagi kebijakan mendatang.

APBD dalam persektif administrasi negara paling tidak memiliki tiga fungsi, yaitu :

1. Sebagai pedoman bagi pemerintah provinsi dalam mengelola daerah, untuk satu preode dimasa yang akan datang;
2. Sebagai instrumen pengawasan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah.
3. Sebagai instrumen untuk menilai kinerja pemerintah daerah.

APBD dalam perspektif ekonomi adalah memiliki tiga fungsi, antara lain adalah :

1. Fungsi alokasi, mengandung arti kegiatan penyusunan anggaran merupakan sarana untuk penyediaan barang dan jasa sosial dalam rangka pemenuhan pelayanan publik;
2. Fungsi distribusi, penyusunan anggaran merupakan mekanisme pembagian secara merata dan berkeadilan atas berbagai sumber daya dan pemanfaatannya;
3. Fungsi stabilisasi, mengandung arti pengaturan-pengaturan stabilitas ekonomi.

Karena itu dalam penyusunan APBD hendaklah mengakomodir beberapa prinsip dasar sebagai berikut :

1. Transparan, terbuka, tidak ada yan disembunyikan;
2. Partisipatif, melibatkan masyarakat dalam setiap proses penganggaran;
3. Disiplin, berorientasi kepada kebutuhan masyarakat;
4. Keadilan, pengalokasian anggaran harus didistribusikan secara adil tanpa diskriminasi;
5. Efisiensi dan Efektivitas, dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk menghasilakn peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat secara maksimal;
6. Rasional dan terukur, semua anggaran yang dialokasikan harus memiliki alat ukur untuk menilai *outcome*, *benefit* dan *impect*-nya.

Menurut Pasal 21 Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, mengemukakan persyaratan dalam penyusunan Ranperda APBD; bahwa harus dilengkapi dengan dokumen :

1. Ringkasan APBD;
2. Rincian APBD;
3. Daftar rekapitulasi APBD menurut bidang pemerintahan dan organisasi perangkat daerah;
4. Daftar piutang daerah;
5. Daftar investasi (penyertaan modal) daerah;
6. Daftar dana cadangan;
7. Daftar utang atau pinjaman daerah;
8. Neraca daerah tahun anggaran yang lalu.

3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah yang diawali dari Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah, yang dapat diajukan oleh Kepala Daerah atau juga diajukan oleh DPRD (berdasarkan hak inisiatifnya masing-masing). Dalam rangka penyusunan/pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau berpedoman kepada :

1. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah;
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk Hukum Daerah;
3. Kepeutusan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau tetap berpedoman kepada asas-asas umum pembentukan Peraturan Daerah, 97). Pada umunya seperti :

1. *Asas kejelasan tujuan*, adalah setiap pemebentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai;

---

97). Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi*,.....Op.cit, hal 132

2. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*, adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwewenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwewenang;
3. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan*, adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
4. *Asas dapat dilaksanakan*, adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
5. *Asas kedayagunaan dan hasil guna*, adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang betul-betul dibutuhkan dan bermanfaat didalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
6. *Asas kejelasan rumusan*, adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. *Asas keterbukaan*, adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasannya bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesaempatan yang seluas-luasnya untuk

memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

3.1 Pengajuan Rancangan atas inisiatif Kepala Daerah.

Dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka penyusunan/pembuatan Rancangan Peraturan Daerah, dikoordinasikan oleh dinas-dinas terkait,- seperti halnya Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Riau di bidang Pajak dan Retribusi Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah dikoordinasikan oleh Dinas Pendapatan Provinsi Riau dengan melalui prosedurnya, antara lain :

1. Mencari informasi dengan Dinas-dinas yang ada di Provinsi lain yang berkaitan dengan Peraturan Daerah, setelah mendapatkan informasi Dinas Pendapatan Provinsi Riau melakuan Studi Banding ke Provinsi yang bersangkutan untuk melakukan koordinsi.
2. Setelah informasi diperoleh. Maka Dinas Pendapatan Provinsi Riau membuat Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan potensi dan kreteria yang ada di daerah, kemudian Rancangan Peraturan Daerah tersebut dibahas dalam satu tim (intern) Dinas Pendapatan Provinsi Riau yang mencari masukan-masukan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.
3. Rancangan Peraturan Daerah setelah dibahas dilingkungan Dinas Pendapatan Provinsi Riau kemudian diajukan ke Biro Hukum.
4. Biro Hukum kemudian mengundang Dinas Pendapatan Provinsi Riau dan Instansi terkait untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah seperti :
   a). Retribusi Izin Pengolahan Limbah Cair (dibahas oleh Biro Hukum dan Bapelda)

b). Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (dibahas oleh Biro Hukum, Biro Perlengkapan dan Instansi terkait).

c). Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (dibahas oleh Biro Hukum, Dispenda dan Dinas Distamb)

5. Rancangan Peraturan Daerah setelah dibahas di Biro Hukum kemudian Rancangan Peraturan Daerah ini dibahas lagi ditingkat eksekutif.
6. Jika telah dibahas ditingkat eksekutif, Rancangan Peraturan Daerah tersebut diteruskan lagi dengan mengundang pihak legislatif.
7. Setelah pembahasan oleh eksekutif dan legislatif, di adakan studi banding sehubungan dengan Rancangan Peraturan Daerah yang dibuat tersebut.
8. Kemudian Rancangan Peraturan Daerah tersebut diajukan kembali ke Biro Hukum, selanjutnya Biro Hukum menyampaikan ke DPRD untuk proses selanjutnya untuk dijadikan Peraturan Daerah.
9. DPRD mengundang Biro Hukum, Dinas Pendapatan Daerah dan Dinas/Instansi terkait untuk melakukan pembahasan bersama.
10. Bila telah terdapat kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif maka Peraturan Daerah tersebut dapat di sahkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD, dan diundangkan dalam Lembaran Daerah.
11. Proses Sosialisasi dan Penyuluhan Peraturan Daerah kepada wajib pajak dilakukan oleh Dinas Pendapatan Provinsi Riau bersama-sama Biro Hukum.

3.2. Pengajuan rancangan atas inisiatif DPRD.

Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa rancangan dapat diajukan oleh DPRD sebagai prakasa DPRD, dengan prosedur yang tetap berpedoman pada keempat Keputusan Menteri diatas. Prosedurnya sebagai berikut :

Yang harus manjadi perhatian bahwa Rerncana Anggaran Satuan Kerja tersebut (RASK) hendaklah disampaikan terlebih dahulu kepada DPRD sebelum dilakuan pembahasan-pembahasan awal, sebagaimana yang diamanatkan didalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pasal 1 UU Nomor 17 tentang Keuangan Negara.

> " dinyatakan dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya".

Selanjutnya ayat (4) dinyatakan, Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hal inilah yang tidak terjadi dalam proses pembentukan Perda APBD Provinsi Tahun 2005

Selanjutnya kesemua Rancangan Peraturan Daerah, baik yang berasal dari inisiatif eksekutif maupun yang berasal dari usul prakarsa (inisiatif) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dibahas melalui 4 (empat) tahapan pembahasan seperti yang telah diatur didalam Tata tertib DPRD, pengecualian dari hal seperti yang tersebut diatas itu dapat saja terjadi berdasarkan kesepakatan atau kehendak lain dari panitia musyawarah agar persetujuan Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan secara aklamasi.

Adapun pembahasan Ranperda dilakukan melalui 4 (empat) tahap pembicaraan, yaitu tahap I, II, III dan IV.

1. Pembicaraan tahap pertama, meliputi :
   a. Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna terhadap Rancangan Perda yang berasal dari Kepala Daerah.
   b. Penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi / pimpinan gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus atas nama DPRD terhadap Rancangan Perda atas usul prakarsa DPRD.
2. Pembicaraan tahap kedua, meliputi :
   a. Dalam Rancangan Perda yang berasal dari Kepala daerah :
      1). Pandangan umum dalam rapat paripurna oleh para anggota yang membawa suara fraksi terhadap Rancangan Perda.
      2). Jawaban kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum para anggota sebagaimana yang dimaksud angka 1 diatas.
   b. Dalam Rancangan Perda berasal dari usul prakarsa (DPRD) :
      1). Pendapat Kepala Daerah dalam rapat paripurna DPRD terhadap Rancangan Perda yang berasal dari inisiatif anggota DPRD.
      2). Jawaban pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna terhadap Kepala Daerah sebagaimana dimaksud angka 1 diatas.
3. Pembicaraan tahap ketiga, meliputi :

   Pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau rapat Panitia Khusus, yang dilaksanakan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah, atau dengan pihak ahli yang diundang.

Kepala daerah dan Ketua DPRD adalah yang berhak menandatangani Peraturan Daerah, ketetapan ini berlandaskan pada Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor. 188/342.4/1943/PUOD Tanggal 5 Mei 1981. Dalam hal Kapala Daerah dan ketua DPRD berhalangan maka Kepala Daerah maupun Ketua DPRD dapat menunjuk pejabat lain untuk menanda tangani, berdasarkan keputusan Kepala Daerah dan atau Ketua DPRD. Tanggal Penetapan Perda dan berlakunya Perda adalah sejak tanggal ditanda tangani oleh Kepala Daerah dan ketua DPRD.

6. Pengundangan Peraturan Daerah.

a. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan dalam Pasal 136 ayat (5) bahwa ; Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *"Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD"* berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

b. Menurut Kep. Mendagri Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah; Peraturan Daerah mempunyai hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran daerah itu meliputi :

(1). Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

(2). Peraturan Daerah tentang Pajak.

(3). Peraturan Daerah tentang Retribusi.

(4). Peraturan Daerah tentang Kelembagaan.

(5). Peraturan Daerah yang mengatur selain materi No. 1 s/d 4.

4. Pembicaraan tahap keempat, meliputi :

   a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului

      1). Laporan hasil pembicaraan tahap tiga.

      2). Pendapat akhir fraksi-fraksi yang dismpaikan anggotanya.

   b. Sambutan dari Kepala daerah terhadap pengambilan keputusan yang dimaksud.

5. Penetapan Peraturan Daerah.

Ditegaskan tentang tugas, wewenang, kewajiban Kepala Daerah seperti yang diamanatkan oleh Pasal 25 butir (c) jo Pasal 136 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004, dimana Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Di dalam Peraturan Daerah yang memerlukan penetapan terkandung muatan, seperti :

(a). Adanya ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan secara langsung kepada rakyat.

(b). Adanya ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

(c). Adanya beban kepada rakyat, seperti halnya pajak, retribusi.

(d). Adanya ketentuan yang harus diketahui umum yang menyangkut kepentingan rakyat banyak, misalnya; penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menetapkan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah, pengaturan gaji dan lain sebagainya.

Untuk menjamin keserasian dan keterkaitan antara materi Peraturan Daerah dengan Penjelasannya, maka penjelasan atau Peraturan Daerah dicabut didalam tambahan Lembaran Daerah.

Tata cara pengundangan dan pengumuman Peraturan Daerah menurut Pasal 10 s/d Pasal 16 Kep. Mendagri Nomor. 24 Tahun 2001, adalah :

1. Pemerintah Daerah menerbitkan Lembaran Daerah dan Berita Daerah untuk mengundangkan dan mengumumkan Peraturan Daerah;
2. Pengundangan Peraturan Daerah ditetapkan sebagai berikut :
   a). Seri A; untuk Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
   b). Seri B; untuk Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah;
   c). Seri C; untuk Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah;
   d). Seri D; untuk Perturan Daerah tentang Kelembagaan;
   e). Seri E; untuk Peraturan Daerah yang mengatur materi Peraturan Daerah selain huruf A s/d E diatas.
3. Pencatatan penjelasan atas Peraturan Daerah dalam buku Lembaran Daerah ditetapkan sama dengan pengundangan Peraturan Daerah;
4. Pengundangan Keputusan Kepala Daerah sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah, ditetapkan sama dengan pengundangan Peraturan Daerah;
5. Seri pengumuman Peraturan Daerah dan Kepala Daerah ditetapkan sama;
6. Pengumuman keputusan bersama dicantumkan dalam Berita Daerah Seri F;
7. Pengumuman Keputusan Kepala Daerah tertentu dicantumkan dalam Berita Daerah Seri G;

8. Pejabat yang berwewenang mengundangkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat menyeluruh yaitu Sekretaris Daerah;
9. Pejabat yang berwewenang mengumumkan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, keputusan bersama dan Keputusan Kepala Daerah tertentu yaitu; Kepala Biro Hukum Provinsi;
10. Naskah asli dari Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang telah diumumkan harus disimpan. Penyimpanan ini dilakukan oleh Biro Hukum Provinsi.

Asumsi yang beranggapan bahwa Pemerintah Daerah dianggap kurang produkif dalam prespektif Pembentukan Peraturan Daerah, adalah berpedoman pada minimnya produk Peraturan Daerah dalam masa Tahun 2004 dan Tahun 2005.

Jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, seperti; Pada awal Otonomi Daerah (Tahun 2001) terdapat 37 (tiga puluh tujuh) Perda, kemudian setelah itu pada tahun 2002 terdapat 19 (sembilan belas) Perda (sisa penyelesaian Perda tahun sebelumnya yaitu Tahun 2001), selanjutnya pada tahun 2003 hanya ada 2 (dua) Perda.

Perda tahun 2004 dan tahun 2005 adalah sebagai berikut ini :

Perda Tahun 2004 :

Sepanjang tahun 2004 hanya ada empat (4) Perda yang dihasilkan, yaitu :

1. Perda Nomor 1 Tahun 2004 (16/02/2004)
   tentang (RENSTRA) Rencana Strategis Provinsi Riau Tahun 2004-2008;
2. Perda Nomor 2 Tahun 2004 (26/03/2004)

tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD Tahun Anggaran 2004).

3. Perda Nomor 3 Tahun 2004 (31/08/2004) tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2004.
4. Perda Nomor 4 Tahun 2004 (06/09/2004) tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Riau.

Pada tahu 2004 telah membatalkan Perda Nomor 7 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Pengendalian Pembuangan Limbah Cair.

Perda Tahun 2005 hingga penelitian ini :

Selam tahun 2005 hingga penelitian ini berlangsung hanya ada 2 (dua) Perda yang dihasilkan, adalah sebagai berikut :

1. Perda Nomor 1 Tahun 2005 (03/02/2005) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2005. yang kemudian dilakukan perubahan (09/08/2005)
2. Perda Nomor 2 Tahun 2005. (06/07/2005) tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (DPRD) Provinsi Riau.

Rendahnya tingkat pruduktivitas Peraturan Daerah Provinsi Riau tidak terlepas dari rendah kemampuan inovasi lembaga legislatif (DPRD), maka pantas jika ditemukan semacam asumsi tentang beberapa anggota DPRD yang ditemukan dalam penelitian, bahwa yang menjadi kendala bagi DPRD lebih banyak berpangkal kepada rendahnya SDM anggota legislatif menyangkut : penguasaan bidang administrasi dan manajemen pemerintahan, selanjutnya ketidak mampuan

penguasaan dalam baca, tulis, dan praktis bahasa asing telah menimbulkan kendala, dalam nuansanya lucu bagi anggota legislatif lainnya.

Salah seorang anggota dewan wakil rakyat lainnya yang penulis wawancarai mengemukakan, bahwa :

> *"Permasalah lemahnya SDM dari anggota DPRD Provinsi Riau ini adalah kelemahan yang mendasar, hal ini disinyalir bahwa kelemahan seperti yang dikemukakan oleh beberapa anggota DPRD senior ini adalah sebagai akibat dari sistem rekrutmen politik/partai yang kurang fair atau tidak selektif memilih wakil yang pantas didudukkan di DPRD. Sistem rekrutmen lebih didominasi oleh kepentingan politis, kepentingan partai yang menempatkan wakilnya tanpa mengindahkan dan memperhatikan kemampuan wakilnya. Pemilihan wakil didasarkan pada senioritas atau kepada besarnya sumbangan materi seseorang kepada organisasi/partainya".*

Dari hasil wawancara dengan beberapa orang anggota senior Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya rendahnya tingkat disiplin dan tingkat kemampuan Sumber Daya Manusia sebagian dari anggota DPRD adalah kendala yang serius dalam penyusunan/pembentukan Perturan Daerah

Selanjutnya kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi Riau dalam menjalankan roda pemerintahannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, mengklasifikasikan kewenangan kedalam dua kelompok yaitu :

pertama, yaitu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi: :

(a). perencanaan dan pengendalian pembangunan;
(b). perencanaan, pemenfaatan, dan pengawasan tata ruang;

(c). penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
(d). penyediaan sarana dan prasarana umum;
(e). penanganan bidang kesehatan;
(f). penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
(g). penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
(h). pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
(i). Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah, termasuk lintas kabupaten/kota;
(j) pengendalian lingkungan hidup;
(k). pelayanan pertanahan;
(l). pelayanan kependudukan;
(m).pelayanan administrasi;
(n). pelayanan adminstrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
(o).penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
(p).urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

kedua, yaitu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten / kota, meliputi :

(a). perencanaan dan pengendalian pembangunan;
(b).perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
(c).penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
(d).penyediaan sarana dan prasarana umum;
(e). penanganan bidang kesehatan;
(f). penyelenggaraan pendidikan;
(g). penanggulangan masalah sosial;
(h). pelayanan bidang ketenagakerjaan;
(i). Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
(j). pengendalian lingkungan hidup;
(k). pelayanan pertanahan;
(l). pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
(m).pelayanan administrasi umum pemerintahan;
(n).pelayanan administrasi penanaman modal;
(o).penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
(p).urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-udangan.

BAB IV.

Hubungan Tata Kerja Antara Eksekutif Daerah Dengan DPRD Dalam Proses Pembentukan Perda APBD Tahun 2005 di Provinsi Riau

A. Tinjauan Umum Provinsi Riau.

Provinsi Riau terdiri daerah daratan dan daerah perairan. Didaerah perairan terdapat 3.214 pulau besar dan kecil. Diantaranya 743 buah pulau sudah mempunyai nama sedangkan sisanya belum mempunyai nama. Sebagian besar pulau-pulau kecil yang terhampar di Laut Cina Selatan belum dihuni penduduk. Dengan luas kurang lebih 329.867,61 km2, sebesar 235.306 km2 (71,33 persen) merupakan daerah lautan dan hanya 94.561,61 km2 (28,67 persen) daerah daratan. Disamping itu di daerah lautan yang berbatasan dengan negara lain diperkirakan luas daerah Zone Ekonomi Eksklusif adalah 379.000 km2.

Didaerah daratan terdapat 15 sungai, diantaranya ada 4 sungai yang mempunyai arti penting sebagai prasarana perhubungan seperti sungai Siak (300 km) dengan kedalaman 8-12 m, Sungai Rokan (400 km) dengan kedalaman 6-8 m, Sungai Kampar (400 km) dengan kedalaman lebih kurang 6 m, dan Sungai Indragiri (500 km) dengan kedalaman 6-8 m. Ke empat sungai yang membelah dari pegunungan dataran tinggi Bukit Barisan bermuara di Selat Malaka dan Laut Cina Selatan itu dipengaruhi pasang surut laut.

Batas-batas Provinsi Riau :

- Sebelah Utara : berbatasan dengan Provins Kepulauan Riau.
- Sebelah Selatan : berbatasan dengan Provinsi Jambi dan Selat Berhala.

- Sebelah Timur : berbatasan dengan Kepulauan Riau dan Laut Cina Selatan.
- Sebelah Barat : berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat dan Provinsi Sumatera Utara.

Provinsi Riau terbagi atas 9 (sembilan) Kabupaten dan 2 (dua) Kota yaitu :

1. Kabupaten Kuantan Singingi;
2. Kabupaten Indragiri Hulu;
3. Kabupaten Indragiri Hilir;
4. Kabupaten Pelalawan;
5. Kabupaten Siak;
6. Kabupaten Kampar;
7. Kabupaten Rokan Hulu;
8. Kabupaten Bengkalis;
9. Kabupaten Rokan Hilir;
10. Kota Pekanbaru;
11. Kota Dumai.

Dari 11 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau terdapat 120 Kecamatan, dimana masing-masing Kecamatan terdiri dari beberapa kelurahan/Desa yang dikepalai oleh Lurah/Kepala Desa. Jumlah Kelurahan/Desa yang ada di Provinsi Riau : 1.408 Kelurahan/Desa.

Daerah Riau beriklim trofis basah dengan rata-rata curah hujan berkisar antara 2000-3000 mm per tahun yang dipengaruhi musim kemarau dan musim hujan. Rata-rata hujan setahun pada tahun 2004 tercatat 127 hari. Jika dibandingkan banyaknya hari hujan dalam tahun 2004 dengan banyaknya hari hujan pada tahun

2003 terjadi penurunan sebanyak 24 persen. Daerah yang paling sering ditimpa hujan setiap tahun adalah Indragiri Hulu dan Pekanbaru yaitu 203 hari, kota Dumai 161 hari, Kabupaten Pelalawan 155 hari, dan yang terakhir Kabupaten Siak 73 hari. Selanjutnya menurut catatan Stasiun Meteorologi Simpang Tiga, Suhu udara rata-rata di Kota Pekanbaru tahun 2004 menunjkkan 27,6 derajat Celsius dengan suhu maksimum 34,6 derajat Celsius.

Kejadian kabut selama tahun 2003 ada 4 (empat) kali dan yang paling banyak terjadi pada bulan Agustus yaitu sebanyak 2 kali. 98). Hal ini lebih sedikit jika dibandingkan dengan data hari kabut pada tahun-tahun sebelumnya, seperti misalnya pada Tahun 2002, terdapat 26 hari kabut, sedangkan pada tahun 2003 terdapat 45 hari kabut.

Sejak berlakunya secara efektif era otonomi daerah tertanggal 01 Januari 2001, maka ditetapkan arah kebijakan pemebangunan Provinsi Riau dengan visi dan misi sebagai berikut :

Visi Riau, yaitu :

> " Terwujudnya Provinsi Riau sebagai Pusat Perekonomian dan Kebudayaan Melayu Dalam Lingkungan Masyarakat yang Agamis, Sejahtera Lahir dan Bathin di Asia Tenggara Tahun 2020"

Misi Pembangunan Daerah :

1. Mewujudkan masyarakat Riau yang beriman dan bertaqwa, berkualitas, sehat, cerdas, terampil dan sejahtera serta menguasai Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

---

98). Sumber dari Stasiun Metetorologi Pekanbaru. (data terkhir Februari 2005)

2. Meningkatkan peran lembaga pendidikan sekolah maupun luar sekolah guna membentuk karakter, moral dan etika masyarakat yang agamis.
3. Meningkatkan pelaksanaan penegakan supremasi hukum dan hak azasi manusia serta kehidupan demokratis, guna terciptanya masyarakat yang madani
4. Mewujudkan dan meningkatkan pembangunan infrastruktur ekonomi, sosial, politik dan budaya agar tercipta dan terlaksana pertumbuhan dan pemerataan pembangunan, pemberdayaan ekonomi rakyat, peningkatan kelembagaan masyarakat serta peningkatan pendapatan daerah.
5. Meningkatkan pembinaan industri, perdagangan dan jasa yang maju didukung oleh agro industri dan agrobisnis.
6. Mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam untuk kesejahteraan rakyat melalui pembangunan daerah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
7. Meningkatkan hubungan kerjasama antar daerah Provinsi, antar Kabupaten dan Kota dalam Provinsi Riau serta luar negeri dalam segala bidang.
8. Membina dan mengembangkan kebudayaan Melayu yang mampu mengikuti perkembangan zaman dengan tidak menghilangkan jati diri, sehingga tercipta masyarakat melayu yang maju, mandiri dan mampu bersaing.
9. Mewujudkan dan meningkatkan fungsi manajemen Pemerintahan Daerah, pembentukan sikap kemandirian masyarakat yang memiliki jiwa kewirausahaan sehingga tercipta Pemerintahan Daerah yang bersih, baik dan berwibawa.

Dengan Visi dan Misi Pembangunan Riau tersebut diatas, maka ditetapkan strategi jangka pendek yang diarahkan pada 5 (lima) hal yang lebih dikenal dengan sebutan populernya; 5 (lima) pilar pembangunan Riau, seperti :

1. Pembangunan dalam rangka Peningkatan Iman dan taqwa;
2. Pembinaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia;
3. Pembangunan Ekonomi Berbasis Kerakyatan;
4. Pembangunan Kesehatan dan Olahraga;
5. Pembinaan dan Pengembangan Kebudayaan.

Kondisi georafis dari Provinsi Riau dengan didukung oleh potensi sumber daya alam yang menjadi andalan devisa negara, sumber daya alam yang melimpah berupa minyak bumi, gas, dan sumber daya alam lainnya yang belum dikelola dengan professional seperti misalnya, batubara, emas dan lain sebagainya, maka dapatlah disimpulkan bahwa Provinsi Riau adalah wilayah yang kaya dengan sumber daya alamnya.

Oleh karenanya perlu sentuhan teknologi guna merubah sumber daya itu menjadi sesuatu yang bermanfaat semata demi peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Jumlah penduduk Provinsi Riau memiliki kecenderungan meningkat dalam setiap tahunnya, seperti yang penulis temukan sebagai berikut; Jumlah penduduk pada tahun 2001, adalah: 3.841.070 orang, kemudian pada tahun 2002, adalah: 4.125.295 orang (terjadi peningkatan sebanyak 7,4%).

Selanjutnya pada tahun 2003, adalah sebanyak : 4.413.432 orang (terjadi peningkatan sebanyak 6,92%) dan pada tahun 2004, adalah sebanyak : 4.491.393 orang (terjadi peningkatan sebanyak 1.71%). Jadi telah terjadi peningkatan jumlah penduduk Provinsi Riau yang rata-rata pertahun adalah : 5,38% pertahun.

1. Aspek Aparatur.

1.1 Aparatur Pemerintahan Daerah.

Sebagai Provinsi, Riau dikepalai oleh seorang Gubernur/Kepala Daerah dengan dua orang Wakil Gubernur, yaitu Wakil Gubernur Bidang Ekonomi dan Pembangunan dan Wakil Gubernur Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat. Didalam melakasanakan tugasnya ada 3 (tiga) organisasi perangkat staf pemerintahan daerah yaitu : Sekretaris Wilayah Daerah (Sekwilda), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA).

Sekretaris Wilayah Daerah membawahi 3 (tiga) asisten dan 14 (empat belas) biro yaitu :

1. Asisten Sekwilda Tingkat I Bidang Pemerintahan, membawahi :
    1. Biro Bina Pemerintahan
    2. Biro Bina Pemerintahan Desa
    3. Biro Hukum
    4. Biro Humas
2. Asisten Sekwilda Tingkat I Bidang Ekonomi Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat, membawahi :
    1. Biro Bina Pembangunan Desa
    2. Biro Bina Pengembangan Produksi Daerah
    3. Biro Bina Sosial dan Mental Spiritual
    4. Biro Pengembangan Sarana Produksi Daerah
    5. Biro Bina Kependudukan dan Lingkungan Hidup

3. Asisten Sekwilda Tingkat I Bidang Administrasi dan Umum membawahi, antara lain :

1. Biro Organisasi dan Tata Laksana
2. Biro Kepegawaian
3. Biro Perlengkapan dan Perawatan
4. Biro Keuangan
5. Biro Umum

Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) merupakan unsur pengawas dengan tugas pokok melakukan pengawasan umum atas jalannya roda pemerintahan daerah sesuai dengan rencana dan peraturan yang berlaku.

Tinjauan dari kemampuan pelaksananya, atau kualitas dan kuantitas pegawai yang ada, secara tegas diakui bahwa masih banyak hal yang perlu ditingkatkan terutama menyankut peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia dari aparatur dalam segala lini.

Pada saat ini jumlah Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Pemerintah Provinsi Riau sebanyak 6.336 orang. Dari jumlah tersebut 4.161 adalah pegawai laki-laki dan 2.175 orang dalah pegawai perempan. Jika diamati menurut golongan kepangkatan : jumlah pegawai golongan I : 115 orang

golongan II : 2.062 orang

golongan III : 3.778 orang

golongan IV : 381 orang

Jumlah : 6.336 orang.

Keadaan aparatur di jajaran Pemerintah Provinsi Riau sampai tahun 2005 adalah sebagai berikut :

TABEL : Gambar tingkat pendidikan aparatur Pemerintah Daerah Provinsi Riau.

Tingkat Pendidikan Aparatur Pemerintah Provinsi Riau

No	Instansi Tempat Bekerja	SD	SLTP	SLTA	D.III	S.1	S.2	S.3	Jumlah
1.	Sekretariat Daerah	44	11	252	35	106	4	0	452
2.	Sekretariat DPRD	5	2	44	3	28	3	0	85
3.	Dinas Pendapatan	3	3	132	24	61	3	0	226
4.	Dinas Pemukiman danPrasarana Wilayah	51	24	388	127	113	19	0	722
5.	Dinas Perhubungan	2	12	140	23	58	3	0	238
6.	Dinas Tenaga Kerja	6	5	111	32	65	3	0	222
7.	Dinas pertambangan dan Energi	4	1	39	8	46	2	0	100
8.	Dinas perindusterian dan Perdagangan	10	3	97	18	55	7	0	190
9.	Dinsa Koperasi dan UKM	3	2	48	8	31	2	0	94
10	Dinas Tanaman Pangan	25	11	135	32	89	8	1	301
11.	Dinas perikanan dan Kelautan	9	3	20	30	65	2	1	130
12	Dinas perkebunan	5	17	101	16	57	5	0	201
13.	Dinas Peternakan	7	1	31	8	35	4	0	87
14.	Dinas Kehutanan	9	4	166	7	107	18	0	311
15.	Dinsa Pendidikan	24	32	112	79	146	8	0	401
16.	DinasKebudayaan Kesenian & Pariwisata	1	0	65	10	56	2	0	134
17.	Dinas Kesehatan	13	4	120	31	79	22	0	269
18.	Dinas Pemuda dan Oleh Raga	0	3	27	3	15	1	0	49
19.	Dinas Transmigrasi dan kependudukan	5	10	133	29	49	2	0	228
20.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah.	5	4	23	7	60	14	0	113
21	Badan Adminstrasi dan Diklat Pegawai	1	3	57	52	12	9	0	134
22	Badan Pengelolaan Data Elektronik	0	2	25	6	19	0	0	52
23	Badan Pengawas	2	3	22	9	29	1	0	66
24	Badan Penelitian dan Pengembangan	0	1	24	8	29	7	0	69
25	Badan Promosi dan Investasi	0	3	23	4	19	4	0	53
26	Badan Informasi Komunikasi & Kesbang	8	1	65	10	34	4	0	122
27	Badan Perpustakaan dan Arsip	6	2	45	16	24	0	0	93

28	Badan Pemberdayaan dan Perlindungan Masyarakat	2	2	35	12	24	1	0	76
29	Badan Ketahanan Pangan	3	0	53	5	46	1	0	108
30	Badan Kesejahteraan Sosial	6	7	85	34	72	1	0	205
31	Badan Penegndalian Dampak Lingkungan	1	1	18	5	32	4	0	61
32	Kantor Penghubung Prov. Riau di Jakarrta	4	1	13	3	2	0	0	23
33	Kantor Satpol Pamong Praja Prov. Riau	23	3	21	2	4	0	0	53
34	Rumah Sakit Jiwa Prov. Riau	2	1	83	28	24	0	0	138
35	Rumah Sakit Umum Daerah	35	13	292	81	52	57	0	530
	Jumlah/ Total	324	195	3045	805	1743	221	3	6336

Sumber : Badan administrasi dan Diklat Pegawai Provinsi Riau (Data Tahun 2005/kondisi sampai Februari 2005).

Pegawai Provinsi Riau berpendidikan SLTA dengan jumlah 3.045 orang. Sedangkan yang tamat S2 jumlahnya reatif sedikit yaitu 221 orang.. Dalam membina kemampuan dan ketrampilan Pegawai Negeri Sipil dingkungan Provinsi Riau selain memberi kesempatan untuk mengikuti pendidikan formal (S1, S2, dan S3) diadakan juga Pendidikan dan Pelatihan dalam jabatan seperti Diklat Penjenjangan atau Kepemimpinan, Diklat Teknis dan Diklat Fungsional, sejumlah Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Povinsi Riau juga diberi kesempatan untuk mengikuti pendidikan ketrampilan di negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia. Selain pendidikan formal pegawai negeri yang akan duduk distruktur wajib mengikuti pendidikan penjenjangan, mulai dari ADUM sampai SPATI. Dari 6.336 orang pegawai negeri sipil yang ada di Pemerintahan Provinsi Riau, sebanyak 1.933 orang telah mengikuti pendidikan penjenjangan. Tingkat yang paling banyak diikuti adalah :

- ADUM yaitu. : 948 orang dan selanjutnya

- SPAMA yang di ikuti 562 orang pegawai negeri sipil.

1.2. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Provinsi Riau.

Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Riau Priode Tahun 2004-2009 terdiri dari 55 (lima puluh lima) orang, secara organisator tersusun sedemikian rupa, yaitu : Ketua; 1 (satu) orang. Wakil Ketua 3 (tiga) orang. Keanggotaan DPRD Provinsi Riau dibagi dalam :

Komisi A. beranggotakan 10 (sepuluh) orang, membidangi "Bidang Pemerintahan" meliputi : -pemerintahan umum; -ketertiban dan keamanan; -kependudukan; -komunikasi / pers; -hukum / perundang-undangan; -perizinan; -pertanahan; -kepegawaian / aparatur; -sosial politik dan ormas.

Komisi B. beranggotakan 11 (sebelas) orang, membidangi "Bidang Perekonomian", meliputi : -perindustrian, perdagangan; -pertanian; -perikanan,kelautan; -peternakan; -perkebunan; -kehutanan; -pengadaan pangan,logsitik; -koperasi,pariwisata; -dunia usaha dan penanaman modal.

Komisi C beranggotakan 10 (sepuluh) orang membidangi "Bidang Keuangan" meliputi : -keuangan daerah; -perpajakan; -restribusi; -perbankan; -perusahaan daerh; -perusahaan patungan.

Komisi D beranggotakan 10 (sepuluh) orang membidangi "Bidang Pembangunan" meliputi : -pekerjaan umum; -pemetaan; -penataan dan pengawasan kota; -pertamanan; -kebersihan; -perhubungan; -pertambangan dan energi; - perumahan rakyat dan lingkungan.

Komisi E beranggotakan 10 (sepuluh) orang, membidangi "Bidang Kesejahteraan rakyat" meliputi : -ketenagakerjaan; -pendidikan ilmu pengetahuan dan

teknologi; - kepemudaan dan olah raga; -agama,kebudayaan,sosial; -kesehatan dan KB; -peranan wanita, -transmigrasi; -museum dan cagar budaya.

Fraksi-fraksi terdiri dari ; - Fraksi Golkar 16 (enam belas) orang; - Fraksi PPP 7 (tujuh) orang; - Fraksi PAN 7 (tujuh) orang; - Fraksi PDI.P 7 (tujuh) orang; - Fraksi PKS 5 (lima) orang; - Fraksi PBR. Plus 6 (enam) orang; -Fraksi Gabungan 7 (tujuh) orang, keseluruhan berjumlah 55 (lima puluh lima) orang.

Adapun tingkat Pendidikan formal anggota DPRD Riau dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

TABEL. Pendidikan Formal Anggota DPRD Provinsi Riau.

No.	Pendidikan Formal	Jumlah
1	SLTA	10 orang
2	D.3	1 orang
3.	Sarjana S.1	33 orang
4.	Sarjana S.2	11 orang
5.	Sarjana S.3	----------
	JUMLAH	55 orang

Sumber : Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau (Agustus 2005)

2. Aspek Kelembagaan.

Berdasarkan kepada kewenangan yang diberikan kepada daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada, maka dalam rangka melaksanakan kewenangan tersebut Pemerintah Provinsi Riau telah membentuk struktur organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah yang terdiri atas 17 (tujuh belas) Dinas, 12 (dua belas)Badan, 2 (dua) Kantor, 1 (satu) Sekretariat Daerah, 1 (satu) Sekretariat DPRD dan 2 (dua) Lembaga Teknis yaitu Rumah Sakit Umum Daerah dan Rumah Sakit Jiwa Pekanbaru.

Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah, adalah :

Sekretariat Provinsi Riau;

1. Sekretariat DPRD Provinsi Riau;
2. Dinas Perhubungan;
3. Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah;
4. Dinas Pendapatan;
5. Dinas Tenaga Kerja;
6. Dinas Pertambangan dan Energi;
7. Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
8. Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah;
9. Dinas Tanaman Pangan;
10. Dinas Perikanan dan Kelautan;
11. Dinas Perkebunan;
12. Dinas Peternakan;
13. Dinas Kehutanan;
14. Dinas Kebudayaan, Kesenian dan Parawisata;
15. Dinas Kesehatan;
16. Dinas Pemuda dan Olahraga;
17. Dinas Transmigrasi dan Kependudukan;
18. Badan Perencanaan Peningkatan Daerah;
19. Badan Administrasi, Pendidikan dan Latihan Pegawai;
20. Badan Pengelolaan Data Elektronik;
21. Badan Pengawas;
22. Badan Penelitin dan Pengembangan;

23. Badan Promosi dan Investasi;

24. Badan Informasi, Komunikasi dan Kesatuan Bangsa;

25. Badan Perpustakaan dan Arsip;

26. Badan Pemberdayaan dan Perlindungan Masyarakat;

27. Badan Ketahanan Pangan;

28. Badan Kesejahteraan Sosial;

29. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan;

30. Kantor Penghubung Pemerintah Provinsi;

31. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja.

Ditinjau dari aspek kelembagaan Pemerintah Provinsi Riau dinilai telah cukup memadai jika hal itu dihubungkan dengan bidang kewenangan yang telah diserahkan Pemerintah.

3. Aspek Keuangan Daerah.

Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan pelaksanaan tugas atas pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atas penyerahan kewenangan atau penguasaan Pemerintah Pusat kepada Bupati/ Walikota diikuti dengan pembiayaannya. Untuk kelancaran pelaksanaan pemerintah daerah diperlukan adanya sumber-sumber Pendapatan Daerah. Sumber-sumber pendapatan Daerah di Provinsi Riau dalam rangka pelaksanaan desentralisasi terdiri atas ; Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sejak diberlakukannya otonomi daerah tahun 2001, maka total dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Provinsi Riau meningakat menjadi Rp. 1,968 trilyun pada tahun 2003, hal ini terjadi peningkatan sebesar 1,610 trilyun selama 5 (lima) tahun anggaran atau 449% dibandingkan dengan Tahun Anggaran 1998/1999. Dari pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah sejak tahun 2001 selalu meningkat, dari tahun 1998/1999 ke tahun 2002 terjadi peningkatan sebesar 449% kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan tahun 2002 sebesar 24%,

Bagian dana perimbangan yang terdiri dari bagi hasil Pajak dan bukan Pajak. Dana Rutin Daerah/Dana Alokasi Umum (DRD/DAU), Dana Pembangunan Daerah/Dana Alokasi Khusus (DPD/DAK) sejak otonomi daerah juga setiap tahunnya terjadi peningkatan. Hal ini dapat dilihat sebalum otonomi hanya sebesar Rp. 215 milyar, pada tahun 2003 meningkat menjadi 971 milyar atau sebasar 315%.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Riau.

Tahun 2004;

I. Pedapatan :

Pendapatan Asli Daerah	:	595.753.629.000,00-
Dana Perimbangan	:	1.011.342.000.000.00-
Lain-lain Pendapatan Yang Sah	:	164.809.000.000.00-
Total Pendapatan	:	1.771.904.629.000.00-
II. Belanja	:	2.049.368.606.392.00-
Surpus/defisist	:	277.463.977.392.00-

III. Pembiayaan.

Penerimaan Daerah	:	430.269.709.154.00-
Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Berjalan	:	152.805.731.762.00-
Jumlah Pembiayaan	:	277.463.977.392.00-

Tahun 2005;

I. Pendapatan :

Pendapatan Asli Daeerah	:	674.880.954.833.00-
Dana perimbangan	:	1.144.057.000.000.00-
Lain-lain Penerimaan Yang Sah	:	118.457.000.000.00-
Total Pendapatan	:	1.937.394.954.833.00-

II. Belanja	:	2.439.895.653.996.00-
Surplus/deficit	:	502.500.699.163.00-

III. Pembiayaan

Penerimaan Daerah	:	614.741.025.483.24-
Pengeluaran daerah	:	97.527.898.397.00-
Jumlah pembiayaan	:	517.213.127.086..24

Dari gambaran tentang keuangan Pemerintah Provinsi Riau sejak diberlakukannya otonomi daerah secara efektif 1 Januari 2001, hingga saat ini (keadaan akhir tahun 2005) selalu dalam kondisi yang sangat baik.

APBD Provinsi Riau senantiasa berpedoman kepada Pola Dasar Pembangunan Daerah dan Rencana Strategis (Renstra) Pembangunan Daerah Provinsi Riau, sesuai dengan visi pembangunan Riau, karenanya fokus anggaran disesuaikan dengan Arah

Kebijakan Umum Profinsi Riau, yaitu: pengentasan kemiskinan, kebodohan, dan perbaikan infrastruktur (K2I)

B. Pembentukan Ranperda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005

Proses penyusunan Ranperda Provinsi Riau Tahun 2005 bertolak kepada Nota kesepakatan antara Pemerintah Provinsi dengan DPRD Provinsi Riau tanggal 16 Agustus 2004, Tentang Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005, pemerintah Provinsi Riau selanjutnya menyusun strategi dan Prioritas (SP) APBD Tahun 2005 yang ditetapkan melalui Keputusan Gubernur Provinsi Riau sebagai pedoman bagi perangkat daerah dalam menyususn usulan program, kegiatan dan anggaran yang dituangkan dalam Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK), ini bertujuan agar agar perangkat daerah dapat merencanakan Program Kegiatan yang efektif dan efisien serta sesuai dengan Arah dan Kebijakan Umum Pembanguna Provinsi Riau. Kemudian disusul dengan penyampaian nota keuangan Rancangan APBD Tahun Anggaran oleh Gubernur Riau pada Rapat Paripurna Dewan tanggal 10 Desember 2004 yang lalu.

Selanjutnya melalui serangkain proses yang dimulai dari ; - pandangan umum anggota Dewan, - saran dan pendapat komisi-komisi, -Rapat Kerja dan dengar pendapat Komisi dengan Satuan Kerja, - Pembahasan ditingkat Panitia Anggaran, -dan Rapat kerja Panitia Anggaran dengan Tim Anggaran Eksekutif (TAE). Seterusnya Panitia Anggaran melakukan pembahasan-pembahasan dengan berbagai Dinas/Badan/Kantor dalam rangka mensinkronkan dan menyamakan

persepsi serta menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaklu dan dengan berpedoman kepada dokumen-dokumen perencanaan.

Panitia Angaran dibagi kedalam 4 (empat) kelompok, yaitu : 1). kelompok kerja pendapatan dan pembiayaan; 2) kelompok kerja belanja aparatur daerah; 3).kelompok kerja belanja pelayanan publik dan; 4). kelompok kerja pembahasan anggaran DPRD dan Sekretariat DPRD.

Hasil dari empat kelompok ini dilakukan penyelarasan, penyerasian Panitia Anggaran dengan Komisi dan Unit Satuan Kerja Pemerintah Provinsi Riau terbatas, serta Tim Anggaran Eksekutif. Selanjutnya hasil pembahasan anggaran tersebut diatas sudah dirangkum didalam Laporan Hasil Kerja Pembahasan Panitia Anggaran terhadap RAPBD Tahun Anggaran 2005 yang telah disampaikan di dalam Rapat Paripurna DPRD tanggal 1 Februari 2005. Laporan hasil kerja Panitia Anggaran tersebut telah mendapat persetujuan untuk diteruskan pembahasannya menuju tahap penyampaian Pendapat Akhir Fraksi. Maka disepakati penyediaan waktu bagi Anggota Dewan untuk mendalami materi laporan

Sebagaimana diketahui RAPBD Provinsi Riau ini disusun berdasarkan prinsip-prinsip penganggaran sebagaimana yang ditetepakan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, dan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2003 dan Perda Provinsi Riau Nomor 4 Tahun 2003 yaitu : tertib, transparansi, akuntabilitas, professional, proporsional, konsistensi, komparatibilitas, akurat, dapat dipercaya, mudah dimengerti, disiplin anggaran, keadilan, efisiensi dan efektifitas anggaran dengan memperhatikan azas-azas keadilan dan kepatutan serta pendekatan kinerja. Sehingga dengan penggunaan sistem Anggaran Berbasis Kinerja ini, ditujukan penciptaan

proyek/kegiatan yang bersifat spesifik, dapat diukur, dapat dicapai, realistis dan *predictable* (dapat diprediksi).

1. Pendapat Akhir Fraksi - Fraksi

Pendapat akhir Fraksi-fraksi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau yang terdiri dari : Fraksi Partai Golkar, Fraksi PAN, Fraksi PPP, Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi PBR Plus, dan Fraksi gabungan telah menyammpaikan tanggapannya sebagai berikut 99) :

1.1. Fraksi Golongan Karya, dengan pembicara Hj. Nurjana, SH, MH

Fraksi Golkar "*dapat menerima dan menyetujui*", dengan menekankan pengarahan bahwa menentukan Strategi dan Prioritas APBD Tahun Anggaran 2005 selain bertitik tolak kepada Arah Kebijakan Umum, harus pula memperhatikan dan mencermati kondisi objektif masyarakat yang menjadi masalah fundamental, yakni : - kemiskinan, - kebodohan, - keterbatasan Infrastruktur (K2I)

1.2. Fraksi PDI. P, dengan jru bicara Hotman E. Manurung.

Fraksi PDI.P menyatakan "*dapat menerima dengan catatan*" : Harus lebih menekankan kepada 3 (tiga) faktor utama yang harus mendapat perhatian khusus, yakni :

(a) *pendidikan*, menyangkut program penuntasan Wajib Belajar 9 Tahun, pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan, penambahan dan

---

99). Risalah Resmi tentang Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi Dewan Terhadap Pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005.

peningkatan kualitas guru, serta mereposisi Sekolah Menengah Umum dengan menambah Sekolah-sekolah Kejuruan menjadi prioritas.

(b) *kesehatan*, pembangunan infrastruktur kesehatan, pengadaan peralatan medis. Pelayanan kesehatan, perbaikan gizi, pengadaan pelayanan kesehatan yang baik, mudah dan murah.

(c) *ketenaga kerjaan*, penciptaan lapangan pekerjaan.

1.3. Fraksi PPP Plus dengan juru bicara Drs. H. Mursini.

Fraksi PPP Plus menyatakan "*dapat menerima dan menyetujui*" dan menyampaikan beberapa hal :

(a) Dari sekian banyak BUMN hanya Bank Riau yang memiliki kontribusi kepada daerah, selainnya belum ada kontribusinya terhadap daerah.

(b) Menyambut baik upaya pemerintah Provinsi yang telah mengalokasikan dana peningkatan SDM khusu Pendidikan 23%.

(c) Mempertegas proyek pengentasan kemiskinan (K2I)

(d) Penyelesaian sengketa penetapan Batas Wilayah antar Provinsi dan Kabupaten/Kota.

(e) Pengukuran ualang lahan-lahan perkebunan yang bermasalah.

(f) Perlu dianggarkan proyek penanggulangan panyakit pasca banjir, bagi beberapa daerah langganan banjir.

(g) Perlu pemikiran untuk pengembangan agrobisnis unggulan, mengingat tidak semua daerah di Provinsi Riau cocok untuk pertanian sawit.

(h) Bayak proyek pembangunan yang terbengkalai karena kurang perencanaan yang sempurna.

(i) Perlu memberdayakan dan memfungsikan BAWASDA.

1.4. Fraksi PAN, dengan juru bicara H. Taufan Andoso Yakin, SE, MM.

dan Fraksi PAN menyatakkan "*dapat menerima dan menyetujui dengan catatan*" Memberikan catatan khusus, antara lain :

(a) Program pembangunan pusat pengolahan beras (*Rice Processing Complex / RPC*) tidak berorientasi bisnis semata, akan tetapi lebih dari itu untuk meningkatkan pendapatan, harkat dan martabat petani.

(b) Program pembangunan kebun kelapa sawit seluas 4.800 hektar harus benar-benar diperuntukkan bagi masyarakat miskin dalam upaya menmingkatkan kesejahteraan mereka.

(c) Dana bantuan organisasi kemasyarakatan haruslah diberikan kepada organisasi kemasyarakatan berdasarkan usulan kegiatan yang betul-betul bermanfaat untuk masyarakat dalam upaya pengentasan kemiskinan dan kebodohan, serta kegiatan yang tidak bersifat seremonial.

1.5. Fraksi PBR Plus, dengan juru bicara H. Edi Basri, SH.

dan Farksi ini menyatakan pendapatnya : "dapat menerima dan menyetujui dengan catatan"

(a) Rendahnya penerimaan daerah pada RAPBD Provinsi Riaú Tahun Anggaran 2005 sebagai akibat dari; belum jelasnya formulasi dana perimbangan yang diterima oleh Provinsi Riau, dimana formulasi dana perimbangan tersebut ditetapkan oleh pemerintah pusat setiap tahun. Selanjutnya disarankan agar pihak dapat menyampaikan secara transparan Index Formulasi Dana Perimbangan Provinsi Riau kepada DPRD.

(b) Perlu persyaratan tertentu bagi penerima *Block Grand* dan *Imbal Swadaya* yang tercakup didalam RAPBD Provinsi Riau Tahun Anggarana 2005, karena disinyalir banyak penyimpangan pada tahun-tahun sebelumnya, yaitu : Sekolah penerima *Block Grand* dan Imbal *Swadaya* tidak didasarkan kepada kebutuhan sekolah yang bersangkutan.

(c) Relokasi Power Plan dari PT. CPI tidak dilakuan sekaligus, mengingat besarnya dana dalam pemindahan Power Plan tersebut.

(d) Perlu dilakukan *restrukturisasi* terhadap Bada Usaha Milik Negara (BUMN), mengingat pertumbuhan perusahaan tersebut relatif lamban, sehingga kontribusinya terhadap daerah juga relatif kecil.

(e) Untuk lebih mencermati rencana pembangunan perkebunan kelapa sawit seluas 4.800 hektar, perlu mendapat prioritas dalam pengawasan menyangkut kepemilikan yang semata ditujukan kepada masyarakat yang memang layak memilikinya. Karena banyak ditemukan bahwa kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit dalam jumlah cukup besar kepada bukan masyarakat tempatan.

1.6. Fraksi PKS, dengan juru bicara; Mukti Sanjaya, SPd.

Fraksi PKS menyatakan : " *Belum bisa menerima sepenuhnya*" dengan komentar sebagai berikut :

(a) Keinginan DPRD untuk mendapatkan RASK tidak dipenuhi oleh pihak Eksekutitf, hal tersebut tidak mencerminkan semangat transparansi dan keterbukaan; disiplin berkeadilan, efesiensi dan efektifitas, rasional dan terukur.

(b) Keterlambatan pengesahan terhadap Perda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005, semata karena tidak terjadwal (*schedule)* dengan baik. Sehingga beberapa kalui pembahasan Perda RAPBD tertunda-tunda.

(c) Daftar Perlengkapan RAPBD dinyatakan nihil.

(d) Pengalokasian belanja yang tidak disiplin, belanja aparatur sering ditutupi menjadi seolah-olah kegiatan pelayanan publik.

1.7. Fraksi Gabungan, dengan juru bicara; Ir. Bambang Tri Wahyono.

Fraksi Gabungan memberikan pernyataan " *akan dapat menerima dengan catatan*"

(a) Menekankan bahwa sektor Pendapatan Daerah memegang peranan yang paling penting sehingga perlu pengelolaan yang lebih efektif untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, utamanya pemanfaatan yang lebih selektif.

(b) Banyaknya belanja administrasi umum yang dinilai pemborosan pada sektor; - pengeluaran untuk alat-alat tulis kantor (ATK), -gedung, - makan minum, fothocopy, listrik, tilepon, koran, majalah, yang seharusnya masih dapat dilakuna penghematan

- Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang amat renah.
- Biaya-biaya honor dan perjalanan dinas yang dianggarkan dalam pos-pos kegiatan di Dinas, Badan, masih tumpang tindih dengan budget dengan biaya yang dianggarkan dalam Belanja Administrasi Umum.

2. Penetapan Perda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005.

Pengamatan dalam Rapat Pripurna Penetapan APBD Provinsi Riau pada tanggal 3 Februari 2005, telah dibacakan pendapat akhir fraksi-fraksi terhadap pembahasan RAPBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005, sebagai berikut :

1. Rapat Pripurna Dewan dalam rangka Penyampaian Kata Akhir Fraksi terhadap Pembahasan RAPBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005 dipimpin oleh Ketua DPRD Provinsi Riau / Drh. H. Chaidir, MM.
2. Pendapat Akhir Fraksi Dewan terhadap Pembahasan RAPBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005 disampaikan masing-masing oleh :

- Hj. Nurliah, SH, MH. Dari Fraksi Golkar dapat menerima dan menyetujui.
- Hotman E. Manurung dari Fraksi PDI.P dapat menerima dengan catatan.
- Drs. H. Mursini dari Fraksi PPP Plus dapat menerima dan menyetujui.
- H. Taufan Andoso Yakin, SE, MM. Dari Fraksi PAN dapat menerima dan menyetujui dengan catatan.
- H. Edi Basri, dari Fraksi PBR Plus dapat menerima dan menyetujui dengan catatan.
- Mukti Sanjaya, SPd. Dari Fraksi PKS belum bisa menerima sepenuhnya.
- Ir. Bambang Tri Wahyono dari Feraksi Gabungan, akan dapat menerima dengan catatan.

3. Ada interupsi dari Anggota Dewan, Hendra Masdarta :

> "Kita telah mendengar kata akhir dari masing-masing Fraksi, ada yang menerima dan Fraksi yang belum dapat menerima sepenuhnya, hal itu suatu hal yang biasa dalam berdemokrasi"

4. Rapat Paripurna Dewan dapat menerima dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang RAPBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005 menjadi Peraturan Daerah dan dapat mempercayakan kepada Pimpinan Dewan untuk menandatangani Surat keputusan Dewan yang berisikan Persetujuan Dewan dimaksud.
5. Sambutan Gubernur Provinsi Riau Langsung disampaikan oleh H.M. Rusli Zainal, SE, yang pada intinya antara lain berharap kiranya kelemahan-kelemahan dan kendala-kendala dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintah Provinsi Riau pada Tahun 2004 yang lalu sehingga berbagai sasaran yang telah ditetapkan sampai berakhir tahun 2004 belum tercapai secara optimal kiranya dalam Tahun 2005 ini dapat teratasi dan pencapaian target dan sasaran dapat dilakukan secara optimal. Menanggapi positif pandangan umum anggota Dewan, saran dan pendapat Komisi-komisi, Rapat kerja dan dengar pendapat Komisi dengan Satuan Kerja, Pembahasan ditingkat Panitia Anggaran dengan Tim Anggaran Eksekutif (TAE) yang hasilnya dapat diterima. Persidangan ini dihadiri oleh 46 (empat puluh enam) orang Anggota Dewan, dari 55 (lima puluh lima) orang keseluruhan Anggota Dewan, karennya qorum rapat telah terpenuhi.
6. Pembacaan Do'a.
7. Rapat Paripura Dewan ditutup oleh Ketua Dewan / Drh. H. Chaidir, MM, pada hari Jum'at tanggal 4 Februari 2005 pukul 01.00 Wib.

BAB V

PENUTUP.

A. Kesimpulan.

Menyimak penguraian yang telah penulis rincikan pada Bab-bab sebalumnya tentang Hubungan Tata Kerja Antara Eksekutif Daerah dengan DPRD khususnya dalam perspektif pembuatan Perda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005, dapat menjawab beberapa hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian tersebut, antara lain :

1. Belum terdapat hubungan kemitraan yang sejajar *cheks and balances* antara Eksekutif Daerah dengan DPRD seperti yang diamanatkan dalam semangat otonomi daerah, hal ini terbukti dengan masih kentalnya dominasi dari pihak Ekksekutif Daerah terhadap DPRD, yang tercipta dengan sendirinya sebagai akibat dari minimnya ketrampilan dan pengalaman dari sejumlah anggota legislatif (DPRD), khususnya dalam bidang tertib administrasi dan managemen pemerintahan. Selanjutnya, tidak diberikannya dokumen RASK oleh pihak eksekutif kepada pihak legislatif dalam pembahasan-pembahasan awal APBD provinsi Riau Tahun Anggaran 2005, adalah penyangkalan terhadap semangat "kemitraan yang sejajar" dalam Hubungan Tat Kerja antara Eksekutif Daerah dan DPRD.
2. Eksekutif Daerah dan DPRD Provinsi Riau dipandang tidak produktif bahkan kekeringan kreasi untuk menciptakan Kebijakan Publik

berupa Perda, hal ini ditandai dengan; hanya tercipta 2 (dua) Perda saja, dalam tahun 2005.

3. Terdapat sejumlah faktor penghambat yang menjadi kendala didalam pembentukan Perda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2005, berupa :

   a). Kurangnya Peraturan Perundang-undangan dan Literatur-literatur hukum sebagai bahan utama dalam penyusuanan/pembuatan Perancangan Peraturan Daerah. Praktek selama ini bahwa Peraturan Prundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya dihimpun dari perpustakaan Sekretaris Daerah yang secara struktural berada dibawah Bagian Informasi dan Dokumentasi Biro Hukum, akan tetapi Peraturan Prundang-undangan dan Peraturan-peraturan lainnya yang bersifat teknis sering terlambat datangnya di perpustakaan.

   b). Belum tersedianya tenaga Legal Drafter pada Biro Hukum dan Dinas/Badan/Kantor. Demikian juga kondisinya dipihak Legislatif DPRD, juga belum terdapat tenaga yang menguasai bidang Legal Drafter

   c). Rendahnya kinerja aparat PEMDA. yang jauh dari bentuk pemerintaan yang responsif dan profesional sebagai pemecah masalah yang ada ditengah masyarakat, hal ini terbukti dari sering tertundanya sidang-sidang pembahasan RAPBD dikarenakan berbagai alasan yang mencerminkan bahwa sidang tidak terencana dengan baik. Tertundanya rapat pembahasan lazimnya

terjadi dalam tahap Pra rancangan Peraturan Daerah, diakui oleh Tim Perumus tidak lain karena kesibukan Sekretaris Daerah, Asisten Bidang Pemerintahan, Humas dan Hukum, maupun Kepala Dinas / Badan / Kantor yang mengajukan Pra rancangan Paraturan Daerah.

4. Upaya yang dapat ditempuh untuk menanggulangi faktor penghambat tersebut antara lain :

   a). Merekrut tenaga Legal Drafting yang menempati lini eksekutif dan ditempatkan juga pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, guna mempermudah dalam teknis-teknis dan format penulisan pemcangan peraturan perundang-undangan sebagai suatu produk hukum daerah yaitu "Peraturan Daerah".

   b). Upaya Peningkatan SDM anggota DPRD, karenanya perlu semacam *"inhouse training"* tentang pengetahuan teknis menyangkut Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan. Atau semacam diklat tentang pengetahuan administratif praktis. Dibuka akses yang mengarah kepada upaya-upaya peningkatan pengetahuan melalui pendidikan formal bagi setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, melalui lembaga Perguruan Tinggi yang membuka kelas-kelas khusus pada hari-hari *weakend* (libur mingguan) agar tidak menggangu aktivitas/kegiatan, tugas perkantoran. Dibuka akses melalui pendidikan informal melalui kursus bahasa asing, diklat

ketrampilan kepemimpinan, dan mengikuti seminar, lokakarya dan lain sebagainya.

c). Melakukan pendekatan terpadu menyangkut kesepakatan tentang *schedule* pembahasan suatu Peraturan Daerah, agar "*on time*" tepat serta manfaat waktu, hingga tidak terjadi lagi penundaan-penundaan atau molornya waktu sidang akibat menunggu bahkan karena ketidak hadiran pihak-pihak yang terlibat didalamnya, karena *schedule* pertemuan berbenturan kesibukan lain yang tidak kalah pentingnya. Adakan semacam pembicaraan awal untuk menyepakati waktu-waktu yang tepat bagi masing-masing pihak dalam melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

d) Melengkapi literatur dan dokumen-dokumen hukum pada Biro Hukum Pemda, baik berupa Peraturan Perundang-Undangan yang dapat dijadikan referensi dalam pembahasan aspek hukum sebuah Perda.

B. Saran-saran.

Untuk membantu Eksekutif Daerah dan DPRD dalam menjalankan tugasnya membuat Praturan Daerah, maka sangat perlu melibatkan beberapa pihak yang mempunyai pengalaman dan pengetahuan yang patut dan relevan, terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Riau.

Pihak-pihak terkait tersebut dipilih dipilah dengan lebih selektif, kemudian ditempatkan pada komisi atau panitia-panitia yang membahas peraturan daerah,

semata mengacu kepada kebutuhan akan kwalitas peraturan daerah yang menjadi tuntutan kebutuhan daerah.

Sikap ini diharapkan dapat meminimalisir pemborosan waktu, dan pemborosan anggaran, jika orang-orang yang terlibat didalam tugasnya adalah orang-orang yang memiliki keahlian, kemampuan dan ketrampilan dibidangnya, dengan cara sebagai berikut :

1. Melibatkan tenaga ahli dari berbagai pihak, antara lain : Pers, Akademisi, Peneliti, LSM, dan lain sebagainya, yang menguasai bidang Ilmu Perundang-Undangan, bidang Hukum Tata Negara serta bidang Ilmu Politik, sebagai mitra konsultasi pihak Eksekutif Daerah dan DPRD dalam meningkatkan kwalitas dan kwantitas produk Hukum Daerah, agar lebih tepat guna dan manfaat guna menuju prinsip efektif dan efisien.
2. Untuk mengefektifkan pelaksanaan fungsi legislasi Eksekutif Daerah dan DPRD Provinsi Riau, maka perlu :
   a). menetapkan agenda legislasi daerah, untuk memudahkan mengetahui dengan jelas skala prioritas peraturan daerah, yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah.
   b). memperkaya / memperbanyak kebijakan publik berupa Perda sebagai landasan yuridis roda pemerintahan daerah, semata demi kebutuhan pembangunan daerah.
   c). pembangunan Sumber Daya legislator yang berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA.

Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Putaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Alfian dan Nazaruddin Syamsudin (ed), *Profil Budaya Idonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991.

Amiroeddin Syarif, Perundang-undangan, dasar, jenis dan teknik membuatnya, Bina aksara, Jakarta, 1987.

Bagir manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003

----------, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

----------, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2004

B.N. Marbun, SH, *DPR dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty cetakan kedua, Yogyakarta, 2000.

----------, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994.

----------, *Implementasai Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yoyakarta, 1998.

Djohermansyah Djohan, *Kebijakan Otonomi Daerah 1999*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2003

Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, dihimpun oleh Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Ellydar Chaidir, *Hubungan Tata Kerja Presiden Dan Wakil Presiden Perspektif Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2001.

Franz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 2001.

H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba sampai Reformasi)*, Raja Grafindo Persada, Jakrta, 2005.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2000, tentang Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Keputusan Presiden.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2001, tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2001 Tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Sumber (bahan hukum tersier) :

Resume harian "*Kompas*" melalui situs internet: **http//www.kompas.com**

- Kompas, Selasa, 10 Agustus 2004; "*Kewenangan Pembatalan Perda pada Mendagri*".
- Kompas, Selasa, 23 November 2004; "*Gubernur Minta Pengusaha Buktikan Perda bermasalah*"
- Kompas, Jumat, 26 November 2004;" Sri Soemantri ; *Gubernur berkewenangan menguji Perda*"
- Kompas, Jumat, 10 Desember 2004; "Menko Kesra; *Ada Kendala Pembuatan Perda Khusus untuk Daerah gempa*"
- Kompas, Jumat, 06 Mei 2005; " *Depkeu Berhak Batalkan Perda-perda Bermasalah-Yang dikeluarkan kabupaten dan kota*"
- Kompas, Rabu, 11 Mei 2005. "*Pemda Diminta Cabut Perda Bermasalah*"
- Kompas, Kamis, 12 Desember 2002, *"Perda jangan untuk kepentingan sesaat"*
- Riau Pos, Sabtu, 3 Desember 2005, *"Studi Banding Dewan Tak Bermanfaat untuk Masyarakat"*
- Harian Riau Mandiri , edisi Senin 22 Agustus 2005. *"Realisasai Penggunaan APBD 2005 Baru 36,33 %.*
- Risalah Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Tentang "Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi Dewan terhadap Pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005".

Hammid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Universitas Indonesia di Jakrta), Jakarta, 1990

HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, cetakan ke delapan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945,* UII Press, Yogyakarta, 2004.

Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakrta, 2004.

Moh. Kusnardi & Saragih Bintan R, Susunan Pembagian Kekuasaan menurut sistem UUD 1945, Gramedia, Jakarta 1989.

M. Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintah dan Politik Orde Baru.* Yasrif Watampone, Jakarta 1997.

Mahfud, MD (materi perkuliahan umum di Program Magister (S2) Universitas Lancang Kuning Pekanbaru tanggal 17 September 2005.)

----------, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan ke dua, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2001.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia, Jakarta, 2001.

M. Arif Nasution, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam perspektif Otonomi Daerah*, Yayasan Pustaka Nusantama, Yogyakarta, 2005.

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH.UII Press, Yogyakarta, 2004.

----------, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematiknya,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

----------, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*,Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005.

Ramlan Surbakti, *Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah Menurut UU No: 4 Tahun 1999 dan UU No: 22 Tahun 1999,* Makalah Seminar, Surabaya 1999.

----------, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1992.

R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafia, Jakarta, 1993.

Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Sri Soemantri. M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni Bandung, 1994

Syaukani, Afan Gaffar, M.Ryaas Rasyid, (kerjasama) *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1996.

SF. Marbun. Dkk (penyunting) *Dimensi-Dimensi Pemikiran, Hukum Administrasi Negara,* UII Press, Yogyakarta, 2001.

Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002.

Sayuti Una, *Pergeseran kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indoneia*, UII Press, 2004.

Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta, Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,* Cetakan Pertama Fokus Media, Bandung 1998.

----------, *Kapita Selekta, Manajemen Pemerintahan Daerah,* Cetakan ke empat (edisi revisi) Fokus Media, Bandung 2003.

S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.

Undang-Undang.

Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemennya, Pasca Amandemen, Fokus Media, Bandung, 2004.

Undang-Udang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, Citra Umbara, Bandung, 2001.

Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Citra Umbara, Bandung, 2001.

Undang - Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.

Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Tamita Utama, Jakarta, 2004.

Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Tamita Utama, Jakarta, 2004.

Undang - Undang Nomor No. 12 Tahun 2003, tentang Pemilihan Umum, Sinar Grafika, Jakarta 2004.

Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2003, Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004tentang Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2000, Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000, tentang Pengelolaan dan Pertanggugjawaban Kewenangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001, tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan.

LAMPIRAN

Kamis, 12 Desember 2002

Perda Jangan untuk Kepentingan Sesaat

Jakarta, Kompas

Presiden Megawati Soekarnoputri mengingatkan kepada para pejabat pemerintahan daerah bahwa mereka memegang jabatan tidak begitu lama. Oleh karena itu, pembuatan peraturan daerah (perda) hendaknya tidak untuk kepentingan sesaat, tetapi harus untuk kepentingan jangka panjang.

Pernyataan Presiden Megawati tersebut disampaikan kepada para wartawan oleh Gubernur Gorontalo Fadel Mohammad usai bertemu Presiden Megawati di Istana Negara, Jakarta, Rabu (11/12). "Hal sangat menarik yang disampaikan Ibu Presiden. Ibu mengatakan, banyak pejabat daerah-maksudnya konotasi pemikiran bupati-yang berpikir jangka pendek. Yang dimaksud adalah selalu membuat peraturan daerah atau perda-perda yang hanya menguntungkan keperluan jangka pendek, jangka panjangnya tidak dipikirkan. Kadang-kadang membuat retribusi pada awalnya memberi beban pada rakyat dengan pajak dan sebagainya yang sangat merepotkan," ujar Fadel mengutip Megawati.

"Itu betul, menguntungkan pada awalnya, tetapi untuk jangka panjang tidak menguntungkan. Hal ini membuat daerah nantinya berkembang dengan keuntungan besar, tapi kemudian tidak. Ibu mengatakan, ingat bahwa kalian-termasuk saya dan lain-lainnya-pemimpin daerah itu kan hanya sementara, seperti kalian ini. Pejabat itu kan hanya sementara, tidak lama, jangan membuat perda, peraturan-peraturan yang menguntungkan sesaat saja. Nanti berikutnya malah merusak pembangunan daerah," demikian Fadel Mohammad masih mengutip Megawati.

Kemudian, kata Fadel, pembicaraan berlanjut mengenai investasi yang semakin kurang di daerah. Oleh karena itu, ia mengusulkan kepada Presiden agar pajak untuk mereka dihapuskan saja. "Presiden menyambut ini dan minta supaya hal ini disinkronkan dengan kebijakan pemerintah pusat," ujar Fadel.

Berkaitan soal sinkronisasi pemerintahan pusat dan daerah, Fadel menceritakan tentang gagasan Megawati mengenai sinkronisasi pemerintah pusat, gubernur, dan bupati (kabupaten dan kota). "Tanpa ada itu, beliau bilang kita akan terus bergelut dengan hal-hal yang pada akhirnya tak menguntungkan bagi rakyat," kata Fadel.

Jalur perdagangan

Kepada Presiden, Gubernur Gorontalo juga menyampaikan gagasannya untuk menghidupkan kembali jalur perdagangan antara Gorontalo, Davao (Filipina), dan Tawao (Sabah, Malaysia). "Dulu ketika masih kanak-kanak ada perdagangan Gorontalo, Davao, dan Tawao, kini sudah mati," ujar Fadel.

Menurut Fadel, belum lama ini ia telah membawa para pengusaha dan anggota DPRD Gorontalo bertemu Presiden Filipina Gloria Macapagal-Arroyo di Mindanao. "Kami sepakat untuk mengembangkan daerah ini," ujar Fadel.

Fadel juga mengatakan, Gorontalo punya pelabuhan alam yang bagus sekali untuk menunjang hidupnya kembali perdagangan di segitiga Davao, Gorontalo, dan Tawao. "Presiden mendukung sekali mengenai hal itu," ujar Fadel. **(OSD)**

Selasa, 10 Agustus 2004

Kewenangan Pembatalan Perda pada Mendagri

Jakarta, Kompas - Departemen Dalam Negeri menyatakan kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi tetap menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri.

Hal itu dikatakan Direktur Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (Depdagri) Oentarto Sindung Mawardi menjawab pertanyaan pers, di sela-sela rapat tim kecil Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemerintahan Daerah yang diadakan di Hotel Santika, Jakarta, Senin (9/8).

Sebelumnya, Asosiasi Pemerintahan Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) dalam rekomendasi rapat kerja nasional II mengusulkan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah berwenang untuk dan atas nama presiden membatalkan peraturan daerah (perda) dan kebijaksanaan kepala daerah kabupaten/kota yang terbukti atau secara nyata bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi dan atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Menurut Oentarto, sistem yang sekarang ini sudah cukup baik dan harus dipertahankan. "Kalau ada peraturan daerah yang secara substansi menyimpang, yang membatalkannya adalah pemerintah, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri," ucapnya.

Secara terpisah, Sekretaris Jenderal APPSI Ferry Tinggogoy mengatakan, dalam rekomendasi yang dihasilkan APPSI tidak ada usulan bahwa gubernur disamakan tingkatannya dengan menteri. "Tidak ada usulan itu," kata Ferry kepada Kompas menanggapi berita Kompas, Minggu dan Senin kemarin.

Ketua Dewan Pakar APPSI Ryaas Rasyid mengatakan, yang dikatakannya di Jayapura adalah, "Bukan hanya menteri yang bisa mengatasnamakan presiden, tetapi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, atas nama presiden, sesuai dengan kewenangan yang diberikan undang-undang bisa membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi."

Menurut Oentarto, kalaupun ada kewenangan gubernur di bidang penyempurnaan perda, hal itu hanya sebatas pada penyimpangan perbaikan administratif.

Menanggapi penolakan Depdagri, Ryaas menilai bahwa penolakan Depdagri terhadap usulan yang berkembang di APPSI mencerminkan keengganan pemerintah untuk menjalankan desentralisasi. "Kalau Depdagri tidak setuju terhadap pemberian kewenangan gubernur membatalkan perda, itu jelas mencerminkan sikap yang sentralistik," ucapnya.

Terbukti gagal

Ryaas menilai, mekanisme pengaturan perda yang sekarang ini dijalankan oleh Mendagri justru tidak bisa dipertahankan karena sudah terbukti gagal. Hal itu terlihat dari banyaknya perda yang tumpang tindih antara satu daerah dengan daerah lain. Pemerintah, dalam hal ini Depdagri, pun lamban menyikapinya.

"Sekarang ini sudah lebih dari 1.000 perda yang nyangkut di Depdagri. Mendagri memang tidak mungkin meng-cover 32 provinsi dengan sekian banyak kabupaten/kota. Perda-nya saja tidak mungkin dibaca oleh mereka," kata Ryaas.

Dia berpendapat, dengan adanya kontrol dari gubernur terhadap berbagai perda yang dikeluarkan bupati/wali kota, penyelenggaraan otonomi daerah dapat berjalan lebih baik dan lebih lancar.

Soal pembatalan perda, tidak mungkin seluruhnya dibebankan kepada Mahkamah Agung lewat mekanisme judicial review. Sebab, selain akan memperlambat proses juga tidak mungkin tertangani secara baik.

Pada tingkat panitia khusus (pansus) sendiri, menurut Wakil Ketua Pansus Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang membahas RUU Revisi UU Pemerintahan Daerah Agun Gunandjar Sudarsa, soal kewenangan gubernur untuk membatalkan perda belum dibahas. Kendati demikian, menurut anggota DPR Yusuf Muhammad, memang sempat berkembang wacana agar gubernur dapat membatalkan perda.

Dalam rekomendasi yang ditandatangani Ketua Umum Dewan Pengurus APPSI Sutiyoso, Fadel Muhammad (Ketua), dan Usman Dja'far (Ketua) juga disebutkan, untuk atas nama pemerintah pusat, gubernur melakukan supervisi dan pengawasan terhadap jalannya penyelenggara pemerintah daerah kabupatan/kota. Gubernur juga mengoordinasikan tugas-tugas dekonsentrasi dan kegiatan sektoral pemerintah pusat beserta distribusi pembiayaan akibat pelaksanaan tugas tersebut di kabupaten/kota.

Tata kembali

Pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia Eko Prasojo berpandangan, revisi undang-undang mengenai pemerintahan daerah harus memuat ketentuan yang menata kembali hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota.

Struktur hubungan yang ada selama ini menempatkan gubernur, yang sebenarnya merupakan kepanjangan pemerintah pusat, dalam posisi yang sulit dalam mengoordinasikan bupati/wali kota di wilayah kerjanya. "Hierarki antara provinsi dengan kabupaten/kota itulah yang harus disambungkan lagi. Di negara federal sekalipun, ikatan seperti itu ada kok," katanya.

Eko mengatakan, di lapangan kewenangan gubernur yang semestinya lintas kabupaten tidak berjalan optimal karena sebagian bupati/wali kota merasa lepas sendiri-sendiri. "Contoh paling mudah, diundang ke provinsi tidak mau datang. Ada surat edaran tidak diperhatikan. Kan ada juga bupati atau wali kota yang arogan seperti itu," kata Eko.

Proyeksi ke depan, meskipun presiden-wakil presiden dan juga kepala daerah sudah dipilih langsung, hubungan hierarkis tersebut semestinya tidak perlu dipersoalkan lagi. Dasar berpikirnya, di sebuah negara kesatuan, daerah dibentuk oleh pemerintah pusat dengan undang-undang. Dengan demikian, kekuasaan daerah otonom diberikan oleh pemerintah pusat. Kewenangan mengatur tetap berada di tangan pemerintah pusat dan provinsi sebagai kepanjangannya. Pemerintah kabupaten/kota diberi kewenangan untuk mengurus.

Pada UU Nomor 22 Tahun 1999 mengenai pemerintahan daerah, fokus dan lokus otonomi diletakkan pada kabupaten/kota. Hal itu terasa berbeda ketika kemudian keluar Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 mengenai kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom. Ketika kemudian kabupaten/kota merasa sebagian kewenangannya terambil kembali oleh provinsi dan juga pemerintah pusat, potensi konflik pun muncul. "Itulah kalau kita melaksanakan otonomi daerah hanya di rantingnya saja," kata Eko.

Menanggapi fenomena posisi gubernur yang diabaikan oleh bupati/wali kota, anggota DPR Lukman Hakim Saifuddin, seusai berbicara dalam diskusi "Format Kabinet dalam Pemerintahan Baru" di Jakarta mengatakan, itu terjadi akibat ekses negatif pemberlakuan desentralisasi. "Memang soal otonomi daerah dan desentralisasi selama ini memunculkan ekses negatif, misalnya membuat bupati dan wali kota menjadi raja kecil di hadapan gubernur mereka. Pembahasan lebih kepada persoalan koordinasi dan juga masalah kewenangan," katanya.

Menurut Lukman, proses pembahasan revisi UU itu juga memunculkan wacana mainstream tersendiri di kalangan fraksi-fraksi dan pemerintah yang terlibat. Kedua pihak mencoba menyempurnakan supaya dalam penerapannya kemudian tidak menyebabkan otonomi daerah di tingkat II terlepas begitu saja.

"Sejarah kita ini kan berbeda dengan sistem negara bagian. Pada awalnya mereka terdiri dari negara-negara terpisah, yang disatukan dalam negara federal. Sementara yang terjadi di sini, pada awalnya kita satu dan kemudian kekuasaan dibagi-bagi ke daerah tertentu," ujar Lukman.

Dengan begitu, pada prinsipnya hubungan dan kewenangan yang dimiliki baik oleh gubernur, wali kota atau bupati, dan pemerintah di tingkat pusat tetap akan bersifat koordinatif dan juga melekat secara hierarkis. (sut/dwa/dik/bdm)

Selasa, 23 November 2004

Gubernur Minta Pengusaha Buktikan Perda Bermasalah

* Ada Pajak Pemeriksaan Alat Pemadam

Bandung, Kompas - Gubernur Jawa Barat Danny Setiawan meminta agar pengusaha membuktikan peraturan daerah yang bermasalah dan kontraproduktif. Permintaan ini dilontarkan Danny setelah mendengar banyaknya keluhan dari pengusaha mengenai perda-perda yang dianggap membebani dunia usaha.

"Pengusaha harus memperlihatkan perda itu. Saya sudah perintahkan bupati dan wali kota untuk mengantisipasi, tapi mereka kebingungan tentang perda yang dimaksud," ujar Danny di Bandung, Senin (22/11).

Peraturan yang dikeluhkan oleh pengusaha, lanjut Danny, umumnya merupakan perda kabupaten atau kota. Walaupun keluhan yang sering dilontarkan adalah soal retribusi, Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengalami kesulitan karena pengusaha tidak menyebutkan dengan jelas perda yang dimaksud.

Bila sudah mengetahui perda yang dimaksud, Danny yakin bupati dan wali kota yang bersangkutan akan mengantisipasi masalah tersebut. Sebab, pemerintah daerah tentu tidak ingin ditinggalkan oleh pengusaha hotel sebagai salah satu investor yang paling banyak menyumbangkan pendapatan asli daerah (PAD).

Oleh karena itu, Danny akan mengumpulkan para pengusaha untuk meminta penjelasan perda-perda yang dianggap memberatkan mereka.

Dihubungi Kompas secara terpisah, Ketua Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) Jawa Barat Ade Sudradjat mengeluhkan pungutan retribusi hingga beberapa kali terhadap obyek pajak yang sama. Retribusi-retribusi itu tercantum dalam 37 peraturan daerah (perda) yang dirasakan membebani pengusaha.

Menurut Ade, perda-perda yang dinilai memberatkan itu sudah disampaikan pihaknya kepada instansi pemerintah daerah terkait, namun hingga saat ini belum mendapat tanggapan.

Ia mencontohkan, Perda Kota Bandung Nomor 27 Tahun 2002 tentang Izin Gangguan dan Tempat Usaha, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang sama-sama memungut pajak atas izin usaha.

Jenis retribusi dan pajak yang terlalu banyak pun dinilai Ade menjadi kendala dalam iklim usaha di Jawa Barat. Beberapa di antara retribusi tersebut dianggap terlalu mengada-ada, misalnya pajak penerangan jalan dan pajak pemeriksaan alat pemadam kebakaran.

"Bayangkan, kalau kita memasang lampu untuk penerangan jalan akan dikenakan pajak. Punya alat pemadam kebakaran juga kena pajak. Masa, kami harus membiarkan jalan-jalan gelap atau tidak memedulikan keselamatan karyawan, supaya tidak bayar pajak," keluh Ade.

Pemerintah daerah, lanjutnya, memiliki kewajiban sebagai pelayan masyarakat. Akan tetapi, retribusi-retribusi justru menunjukkan bahwa pemerintah ingin dilayani.

Chief Accountant Hotel Horison Bandung Asep Rochman mempersoalkan peraturan mengenai perpanjangan izin usaha.

Perpanjangan izin usaha hotel mulai tahun ini harus diperbarui setiap setahun sekali, padahal tahun sebelumnya cukup dilakukan lima tahun sekali.

Untuk izin usaha itu, pihak Hotel Horison harus membayar retribusi yang relatif besar dengan jumlah lebih dari Rp 100 juta. Asep sebenarnya ingin mengajukan keberatan, namun khawatir terhadap denda yang akan dikenakan.

Wali Kota Bandung Dada Rosada menegaskan, pihaknya membutuhkan masukan dari berbagai kalangan masyarakat tentang perda yang dianggap kontraproduktif dengan keinginan dan harapan masyarakat.

"Kalau masyarakat tidak memberikan masukan, kami akan sulit mengetahui perda yang kontraproduktif atau bertentangan dengan keinginan masyarakat," katanya.

Wakil Ketua Komisi B bidang Perekonomian dan Keuangan DPRD Kota Bandung Mohammad Iqbal menilai, keluhan dan protes yang diajukan para pengusaha merupakan kewajaran sebagai bentuk ketidakpuasan. Pengusaha yang mementingkan kompetisi akan keberatan karena pajak dan retribusi dapat meningkatkan biaya perusahaan. "Pro-kontra itu wajar saja. Pengusaha dapat mengajukan protes," katanya. (J15/LUQ)

Jumat, 26 November 2004

Prof Dr Sri Soemantri:
Gubernur Berkewenangan Menguji Perda

Bandung, Kompas - Keberatan pengusaha hotel dan restoran terhadap sejumlah peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi seharusnya diajukan kepada Gubernur Provinsi Jawa Barat.

Gubernur memiliki kewenangan untuk menguji peraturan daerah (perda) yang dianggap bermasalah, serta menyatakan perda tidak berlaku.

Demikian dikemukakan Pakar Hukum dari Universitas Padjadjaran Bandung, Prof Dr Sri Soemantri, Kamis (25/11). Soemantri menyatakan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, gubernur memiliki kewenangan untuk menguji perda yang dihasilkan pada kabupaten/kota.

"Lebih tepat jika pengusaha hotel dan restoran melaporkan keluhan mereka tentang perda-perda yang bermasalah kepada gubernur. Gubernur dapat menyatakan perda-perda itu tidak berlaku, berdasarkan hak uji yang dimiliki gubernur," kata Soemantri.

Gubernur yang menerima laporan tentang perda yang bermasalah, kata Soemantri, selanjutnya dapat membentuk tim untuk menguji perda tersebut. Meski demikian, laporan tentang perda yang bermasalah harus disertai rincian perda-perda berikut pasal-pasal yang dianggap bermasalah. "Tanpa rincian perda yang dianggap bermasalah, sulit bagi gubernur untuk mengevaluasi perda-perda yang diprotes pengusaha," tandasnya.

Selain kepada gubernur, keluhan tentang perda-perda yang dianggap bermasalah dapat diajukan kepada Mahkamah Agung (MA).

"MA memiliki hak untuk menguji peraturan di bawah undang-undang. Jadi, MA akan mengkaji apakah perda bertentangan dengan peraturan pemerintah atau undang-undang," katanya.

Ia juga menilai, pengajuan surat keberatan dari Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) terhadap perda mengenai retribusi dan pajak kepada Komisi X DPR RI tidak akan efektif. Alasannya, kewenangan DPR bukan untuk menelaah dan meninjau perda yang bermasalah. "DPR RI tidak dapat berbuat apa-apa karena lingkup kerjanya berbeda," lanjut Soemantri.

Keluhan tentang perda pajak dan retribusi telah diajukan oleh Pengusaha Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Jawa Barat kepada Komisi X DPR RI pada bulan Oktober 2004 lalu. Rencananya, pada bulan Desember mendatang PHRI akan kembali menghadap DPR RI di Jakarta.

Dihubungi terpisah, Ketua PHRI Jawa Barat HS Hermawan, menjelaskan, pihaknya langsung mengirim surat keluhan terhadap perda pajak dan retribusi yang membebankan pengusaha kepada DPR RI. Pihaknya beranggapan, gubernur tidak memiliki cukup kewenangan di era otonomi daerah.

"Selama ini, gubernur tidak pernah mengoreksi perda. Gubernur juga seakan tidak memiliki kewenangan untuk menegur DPRD dan pemerintah kabupaten/kota jika menerbitkan perda yang bermasalah. Akhinya, kami memutuskan untuk mengirim surat keluhan langsung kepada DPR," jelasnya.

Meski demikian, saat ini pihaknya merencanakan untuk mengirimkan surat beserta lampiran perda-perda tentang pajak dan retribusi yang bermasalah kepada Gubernur Provinsi Jawa Barat.

"Kami sedang mengumpulkan perda-perda tentang pajak dan retribusi di Jawa Barat yang memberatkan pengusaha. Nantinya, seluruh perda ini akan kami lampirkan dalam surat pengaduan kepada gubernur," kata Hermawan.

Dalam surat pengaduan kepada gubernur, lanjut Hermawan, dilampirkan perda-perda berserta pasal-pasal yang dianggap membebani pengusaha. (LUQ)

Jumat, 10 Desember 2004

Menko Kesra:
Ada Kendala Pembuatan Perda Khusus untuk Daerah Gempa

Bandung, Kompas - Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Alwi Shihab menilai, pembuatan peraturan daerah untuk perlindungan daerah rawan gempa perlu dilakukan. Peraturan daerah ini diharapkan dapat mengurangi bahaya, dan kerusakan di daerah rawan gempa.

"Peraturan daerah (perda) perlu dibuat sesuai dengan kebutuhan, di antaranya untuk mencegah korban-korban terus berjatuhan akibat antisipasi terhadap bencana yang kurang pas," demikian Alwi, seusai acara Gema Nusa di Sabuga Bandung, Rabu (8/12).

Selain itu, lanjut Alwi, perda di daerah rawan gempa perlu disusun untuk menghindari kehancuran rumah tinggal. Ia mencontohkan, konsep pembuatan bangunan tahan gempa seperti yang diusulkan Jepang.

Meski demikian, ia mengaku masih terdapat kendala dalam pembuatan perda perlindungan daerah rawan gempa tersebut.

"Masih banyak hal yang harus dipertimbangkan dalam pembuatan perda," ungkap Alwi, tanpa merinci kendala yang dimaksud.

Sebelumnya, Wakil Presiden Jusuf Kalla, Selasa lalu, meminta Pemerintah Kabupaten Nabire, Papua, membuat peraturan daerah yang khusus mengatur konstruksi bangunan yang tahan gempa. Selain itu, pembangunan rehabilitasi pascagempa perlu disesuaikan dengan kondisi lokal.

Jusuf Kalla meminta perda konstruksi tahan gempa tersebut diterbitkan sebelum rehabilitasi pascagempa dilaksanakan. Ia menilai, gempa tidak mungkin dihentikan, tetapi risiko gempa dapat dikurangi.

Duta Besar Jepang Yutaka Iimura dalam lawatannya ke Indonesia, Selasa lalu, mengatakan bahwa Pemerintah Jepang siap memberi bantuan teknis dan keahlian, khususnya dalam pembuatan bangunan tahan gempa. (LUQ)

Jumat, 06 Mei 2005

Depkeu Berhak Batalkan Perda-perda Bermasalah
- Yang Dikeluarkan Kabupaten dan Kota

Jakarta, Kompas - Wewenang untuk membatalkan peraturan-peraturan daerah bermasalah yang diterbitkan oleh pemerintah kabupaten atau kota kini dialihkan ke Departemen Keuangan tanpa harus diperiksa terlebih dahulu oleh Departemen Dalam Negeri. Dengan demikian, dalam waktu dua minggu sudah ada keputusan mengenai pembatalan atas perda-perda bermasalah itu.

Meski demikian, pemerintah belum menemukan formula untuk menekan pemerintah daerah menyerahkan peraturan daerah (perda) yang telah mereka buat karena hingga saat ini terdapat 8.946 atau 66,2 persen dari 13.520 perda yang telah diterbitkan belum diserahkan ke pemerintah pusat.

Kepala Badan Pengkajian Keuangan dan Kerjasama Internasional (Bapekki) Anggito Abimanyu mengungkapkan hal tersebut di Jakarta, akhir pekan lalu.

Anggito mengatakan, pengawasan Departemen Keuangan (Depkeu) itu tidak saja diarahkan pada perda-perda yang sudah dibuat, namun ditekankan juga pada rancangan perda yang masih di bahas. Sementara perda yang diterbitkan pemerintah provinsi akan tetap di bawah pengawasan Departemen Dalam Negeri (Depdagri).

"Dengan pengalihan perda kabupaten dan kota dari Depdagri ke Depkeu ini, maka dalam 15 hari sudah ada keputusan apakah perda atau rancangan perda itu berlawanan dengan undang-undang di atasnya atau mengganggu dunia usaha. Semuanya terkait dengan seluruh perda pajak dan retribusi," kata Anggito.

Menurut Anggito, masalah terpenting dalam hal ini adalah membuat pemerintah daerah bersedia menyerahkan perda dan rancangan perda yang telah mereka buat atau masih disusun itu kepada pemerintah pusat. Karena itu, pemerintah pusat sangat tergantung kepada laporan Kamar Dagang dan Industri Daerah (Kadinda) yang ada di setiap provinsi hingga di kabupaten dan kota.

"Pengusaha pasti tahu karena mereka yang mengalami hal itu. Termasuk mengawasi perda-perda yang sudah dibatalkan. Karena ada laporan dari beberapa daerah ada pemerintah daerah yang tetap menjalankan perda yang telah dibatalkan," kata Anggito.

Jumlah total

Secara terpisah, Kepala Pusat Evaluasi Pajak dan Retribusi Depkeu Tjip Ismail menyebutkan, hingga saat ini terdapat sekitar 120 perda mengenai pajak dan 450 perda mengenai retribusi yang diterbitkan oleh 30 pemerintah provinsi di seluruh Indonesia. Selain itu, terdapat 2.590 perda tentang pajak dan 10.360 perda tentang retribusi yang dibuat oleh 370 kabupaten dan kota di Indonesia.

"Rata-rata terdapat empat perda perpajakan dan 15 perda retribusi yang diterbitkan oleh satu provinsi, sementara untuk masing-masing kabupaten dan kota rata-rata terdapat tujuh perda pajak dan 28 perda retribusi yang disusun. Dengan demikian, seharusnya ada 13.520 perda yang sudah diterbitkan oleh daerah," kata Tjip.

Menurut Tjip, pihaknya baru menerima 4.574 perda atau hanya 33,8 persen dari seluruh perda yang seharusnya diterima oleh pemerintah pusat. "Hingga tanggal 28 April 2005, tim sudah merekomendasikan 448 pembatalan perda. Rekomendasi itu antara lain terdiri atas

perda- perda di bidang perindustrian dan perdagangan, perhubungan, tenaga kerja, pertanian dan peternakan, perkebunan, serta lingkungan hidup," kata Tjip.

Diberi sanksi

Sementara itu, Ketua Komite Pemulihan Ekonomi Nasional (KPEN) Sofjan Wanandi menegaskan, untuk menekan agar pemerintah daerah bersedia menyerahkan perda-perda mereka, maka harus ada sanksi yang tegas dari pemerintah pusat.

"Pemerintah mungkin bisa mengurangi jatah penerimaan daerah yang masih ada di pusat jika pemerintah daerahnya menolak memberikan perda-perda mereka. Dengan demikian, ada kepastian," kata Sofjan.

Pada kesempatan yang sama, Sekretaris Jenderal Asosiasi Produsen Synthetic Fiber Indonesia (APSFI) Kustarjono Prodjolalito mencontohkan, beban yang harus ditanggung para pengusaha fiber sintetis akibat perda-perda bermasalah itu terlihat pada Pajak Penerangan Jalan yang harus ditanggung senilai Rp 24 miliar per tahun di daerah tertentu.

"Ini sangat memberatkan, karena pada saat yang sama, kami masih dibebani kewajiban menyediakan pembangkit listrik untuk penerangan jalan," kata Kustarjono. (OIN)

Rabu, 11 Mei 2005

Pemda Diminta Cabut Perda Bermasalah

Jakarta, Kompas - Menteri Koordinator Perekonomian Aburizal Bakrie meminta pemerintah daerah provinsi, kabupaten, maupun kota untuk membatalkan sendiri peraturan daerah bermasalah yang mereka terbitkan. Selain itu, juga akan dipelajari aturan perundang-undangan untuk menemukan peluang menahan dana alokasi umum bagi daerah yang menolak memberikan rancangan perda tersebut kepada pemerintah sebelum diberlakukan sebagai perda.

Demikian dikatakan Aburizal Bakrie, Selasa (10/5) di Jakarta. Aburizal mengatakan, pemerintah akan memberikan peringatan kepada pemerintah daerah (pemda) yang menerbitkan peraturan daerah (perda) bermasalah untuk membatalkan sendiri perda itu. Apabila hal itu tidak dilakukan, akan dilakukan oleh Departemen Keuangan maupun Departemen Dalam Negeri.

"Kami akan 'mencambuk' pemda dengan meminta mereka mencabut perda bermasalah yang memberatkan pengusaha," kata Aburizal.

Pemda diminta mengerti bahwa perda semacam itu akan menyulitkan daerah mereka sendiri. Perda-perda tentang pungutan pajak dan retribusi jelas akan membebani para pengusaha karena investasi mereka menjadi mahal.

"Pencabutan perda bermasalah itu harus dilakukan karena yang menjalankan sektor riil adalah dunia usaha. Dengan adanya perda yang bermasalah, dunia usaha tidak bisa berkembang dan lapangan kerja pun tidak bisa bertambah," kata Aburizal.

Penahanan DAU

Mengenai usulan penahanan pencairan dana alokasi umum (DAU) bagi daerah yang menolak memberikan rancangan perda maupun perda untuk dinilai pemerintah, Aburizal menegaskan, pihaknya akan mempelajari kemungkinan itu dengan analisa hukum. "Penahanan DAU itu bukan masalah mungkin atau tidak mungkin. Tetapi, yang jelas, usulan itu bertujuan baik," kata Aburizal.

Hingga saat ini pemerintah pusat baru menerima 4.574 perda atau 33,8 persen dari seluruh perda tentang pajak dan retribusi yang diterbitkan di seluruh Indonesia, yaitu sebanyak 13.520 perda.

Dalam survei tahunan yang dilakukan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) pada tahun 2004 tentang persepsi dunia usaha disebutkan, terdapat 17 kota dan kabupaten di Indonesia yang dinilai memberikan pelayanan kelembagaan terbaik kepada dunia usaha. Faktor kelembagaan mensyaratkan kepastian hukum berusaha.

Kota-kota yang mendapatkan peringkat terbaik dalam bidang kelembagaan adalah Cilegon, Gorontalo, dan Kediri. Untuk kabupaten antara lain adalah Asahan, Banggai, Barito Utara, dan Belu. (OIN)

Riau Mandiri ▯ Senin, 22 Agustus 2005

Realisasi Penggunaan APBD 2005 Baru 36,33 Persen

PEKANBARU-Hingga tanggal 19 Agusus lalu realisasi pencairan APBD 2005 baru mencapai 36,33 persen atau Rp886 miliar dari plafon anggaran Rp2,4 triliun. Jumlah tersebut diketahui dari Surat Perintah Membayar (SPM) yang telah dikeluarkan Biro Keuangan Setdaprov Riau.

Dari realisai 36,33 persen tersebut, Surat Keterangan Otoritas (SKO) yang sudah diterbitkan untuk 35 satuan kerja sebesar 71,34 persen atau Rp1,740 triliun. Penggunaan anggaran tesebut dinilai sudah cukup signifikan bila dibandingkan dengan penggunaan anggaran bulan yang sama tahun sebelumnya.

Kepala Biro Keuangan Setdaprov Riau Drs Tengku Razmara, kepada wartawan di ruang kerjanya mengatakan, pihaknya tetap optimis pelaksanaan kegiatan APBD 2005 dapat tuntas hingga akhir tahun anggaran. "Realisasi SPM baru 36,33 persen sementara SKO sudah diterbitkan Rp1,740 triliun. Ini bisa saja dikarenakan setelah diterbitkan SKO tapi belum dikeluarkan SPM, karena SPM dikeluarkan sesuai permintaan pengguna anggaran," kata Razmara.

Terendah

Dikatakan satuan kerja (satker) yang terendah pengeluaran SPM adalah Dinas Perkebunan (Disbun) yakni 8,45 persen dari palfon anggaran Rp103,142 miliar. Sedangkan Dinas Perindustrian dan Perdagaangan merupakan satuan kerja terbesar pengeluaran SKO-nya yakni 96,18 persen dari plafon Rp22,399 miliar.

Selain terendah pengeluaran SPM, ternyata Disbun juga terkecil penyerahan Surat Pertanggungjawaban (SPj) yang diajukan kepada Biro Keuangan, yakni 11,16 persen dari plafon 103,142 miliar. "Dari total pencairan dana yang sudah dilakukan, (SPj) yang telah masuk Rp548.222 miliar atau 61,85 persen dari total SPM sebesar Rp886.346 miliar," katanya.

Sementara itu, Dinas Pemukiman Prasarana dan Sarana Wilayah (Kimpraswil) dari pengeluaran SPM yang mencapai Rp255 miliar, PU merupakan dinas terbesar yang telah menyerahkan SPJ-nya, mencapai 95,39 persen. Sedangkan Dinas Pemuda dan Olahraga dari Rp4,464 miliar pengeluaran SPM, telah menyerahkan SPJ sebesar Rp14,19 persen.

Ketika ditanya mengenai masih banyak satker belum menyerahkan SPj mereka pada Biro Keuangan, Razmara mengatakan Gubri ataupun Sekda dalam waktu dekat direncanakan akan meninjau langsung ke masing-masing satker.■ vit