PERUBAHAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI BADAN LEGISLASI DAERAH DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN INHIL

TESIS

Oleh :

MARTA HARYADI

Nomor Mahasiswa	:	05912063
BKU	:	Hukum Administrasi Negara
Program Studi	:	Ilmu Hukum

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
2008

PERUBAHAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI BADAN LEGISLASI DAERAH DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN INHIL

TESIS

Oleh :

MARTA HARYADI

Nomor Mahasiswa : 05912063
BKU : Hukum Administrasi Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

TELAH DISETUJUI OLEH

Pembimbing I

Dr. SF. Marbun, S.H.,M.Hum. Tanggal 23 Feb 208

Pembimbing II

Zairin Harahap, S.H.,M,Si. Tanggal .....

Mengetahui
Direktur Program

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H. Tanggal .....

PERUBAHAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI BADAN LEGISLASI DAERAH DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN INHIL

TESIS

Oleh :

MARTA HARYADI

Nomor Mahasiswa : 05912063
BKU : Hukum Administrasi Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal **28 Januari 2008** dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. SF. Marbun, S.H.,M.Hum. Tanggal 29 Feb 2008

Anggota

Zairin Harahap, S.H.,M,Si. Tanggal .....

Anggota

Ridwan HR., S.H.,M.Hum. Tanggal .....

Mengetahui
Direktur Program

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H. Tanggal .....

Tesis ini penulis persembahkan kepada :

Orang tua tercinta

H.Hasruddin, SA
Hj. Sitti Sofiah.

Mertua tercinta

Paiman (Alm)
Siti Rukayah.

Istri yang tercinta

Euis Ajriawati

Anak-anak yang sangat kusayangi
yang telah memberikan semangatDan inspirasi

Muhammad Arya Adhi Pradana.
Attarick Muhammad Firrisky.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah wasyukurillah, segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang atas rahmat dan karuniaNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang merupakan kewajiban akhir mahasiswa Strata Dua (S2), dimana tesis ini disusun dan diajukan guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Shalawat dan salam semoga terlimpahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad. SAW, keluarganya, sahabatnya dan para pengikutnya.

Pada kesempatan ini penulis haturkan banyak terima kasih, karena berkat bantuan dan bimbingan, arahan serta kerjasama yang baik dari berbagai pihak, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini, untuk itu perkenankan penulis mengucapkan rasa terimakasih, khususnya kepada :

1. **Yth. Bupati Indragiri Hilir (Bapak H.Indra Muchlis Adnan,SH.MH.MSc)** yang telah memberikan peluang/kesempatan kepada penulis khususnya dan Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Pemda pada ummnya, untuk mengikuti Program Magster Hukum UII Yogyakarta.
2. **Yth. Bapak Dr.Ridwan Khairandi, S.H. M.H selaku** Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. serta segenap pengelola administrasi (**Mas Sutik**) yang telah banyak membantu, baik dalam hal memberikan informasi maupun dalam penyelesaian proses administrasi sehingga penulis dapat mengikuti materi kuliah, mengikuti ujian dan menyelesaikan tugas-tugas.

3. **Yth. Bapak Dr.SF.Marbun,S.H. M.HUM.** dan **Bapak ZAIRIN HARAHAP, SH M.Si.** sebagai pembimbing yang telah banyak memberikan masukan dan bimbingan sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan.
4. **Yth. Ibu.Hj.IRIYANTI, S.H. M.H.** beserta staf pengelola Program Magister Hukum UII Yogyakarta di Tembilahan.

Ucapan yang sama penulis sampaikan kepada pembaca , Penulis menyadari, dalam penulisan tugas ini terdapat kekurangan, baik dari segi materi, susunan kalimat dalam mengungkapkan ide dan pendapat maupun kesalahan dalam penggunaan tata bahasa dan format pengetikan, yang tentunya itu semua sebagai akibat dari keterbatasan kemampuan atau kelalaian penulis. Oleh karenanya saran pembaca senantiasa akan penulis jadikan masukan dan pertimbangan bagi upaya perbaikan tulisan ini.

Tentunya ilmu yang disampaikan dengan ikhlas akan menjadi amal dan ibadah semoga Allah SWT. Selalu memberikan rahmadNYA kepada kita semua. Amin.

Tembilahan, Januari 2008

Penulis

Marta Haryadi
NRM. O5912063

ABSTRAK

Bergulirnya otonomi daerah yang ditandai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam pengaturannya menempatkan kedudukan DPRD menjadi penting terkait dengan fungsi legislasi untuk merumuskan kebijakan-kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda). Berdasarkan kedua undang-undang tersebut, apakah kemudian kedudukan DPRD dalam pengaturan dan pelaksanaannya di Kabupaten Indragiri Hilir (Inhil) telah berjalan sebagaimana mestinya? Maka dari itu, penting kiranya dilakukan suatu penelitian guna mengetahui kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Inhil menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan berfokus pada norma-norma hukum dengan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang menurut ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku serta pelaksanaannya di dalam praktik. Penelitian ini menggunakan dua sumber data sebagai pendukung yaitu sumber data primer yang bersumber dari penelitian lapangan dan sumber data sekunder yang berasal dari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tertier seperti peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur lainnya yang mendukung.

Dalam penelitian yang dilakukan, ditemukan beberapa hal sebagai berikut: *pertama*, semenjak belakunya UU No. 22 Tahun 1999 yang diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004, penyusunan Perda di Kabupaten Inhil, prosedurnya didasarkan pada tata tertib DPRD, masing-masing melalui Peraturan DPRD Kabupaten Inhil Nomor 18/KPTS/DPRD/1999, Keputusan DPRD No. 11/KPTS/DPRD/2004 yang diubah menjadi Peran DPRD No. 27/PR/DPRD/2005. berdsarkan Keputusan DPRD No. 03/KPTS/DPRD/2006 dibentuklah Badan Legislasi sebagai alat kelengkapan yang membantu tugas-tugas DPRD. Sebelum adanya badan legislasi, pembahsan Perda dilakukan oleh panitia khusus yang dibentuk oleh DPRD berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD No 31/KPTS/PIMP-DPRD/2005. *Kedua*, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah. Demikian halnya pelaksanaan fungsi legislasi, DPRD maupun pemerintah daerah dapat menggunakan hak inisiatifnya masing-masing dalam merumuskan Perda sebelum kemudian bersama-sama melakukan pembahasan. *Ketiga*, terjadi peningkatan jumlah Perda yang dihasilkan oleh DPRD seiring dengan dibentuknya Badan legislasi di DPRD. *Keempat*, penyusunan Perda oleh DPRD di Kabupaten Inhil penggunaan hak inisiatif masih kurang.

Atas dasar uraian di atas, maka seharusnya DPRD kabupaten Inhil lebih aktif dalam menggunakan hak inisiatifnya sebagaimana diberikan dan dimanatkan oleh UU. Dalam hal lainnya, yang terpenting adalah penggunaan hak inisiatif dari DPRD merupakan manifestasi dari upaya untuk memperhatikan aspirasi masyarakat dan kepentingan publik.

Kata-kata kunci: Kedudukan DPRD - Badan Legislasi Daerah - Proses Penyusunan Peraturan Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL i

PERSETUJUAN PEMBIMBING ii

PERSEMBAHAN iii

KATA PENGANTAR iv

ABSTRAKSI vi

DAFTAR ISI vii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalahan 6

C. Tujuan Penelitian 7

D. Manfaat Penelitian 7

E. Keaslian Penelitian 8

F. Kerangka Teori 8

G. Metode Penelitian 23

BAB II KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI BADAN LEGISLASI DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH MENURUT UU NO.22 TAHUN 1999 DAN UU NO.32 TAHUN 2004 26

A. Negara Hukum 26

B. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah 29

C. Macam-macam Produk Hukum Daerah..... 43

D. Kedudukan DPRD Sebagai Badan Legislasi dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Menurut UU No.22 Tahun 1999 45

E. Kedudukan DPRD Sebagai Badan Legislasi dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Menurut UU No.32 Tahun 2004 51

BAB III PERUBAHAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI BADAN LEGISLASI DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR 64

A. Kedudukan DPRD Sebagai Badan Legislasi dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 64

B. Kedudukan DPRD Sebagai Badan Legislasi dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 76

C. Analisis 92

BAB IV PENUTUP 107

A. Kesimpulan 107

B. Saran 110

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Salah satu ciri dari negara hukum adalah legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Hal ini dimaksudkan bahwa untuk segala tindakan seluruh warga negara, baik rakyat biasa maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia berbagai peraturan untuk segala tindakan sudah ada ketentuannya, sehingga untuk setiap tindakan itu harus sah menurut aturan hukum yang telah ada. Untuk mengamankan ketentuan tersebut maka di Indonesia telah dibentuk berbagai badan peradilan untuk memberi pemutusan (peradilan) terhadap hal-hal yang dianggap melakukan hal-hal yang tidak dibenarkan oleh hukum. Jadi, semua landasan yang menjadi ciri dari negara hukum dapat ditemui di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sehingga untuk disebut sebagai negara hukum Undang-Undang Dasar 1945 cukup memberikan jaminan.[1]

---

[1] Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 87.

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik, penyusunan maupun pemberlakuannya.

Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, diatur secara tumpang tindih baik peraturan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu:

1. Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie, yang disingkat AB (Stb. 1847: 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan. Sepanjang mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan AB tersebut tidak lagi berlaku secara utuh karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta.
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik

Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.

4. Selain Undang-Undang tersebut, terdapat pula ketentuan:
   a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah;
   b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara, dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara;
   c. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia;
   d. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
   e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.
5. Di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah, berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah serta pengajuan dan pembahasan Rancangan Undang-undang dan

peraturan daerah usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau dewan perwakilan rakyat daerah.

Dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1) yang menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, maka berbagai Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas sudah tidak sesuai lagi.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara bulat dan utuh dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Kota untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah Otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri serta berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai penyelenggaraan asas desentralisasi ini bisa dilihat dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 yang menyatakan antara lain pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil. Mengenai bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Untuk selanjutnya Indonesia akan dibagi lebih lanjut menjadi Provinsi dan Kabupaten atau Kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa:

1. Negara Kesatuan Repbulik Indonesia atas daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan Daerah menjalankan Otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001, Pemerintahan Daerah pada hakekatnya merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan yaitu:

1. mencapai tingkat kinerja tertentu;
2. menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit Pemerintahan Daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain;
3. untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan Pembangunan Daerah dan Nasional;
4. untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di Daerah;
5. untuk mencapai integritas Nasional;

6. pembinaan dan pengawasan tetap dijaga agar tidak membatasi inisiatif, dan tanggung jawab Daerah, di samping itu hal ini merupakan upaya menyelaraskan nilai efisiensi dan demokrasi.

Berdasarkan Pasal 40 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping pemerintah daerah. DPRD memiliki tiga fungsi yaitu:[2]

1. fungsi legislasi, yaitu membentuk peraturan daerah;
2. fungsi anggaran, yaitu menetapkan anggaran;
3. fungsi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

---

[2] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daeah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 105.

2. Bagaimanakah perubahan kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui perubahan kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Sebagai sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya di bidang Hukum Tata Negara.
2. Untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir menurut Undang-Undang

No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai perubahan kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian tentang perubahan kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Inhil sejauh yang penulis ketahui belum pernah diteliti oleh pihak lain. Penelitian yang berhubungan dengan masalah kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah yang penulis ketahui adalah hubungan legislatif dan eksekuitif dalam pembuatan peraturan daerah. Sedangkan dalam penulisan tesis ini penulis lebih menekankan pemahaman yang lebih mendalam perubahan kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah dalam proses penyusunan produk hukum daerah di Kabupaten Indra Giri Hilir.

F. Kerangka Teori

Sebagai negara hukum yang mengidealkan prinsip supremasi hukum, instrumen peraturan perundang-undangan sebagai perangkat hukum tertulis mempunyai peranan yang sangat penting. Karena itu, penataan mengenai

bentuk, susunan, penamaan, prosedur penyusunan, penetapan, pengundangan, pencabutan atau pembatalannya serta pengelolaan informasi dan pendokumentasiannya perlu diatur secara tertib dan sistematis. Di samping itu, susunan hirarkisnya sebagai pedoman hukum perlu dipastikan, terutama dalam hubungannya dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif serta judikatif.

Dalam rangka pemisahan kekuasaan, harus ditegaskan adanya perbedaan antara kewenangan untuk mengatur kepentingan umum dengan kewenangan untuk mengatur kepentingan-kepentingan yang bersifat khusus. Di samping itu, dalam teori mengenai keputusan hukum harus pula dipahami adanya perbedaan antara putusan-putusan yang bersifat mengatur dan ada pula putusan-putusan yang tidak mengatur, melainkan hanya menetapkan sesuatu sehingga mempunyai daya ikat secara hukum.

> Adapun yang dinamakan sebagai peraturan adalah dokumen-dokumen hukum yang menyangkut putusan-putusan yang berisi pengaturan (*regeling*) saja. Sedangkan dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*) tidak disebut sebagai peraturan, melainkan cukup disebut sebagai Keputusan. Misalnya, putusan untuk mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, putusan untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri, putusan untuk mengangkatan dan memberhentikan pejabat-pejabat eselon I dan II, cukup dituangkan dalam bentuk Keputusan bukan Peraturan, karena sifatnya memang tidak mengatur (*regeling*).[3]

Di samping itu, putusan-putusan yang bersifat mengatur itu ada yang menyangkut kepentingan umum dan ada pula tidak. Misalnya, putusan MPR yang menyangkut pengaturan soal-soal internal MPR, selama ini dituangkan

---

[3] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 24-25.

dalam bentuk Keputusan MPR. Demikian pula putusan-putusan Presiden yang menyangkut pengaturan internal birokrasi dan administrasi pemerintahan juga biasa dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden. Tetapi, Keputusan-Keputusan Presiden ini selama ini banyak pula yang berisi pengaturan untuk kepentingan umum. Bahkan di masa Orde Baru, Keputusan Presiden yang bersifat mengatur itu banyak pula yang ditetapkan secara mandiri, dalam arti bukan atas dasar peraturan yang lebih tinggi, melainkan ditetapkan sendiri oleh Presiden untuk kepentingan mengisi kekosongan hukum yang terjadi dalam rangka menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Pengertian negara yang demikian mencakup pengertian konstitutif dari sebuah negara, sehingga dari rumusan ini dapat dikemukakan adanya unsur-unsur konstitutif negara, yaitu:[4]

1. Adanya rakyat (masyarakat) tertentu.
2. Adanya daerah (wilayah) tertentu.
3. Adanya pemerintah yang berdaulat.

Selain itu ada unsur lain bagi adanya negara yakni adanya pengakuan dari negara lain. Unsur yang keempat ini disebut unsur deklaratif. Seperti telah dikemukakan negara itu mempunyai tiga unsur konstitutif yang

[4] Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 64.

sekaligus merupakan syarat berdirinya serta sebuah unsur deklaratif. Unsur-unsur kontitutifnya adalah adanya rakyat (masyarakat), adanya daerah (wilayah), dan adanya pemerintah yang berdaulat; sedangkan unsur deklarasinya adalah pengakuan dari negara lain.

Telah disinggung di atas bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum dimana untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum.

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara atau pun Ilmu Kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Dalam bukunya *Nomoi,* Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik

ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu negara hukum, karena tujuan negara adalah kesempumaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi, keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus didik menjadi warga yang baik dan bersusila.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat merubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum *(het democratish ideal en het rechtsstaats ideal)*. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai

keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.

Reformasi Mei 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. *Pertama,* sejak jatuhnya Soeharto kita tidak lagi memiliki seorang pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar negara, telah menggeser kedudukan seorang Presiden RI dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintahan biasa, yang sewaktu-waktu dapat digugat dan bahkan diturunkan dari kekuasaannya. *Kedua,* munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, telah melahirkan proses politik yang juga liberal. *Ketiga,* reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara. *Keempat,* pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat proses *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa, sampai melampaui konvensi yang selama ini dipegang, yakni asas kekeluargaan di dalam penyelenggaraan negara. *Kelima,* reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elite berpengaruh dan

publik politik Indonesia untuk secara sistematik dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi RI.[5]

Menurut Bagir Manan perubahan UUD 1945 berhubungan dengan perumusan kaidah konstitusi sebagai kaidah hukum negara tertinggi. Dalam hal ini, terlepas dari beberapa kebutuhan mendesak, perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan maupun cara-cara perumusan. Memang benar, penataan kembali UUD 1945 untuk menjamin pelaksanaan konstitusionalisme dan menampung dinamika baru di bidang politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain. Tetapi, perubahan itu jangan sekali-kali dijadikan satu-satunya dasar dan tempat untuk menampung berbagai realitas kekuatan politik yang berbeda dan sedang bersaing dalam SU MPR.[6]

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada tanggal 19 Oktober 1999 dalam Sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 14-21 Oktober 1999. Tiga materi pokok itu terdiri dari:

1. Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara;
2. Bab tentang Kementrian Negara;
3. Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat.

Perubahan kedua terhadap UUD 1945 terjadi dalam Sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 7-18 Agustus 2000. Perubahan kedua ini mencakup penyempurnaan rumusan hak asasi manusia, menyempurnakan

---

[5] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 8.
[6] Bagir Manan, "Perubahan UUD 1945", *Forum Keadilan*, No. 31, 31 Oktober 1999, hlm. 45.

pertahanan dan keamanan negara dan melengkapi atribut negara, termasuk perubahan Pasal 18 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah dilatarbelakangi oleh kehendak untuk mengakomodasi semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Pengalaman penyelenggaraan negara pada era sebelumnya yang cenderung sentralistis dan adanya penyeragaman sistem pemerintahan, serta mengabaikan kepentingan daerah, mendorong terjadinya pergeseran penerapan sistem dalam Negara Kesatuan RI yakni dari sentralisasi ke desentralisasi.[7]

Masalah desentralisasi merupakan salah satu dari lima masalah besar *(great issues)* yang akan selalu dijumpai dalam proses politik sepanjang masa. Kelima masalah besar tersebut oleh Lipson diikhtisarkan sebagai berikut:[8]

1. *The coverage of citizenship: Should it be exclusive or all inexclusive?*
2. *The functions of the state: Should its sphere of activity be limited or unlimited?*
3. *The source of authority: Should it originate in the people or the government?*
4. *The structure of authority: Should power be concentrated or dispersed?*
5. *The magnitude of the state and its external relations: What unit of government is preferable? What interstate order is desirable?*

Dari kelima masalah besar tersebut, masalah keempat berkaitan langsung dengan masalah pemilihan antara sentralisasi dan desentralisasi. Bila pilihan jatuh pada Otonomi Daerah, berarti Pemerintah Pusat harus

---

[7] Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 28.

[8] Lislie Lipson dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 1.

menyelenggarakan desentralisasi atau dengan perkataan lain, penyelenggaraan desentralisasi merupakan konsekuensi dari pemilihan yang dijatuhkan pada Otonomi Daerah.

Sehubungan dengan masalah tersebut Pemerintah Indonesia, telah menjatuhkan pilihannya pada desentralisasi. Sebagai tindak lanjut dibentuklah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Otonomi sebagai subsistem Negara Kesatuan. Pemikiran mengenai Otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.[9]

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau Otonomi Daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan

[9] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, atau pun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.[10]

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people)*. Apabila semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau Pusat saja, tetapi juga pada tingkat Daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari Daerah ke Daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga Daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan

[10] Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

tujuan bagi adanya pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).[11]

Dari uraian tersebut dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan faham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:[12]

1. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan pemerintahan untuk rakyat).
2. Dalam praktiknya, para penguasa pemerintahan Daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidak-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada "orang luar". Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab

---

[11] Mariun dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

[12] Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 12.

yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.[13]

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimilik, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat daan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi domainnya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.[14]

Sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia Pusat memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi itu adalah, di satu pihak, membebaskan Pemerintah Pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil

[13] *Ibid*, hlm. 12.
[14] Syaukani dkk, *Op.Cit.*, hlm. 275.

manfaatnya. Pada saat yang sama, Pemerintah Pusat diharapkan mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi maka Daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah. Apabila masih dipakai sistem yang sentralistik maka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.

Sesuai dengan semangat dan ketegasan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, jelas bahwa negara hukum yang dimaksud bukanlah sekadar sebagai negara hukum dalam arti formal, lebih-lebih bukanlah negara hanya sebagai polisi lalu lintas atau penjaga malam, yang menjaga jangan sampai terjadi pelanggaran dan menindak para pelanggar hukum. Pengertian negara hukum menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara hukum dalam arti luas, yaitu negara hukum dalam arti materiil.

Demikian juga Pemerintah Daerah dengan hak otonominya memberikan pelayanan demi terwujudnya tujuan bersama, yaitu kesejahteraan. Untuk itu eksistensi dan efektivitas pemerintahan Daerah perlu ditingkatkan. Oleh karena itu penyelenggaraan Otonomi Daerah selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, juga tidak bisa meninggalkan kepentingan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah yang harus dijaga adalah keserasian hubungan antara Daerah yang satu dengan Daerah yang lain. Bila perlu dikembangkan kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama serta mencegah terjadinya perbedaan antar Daerah. Sudah waktunya bila Daerah-daerah bisa meminimalisasi perbedaan demi menjaga keutuhan Negara Kesatuan.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi

untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Ada pun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Faisal H. Basri mengatakan:[15]

> Otonomi daerah pada hakekatnya adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimiliknya secara optimal. Otonomi diharapkan akan mendorong kemampuan daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik ekonomi, geogragfis dan sosial budayanya. Perkembangan seperti ini akan dapat mengurangi kesenjangan antar daerah yang terakumulasi selama ini dan mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.

Peraturan Daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara khusus tidak diuraikan. Hanya disebutkan dalam Bab VI tentang Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagai berikut:

Pasal 136:

(1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
(2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
(3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
(4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

[15] Faisal H. Basri, "Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah", Makalah disampaikan pada *Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Universitas Brawijaya, Malang, 27-28 Juli 2000, hlm. 6.

(5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Pasal 137:
Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:
a. kejelasan tujuan;
b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
d. dapat dilaksanakan;
e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
f. kejelasan rumusan; dan
g. keterbukaan.

Pasal 138:
(1) Materi muatan Perda mengandung asas:
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.

(2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang berfokus pada norma (*law in the books*) dan penelitian ini memerlukan data sekunder (bahan hukum) sebagai data utama.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang/menurut ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku serta pelaksanaannya di dalam praktik.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari sumber tidak langsung/bukam masyarakat/bukan responden dan merupakan hasil yang dikodifikasikan/dibukukan oleh seseorang. Data sekunder ini karenanya mempunyai ciri dapat digunakan secara langsung, merupakan hasil olahan dari peneliti sebelumnya/tulisan orang atau pakar yang tidak terikat waktu dan tempat, yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, yang terdiri dari:
   a) Undang Undang Dasar 1945
   b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
   c) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
   d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

e) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

b. Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, seperti, buku-buku, majalah, artikel, makalah, hasil penelitian dan lain sebagainya.

c. Bahan hukum tertier, adalah bahan-bahan hukum yang akan memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari kamus istilah hukum.kamus bahasa dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan Data dalam penelitian ini yaitu studi kepustakaan.

5. Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode diskriptif kualitatif yaitu analisis dengan menggunakan ukuran kualitatif. Sedangkan dalam proses penalaran dalam menarik kesimpulan digunakan digunakan metode berfikir deduktif.

BAB II

KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI BADAN LEGISLASI DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH MENURUT UU NO.22 TAHUN 1999 DAN UU NO.32 TAHUN 2004

A. Negara Hukum

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).[1]

Demikian pula yang dikatakan oleh Mahfud bahwa satu asas yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum, artinya bagi satu negara demokrasi pastilah menjadikan pula hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika satu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum, pemegang kekuasaan yang sebenarnya tak lain hanyalah memegang kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh sewenang-

[1] Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Pres, Malang, 2003, 11.

wenang. Disebutkan bahwa negara hukum menentukan alat-alat perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditetapkan terlebih dahulu yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu[2], seperti tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Demikian juga Indonesia yang dengan tegas telah memilih bentuk demokrasi yakni dengan ketentuan terletaknya kedaulatan di tangan rakyat, jelas tak lepas dari konsekuensi untuk menetapkan pula negara hukum maupun di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tidak disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum tidak seperti asas demokrasi yang jelas-jelas disebutkan di dalam alinea IV dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi sekalipun begitu ada dua bukti otentik dan konstitusional bahwa Indonesia berasas negara hukum, yakni disebutkannya secara eksplisit di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum *(rechsstaat)* tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka *(machstaat)*. Kedua, bila dikaitkan dengan ciri-ciri dari negara hukum, maka secara umum negara Indonesia sudah memenuhi persyaratan untuk disebut sebagai negara hukum.

Sebagai ciri pertama dari negara hukum adalah adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia. Tentang ciri ini bisa kita temui jaminannya di dalam pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar

---

[2] Mahfud MD, *loc.cit.*

1945, yaitu di dalam pembukaan alinea I bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa, kemudian di dalam alinea IV disebutkan pula salah satu dasar yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, sedangkan di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dapat ditemui beberapa pasal terutama Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.

Sebagai ciri kedua dari negara hukum adalah adanya peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak. Untuk ciri kedua ini dapat dilihat Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Di dalam penjelasan terhadap Pasal 24 ini dijelaskan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang tnerdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan di dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Dengan begitu maka untuk ciri kedua negara hukum dapat dipenuhi oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun ciri ketiga dari negara hukum adalah legalitas dalam arti hukum segala bentuknya.Ini dimaksudkan bahwa untuk segala tindakan seluruh warga negara, baik rakyat biasa maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia berbagai peraturan untuk segala tindakan sudah ada ketentuannya, sehingga untuk setiap tindakan itu harus sah menurut aturan hukum yang telah ada. Untuk mengamankan ketentuan tersebut maka di Indonesia telah dibentuk berbagai badan peradilan untuk

memberi pemutusan (peradilan) terhadap hal-hal yang dianggap melakukan hal-hal yang tidak dibenarkan oleh hukum.

Jadi semua landasan yang menjadi ciri dari negara hukum dapat ditemui di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sehingga untuk disebut sebagai negara hukum Undang-Undang Dasar 1945 cukup memberikan jaminan.

B. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan tersebut dapat dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).[3]

---

[3] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 100-101.

Sedangkan Mahfud MD menyebut sistem pemerintahan negara adalah cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan demikian yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Di dalam studi ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu presidental, parlementer, dan referendum.[4]

Dalam rangka menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintahan. Berdasarkan aneka legislatif, pemerintah di bidang yudikatif, dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintahan juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanan kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.[5]

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemeintahan. Pemerintahan dinamis di

---

[4] Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 74.
[5] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *op.cit.*, hlm. 101.

bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

2. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 dikaitkan dengan pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemeintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini juga mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan Daerah Otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan cara desentralisasi. Penyebutan cara desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonom tanpa desentralisasi.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan Daerah Otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai

isi substansi mau pun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. Kedua, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind,* atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).[6]

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuh-kembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.[7]

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan Pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan

---

[6] *Ibid*, hlm. 102.
[7] Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 10-11.

Daerah Otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tetap administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif.

Pengertian pemerintah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pemerintah Pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan Menteri-menteri. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Eksekutif Daerah.

Pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan Pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) mau pun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan Pusat dengan Daerah. Di sini, pemerintahan pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.[8]

---

[8] *Ibid*, 104.

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.[9]

Kepala Daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief executive*) di lingkungan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah Provinsi adalah Gubernur. Kepala Daerah Kabupaten adalah Bupati. Kepala Daerah Kota adalah Walikota. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lihat uraian terdahulu). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II, dilukiskan sebagai adanya hubungan berjenjang (hirarkis). Di lihat dari asalnya, pandangan ini tidak benar. Sebutan tingkat I dan tingkat II dimaksudkan sebagai lapisan (*tier*) tidak perlu bersifat hirarkis.[10]

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara bersamaan (sebagai pasangan) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah ditetapkan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikonsultasikan dengan Presiden. Konsultasi ini merupakan konsekuensi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Wakil Pusat di Daerah.

---

[9] Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 13.
[10] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *op.cit.*, hlm. 129.

Kepala Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Ketentuan ini terutama bertalian dengan kedudukan dan hubungan keperdataan yang dilakukan Daerah. Daerah adalah subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataan. Dalam tindakan yang bersifat publik, tanggung-jawab ada pada alat perlengkapan daerah yaitu pejabat yang bertindak atau yang membuat keputusan.

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Dengan pekataan lain, seseorang dapat menjadi kepala daerah paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.

Pada akhir masa jabatannya, Kepala Daerah menyampaikan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila pertanggungjawaban ditolak, Kepala Daerah bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali.

Ketentuan-ketentuan mengenai Kepala Daerah pada umumnya berlaku terhadap Wakil Kepala Daerah, kecuali pertanggungjawaban. Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, tidak kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Semestinya Wakil Kepala Daerah juga bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Wakil Kepala Daerah dapat melakukan kesalahan-kesalahan seperti yang dilakukan Kepala Daerah.

Selain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Pemerintah Daerah dilengkapi dengan Dinas-Dinas, Kecamatan, dan Kelurahan. Kecamatan yang semula merupakan organ dekonsentrasi, sekarang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi organ otonomi dalam lingkungan Kabupaten atau Kota. Mengenai Kelurahan merupakan satuan pemerintahan di bawah Kecamatan. Kelurahan menerima pelimpahan sebagian wewenang Kecamatan. Lurah sebagai Kepala Kelurahan diangkat Bupati atau Walikota atas usul Camat dan bertanggungkawab kepada Camat. Dengan demikian, Kelurahan bukan kesatuan otonom seperti Desa. Kelurahan adalah pelaksana wewenang Kecamatan.

3. Otonomi Daerah

Adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha, sehingga merusak

sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.[11]

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.[12]

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh

---

[11] Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 303.
[12] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *op.cit.*, hlm. 21.

kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.[13]

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people)*. Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah

[13] Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 274-275.

pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).[14]

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan faham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:[15]

a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan "pemerintahan untuk rakyat").
b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidak-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada "orang luar". Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan

---

[14] Mariun dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

[15] Josef Riwu Kaho, *ibid*, hlm. 12.

salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.[16]

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimilik, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi domainnya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.[17]

4. Kepala Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan definisi tentang Kepala Daerah. Hanya dalam

---

[16] *Ibid*, hlm. 11.
[17] Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 275.

Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: "Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah". Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa: "Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota". Selanjutnya dalam ayat (3) disebutkan bahwa: "Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah".

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan Kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government,* akuntabilitas, serta *good governance.*[18]

Sejalan dengan hal tersebut di atas, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.[19]

---

[18] J. Kaloh, *op.cit.*, hlm. 15.
[19] Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 61.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Propinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat *(services);* membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat *(regulation);* dan pemberdayaan *(empowerment).* Kemungkinan lain adalah bahwa Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa

kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.[20]

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief executive*) di lingkungan pemerintah daerah. Kepala daerah propinsi adalah gubernur. Kepala daerah kabupaten adalah bupati. Kepala daerah kota adalah walikota. Kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II.[21]

C. Macam-macam Produk Hukum Daerah

Melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, Peraturan Daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

---

[20] *Ibid*, hlm. 15-17.
[21] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, op.cit.*, hlm. 129.

Pada tanggal 24 Mei 2004 DPR dan Pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2004). Undang-undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga memerintahkan untuk menempatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah:
    a. Peraturan Daerah Provinsi
    b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
    c. Peraturan Desa/Peraturan Yang Setingkat.

D. Kedudukan DPRD Sebagai Badan Legislasi dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Menurut UU No.22 Tahun 1999

Setelah Pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto diganti oleh pemerintahan B.J. Habibie, UU No. 5 Tahun 1974 dengan wataknya yang sentralistis diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut merombak struktur Pemerintahan Daerah yang berwatak sentralistis menjadi desentralistis (demokratis). Hal ini terlihat dari banyaknya urusan yang dilimpahkan ke Daerah; Pusat hanya mengurus sisanya. Di samping itu, DPRD diberi kewenangan yang luar biasa besarnya, kalau tidak dapat dikatakan cenderung berlebihan. Sementara itu, posisi Kepala Daerah tidak lagi dominan dan menjadi kepanjangan tangan Pusat, karena nasibnya besar ditentukan oleh sebagian DPRD dan bukan oleh Pusat.

Kelahiran UU No. 22 Tahun 1999 memang lebih bernuansa politis, karena berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru melalui berbagai kebijakan yang diterapkan terhadap Daerah selama ini. Di samping UU No. 22 Tahun 1999, dikeluarkan juga UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Melalui UU No. 25 tahun 1999 ditentukan secara tegas dana perimbangan antara Pusat dan Daerah dan persentase bagi tiap-tiap daerah yang potensial dari segi sumber daya alamnya.

Di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ada beberapa terobosan baru terhadap kedudukan dan peranan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang selama Orde Baru terkesan mandul dan pasif. *Pertama*, DPRD tidak lagi

ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf b, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sedangkan DPRD adalah badan legislatif daerah. *Kedua*, Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi menjadi kewenangan DPRD. DPRD diberi kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat, Pemerintah Pusat tinggal mengesahkannya. Apabila menurut UU No. 5 Tahun 1974 pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dapat diajukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD sepanjang menurut pertimbangan Kepala Daerah diperlukan, maka menurut UU No. 22 Tahun 1999 pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Sehingga calon yang akan dipilih oleh DPRD melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pa-sang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih satu pasang di antaranya oleh DPRD.

Ketiga, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, dan wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. DPRD juga diberi kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sehingga apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD Kepala Daerah tersebut tidak bisa dicalonkan kembali pada periode berikutnya. *Keempat*,

DPRD bisa mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD. Sehingga, DPRD tidak perlu menunggu sampai lima tahun untuk memerintah, tetapi setiap saat, minimal sekali dalam setahun, DPRD dapat meminta keterangan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Kelima, untuk pertama kalinya DPRD dapat memaksa seorang pejabat negara, atau pejabat pemerintah, atau bahkan warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan di hadapan DPRD, kalau memang lembaga tersebut merasa memerlukan keterangan atau informasi dari pejabat ataupun warga masyarakat. Kalau yang bersangkutan menolak untuk memberikan keterangan, sementara keterangan tersebut sangat diperlukan oleh DPRD dalam rangka pelaksanaan tugasnya, maka yang bersangkutan dapat dikenakan ancaman dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD (*Contempt of Parliament*).

Berkaitan dengan masalah pertanggungjawaban Kepala Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 45 Ayat (1) menegaskan, Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran; Ayat (2), Kepala Daerah wajib memberi pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 Ayat (2). Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka

waktu paling lama tiga puluh hari. Pada Ayat (2) ditegaskan, Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawaban akhir masa jabatannya oleh DPRD, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53, tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Kepala Daerah dalam masa jabatan berikutnya.

Pemberhentian Kepala Daerah karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden. Tetapi, dalam hal-hal tertentu, Presiden dapat memberhentikan Kepala Daerah tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih, atau diancam hukuman matt sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Di samping persoalan tersebut, Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD. Kepala Daerah yang terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum dan tetap dapat diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden tanpa persetujuan DPRD.

Pemberhentian Kepala Daerah harus dengan keputusan DPRD dan pengesahan Presiden. Hal ini dimaksudkan sebagai katub terakhir supaya tidak ada kesewenang-wenangan dalam pemberhentian Kepala Daerah, itu pun karena pengesahan Presiden juga ada saat pemilihan oleh DPRD. Dengan kata lain, peran Presiden lebih terkait dengan fungsi administratif. Kecuali bila Kepala Daerah yang diduga dan terbukti melakukan makar, ia bisa langsung diberhentikan oleh Presiden.

Dengan ketegasan kewenangan pada DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah yang bermasalah, hal itu akan memudahkan DPRD dalam mengambil keputusan. Sehingga, masyarakat tidak lagi dibingungkan oleh aturan yang tidak jelas yang selama ini dipraktikkan oleh Pemerintah Pusat.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, peradilan, agama dan kewenangan lainnya, antara lain: perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional. Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi itu akan disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan

kewenangan yang diserahkan tersebut. UU No. 22 Tahun 1999 berlaku secara efektif sejak 1 Januari 2001.

Paradigma undang-undang Pemerintahan Daerah ini berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974. Jika dulu otonomi luas dianggap mengancam integrasi nasional, saat ini otonomi justru diyakini bisa mempererat integrasi. Tidak pernah ada negara yang hancur gara-gara otonomi. Kehancuran itu justru disebabkan sentralisme.[22]

Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, khususnya melalui DPRD, dalam praktiknya tidak sedikit perilaku menyimpang yang dilakukan oleh beberapa anggota DPRD, misalnya dalam proses pemilihan Kepala Daerah, pembahasan, dan pembentukan peraturan daerah, dan pembahasan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Perilaku menyimpang yang sering disorot masyarakat antara lain menyangkut pemilihan Kepala Daerah. Di beberapa Daerah di Jawa Timur, banyak hasil pilihan DPRD untuk jabatan Kepala Daerah yang ditolak masyarakatnya. Artinya, apa yang dikehendaki oleh masyarakat sering diaspirasikan secara berbeda oleh wakil-wakilnya di DPRD. Akibatnya, hasil pilihan DPRD dimasalahkan oleh masyarakat yang diwakilinya. Sebagai contoh, pemilihan Bupati Sampang, Mojokerto, pemilihan Walikota Surabaya, dan seterusnya. Peristiwa tersebut mewarnai dinamika perpolitikan di Daerah.

---

[22] Jawa Pos, 15 Maret 1999, hlm. 11.

Kalau selama Orde Baru penyimpangan demokrasi lebih banyak dilakukan oleh Pemerintah melalui UU No. 5 Tahun 1974, sekarang penyimpangan itu sering dilakukan oleh wakilwakil rakyat di DPRD. Hal ini terjadi karena UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan pengaturan secara tegas siapa yang akan mengontrol aktivitas kelembagaan DPRD. Sehingga, kalau terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh Anggota DPRD, baik sendiri-sendiri maupun kolektif (kelembagaan), undang-undang tidak memberikan solusi yang baik.

E. Kedudukan DPRD Sebagai Badan Legislasi dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Menurut UU No.32 Tahun 2004

Ketentuan mengenai DPRD dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam pasal 39 sampai dengan pasal 55.

Pasal 39:

Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Pasal 40:

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasal 41:

DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Pasal 42:

Ayat (1):

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

1. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
4. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
5. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
11. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Ayat (2):

Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 43:

Ayat (1):

DPRD mempunyai hak:

1. interpelasi;
2. angket; dan
3. menyatakan pendapat.

Ayat (2):

Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Ayat (3):

Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.

Ayat (4):

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.

Ayat (5):

Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud

pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.

Ayat (6):

Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (7):

Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia.

Ayat (8):

Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 44:

Ayat (1):

Anggota DPRD mempunyai hak:

1. mengajukan rancangan Perda;
2. mengajukan pertanyaan;
3. menyampaikan usul dan pendapat;
4. memilih dan dipilih;
5. membela diri;
6. imunitas;
7. protokoler; dan
8. keuangan dan administratif.

Ayat (2):

Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 45:

Anggota DPRD mempunyai kewajiban:

1. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
2. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
5. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
6. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
7. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
8. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
9. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Pasal 46:

Ayat (1):

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas:

1. pimpinan;
2. komisi;
3. panitia musyawarah;
4. panitia anggaran;
5. Badan Kehormatan; dan
6. alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Ayat (2):

Pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 47:

Ayat (1):

Badan Kehormatan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Ayat (2):

Anggota Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan:

1. untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34 (tiga puluh empat) berjumlah 3 (tiga) orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 45 (empat puluh lima) berjumlah 5 (lima) orang.
2. untuk DPRD provinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 (tujuh puluh empat) berjumlah 5 (lima) orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 75 (tujuh puluh lima) sampai dengan 100 (seratus) berjumlah 7 (tujuh) orang.

Ayat (3):

Pimpinan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan.

Ayat (4):

Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh sebuah sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD.

Pasal 48:

Badan Kehormatan mempunyai tugas:

1. mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD;
2. meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/janji;
3. melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih;
4. menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Pasal 49:

Ayat (1):

DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Ayat (2):

Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi:

1. pengertian kode etik;
2. tujuan kode etik;
3. pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antarpenyelenggara pemerintahan daerah dan antaranggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain;
4. hal yang baik dan sepantasnya dilakukan oleh anggota DPRD;
5. etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan; dan
6. sanksi dan rehabilitasi.

Pasal 50:

Ayat (1):

Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.

Ayat (2):

Jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD.

Ayat (3):

Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.

Ayat (4):

Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi.

Ayat (5):

Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat.

Ayat (6):

Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi.

Ayat (7):

Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5).

Pasal 51:

Ayat (1):

DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi, yang beranggotakan lebih dari 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi.

Ayat (2):

DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi.

Pasal 52:

Ayat (1):

Anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD.

Ayat (2):

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan.

Ayat (3):

Anggota DPRD tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.

Pasal 53:

Ayat (1):

Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri

bagi anggota DPRD kabupaten/kota.

Ayat (2):

Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan.

Ayat (3):

Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis dengan cara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

Ayat (4):

Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

1. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau
2. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
3. Setelah tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 2 (dua kali) 24 (dua puluh empat) jam.

Pasal 54:

Ayat (1):

Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai:

1. pejabat negara lainnya;

2. hakim pada badan peradilan;
3. pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.

Ayat (2):

Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktik dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD.

Ayat (3):

Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Ayat (4):

Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD.

Ayat (5):

Anggota DPRD yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD.

Ayat (6):

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 55:

Ayat (1):

Anggota DPRD berhenti antarwaktu sebagai anggota karena:

1. meninggal dunia;
2. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; dan
3. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.

Ayat (2):

Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu, karena:

1. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
2. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPRD;
3. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD;
4. tidak melaksanakan kewajiban anggota DPRD;
5. melanggar larangan bagi anggota DPRD;
6. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara atau lebih.

Ayat (3):

Pemberhentian anggota DPRD yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi anggota DPRD provinsi dan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota bagi anggota DPRD kabupaten/kota untuk diresmikan pemberhentiannya.

Ayat (4):

Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e dilaksanakan setelah ada keputusan DPRD berdasarkan rekomendasi dari Badan Kehormatan DPRD.

Ayat (5):

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

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

BAB III

PERUBAHAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI BADAN LEGISLASI DI KABUPATEN INHIL

A. Kedudukan DPRD Sebagai Badan Legislasi Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999

Sebelum berlakunya UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengenai DPRD Kabupaten Indragiri Hilir berlaku Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No.18/KPTS/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPR Kabupaten Indragiri Hilir.

Mengenai kedudukan, susunan, tugas, wewenang dan kewajiban dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor No.18/KPTS/DPRD/1999 diatur sebagai berikut:

Pasal 2:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan Demokrasi berdasarkan Pancasila.

(2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi Mitra Pemerintah Daerah.

Pasal 3:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang jumlah anggotanya sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku terdiri atas

Wakil-wakil dari Organisasi Peserta Pemilihan Umum dan TNI/POLRI yang diangkat.

(2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri atas fraksi-fraksi dan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lainnya.

Pasal 4:

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang:

a. Memilih Bupati dan Wakil Bupati.
b. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati.
c. Bersama dengan Bupati membentuk Peraturan Daerah.
d. Bersama dengan Bupati menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
e. Melaksanakan pengawasan terhadap:
    1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
    2) Pelaksanaan Keputusan Bupati.
    3) Kebijakan Pemerintah Daerah.
    4) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
    5) Pelaksanaan Kerjasama International di Daerah.
f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.

g. Menampung dan menindak lanjuti Aspirasi Daerah dan masyarakat Indragiri Hilir.

Pasal 5:

Dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 4 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban:

a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
b. Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta mentaati segala Peraturan Perundang-undangan.
c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi.
e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Pasal 6:

(1) Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 4 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak sebagai berikut:
    a. Meminta pertanggung jawaban Buapti.
    b. Meminta keterangan kepada Pemerintah.
    c. Mengadakan penyelidikan.
    d. Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah.
    e. Mengajukan pernyataan pendapat.

f. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

g. Menentukan Anggaran Belanja DPRD.

h. Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

(2) DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan Negara, Bangsa, Pemerintah dan Pembangunan.

(3) Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah atau warga masyarakat yang menolak permintaan tanpa alas an mendasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.

Pasal 7:

Selain hak-hak sebagaimana dimaksud pasal 6 Anggota mempunyai :

a. Hak mengajukan pertanyaan.

b. Hak Protokol.

c. Hak Keuangan/administrasi.

Pasal 8:

(1) Kepalia Daerah wajib menyampaikan pertanggung jawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun Anggaran yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah Anggta DPRD.

(2) Pertanggung jawaban Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai oleh DPRD dan diambil Keputusan untuk dapat diterima jika

disetujui oleh sekurang-kurangnya 50% (Lima puluhperseratus) ditambah 1 (satu) dari jumlah Anggota yang hadir

(3) Pertanggung jawaban KepaJa Daerah dapat ditolak oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dan jumlah Anggota DPRD yang hadir.

(4) Dalam jangka 30 (Tiga puluh) hari sejak penolakan sebagaimana dimaksud ayat (3) Kepala Daerah segera melengkapi dan atau menyempurnakan serta menyampaikanya kembali kepada DPRD.

(5) Apabila pertanggung jawaban Kepala Daerah sebagaimana dimaksud ayat (4) ditolak untuk kedua kalinya, maka kasusnya harus dibawa ke acara dengar pendapat untuk meminta penilaian publik dari para ahli yang berkompeten menilai kasus yang dirujuk oleh DPRD sebagai alasan penjelasannya.

(6) Jika hasil penilaian publik yang dimaksud pas ayat (5) menyimpulkan bahwa Kepala Daerah sungguh-sungguh telah melakukan kesalahan yang tidak dapat dipertanggung jawabkan maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah yang bersangkutan kepada Presiden dengan memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2) dan (3).

Berkaitan dengan Peraturan Daerah dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor No.18/KPTS/DPRD/1999 diatur sebagai berikut:

Pasal 12:

(1) Setiap anggota DPRD dapat mengajukan usul perubahan atas rancangan Peraturan Daerah.

(2) Pokok-pokok usul perubahan sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini disampaikan dalam pandangan umum para anggota DPRD pada pembicaraan tahap II.

(3) Usul perubahan sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini disampaikan oleh anggota DPRD dalam pembicaraan tahap II untk dibahas dan diambil keputusan.

Pasal 14:

(1) Sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur suatu urusan Daerah sebagai usul prakarsa.

(2) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini disampaikan kepada piminan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasannya secara tertulis.

(3) Usul sebagaimana dimaksud ayat (2) pasal ini diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD.

(4) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud ayat (2) pasal ini setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah, selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD.

(5) Dalam rapat paripurna DPRD para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud ayat (2) pasal ini.

(6) Pembicaraan mengenai usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada:

a. Anggota DPRD lainnya memberikan pandangannya.

b. Bupati menyampaikan pendapatnya.

c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para Anggota DPRD dan Pendapat Bupati.

(7) Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan yang menerima atau menolak usul Prakarsa menjadi Prakarsa PRD dalam Rapat Paripurna.

(8) Tata Cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas Prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah.

(9) Selama usul Prakarsa belum diputuskan menjadi Prakarsa DPRD para pengusul berhak mengajukan perubahan atau mencabut kembali.

Pasal 65:

Komisi adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan masa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 66:

(1) Komisi terdiri dari:

a. Komisi I : Bidang Pemerintahan

b. Komisi II : Bidang Perekonomian

c. Komisi III : Bidang Keuangan

d. Komisi IV : Bidang Pembangunan

e. Komisi V : Bidang Kesejahteraan Rakyat

(2) Pembidangan masing-masing Komisi yaitu:

a. Komisi I: Bidang Pemerintahan meliputi Pemerintahan, keamanan, ketertiban, kependudukan, penerangan/pers, Hukum/Perundang-undangan, Kepegawaian/Aparatur, Perizinan, Sosial Politik, Organisasi Kemasyarakatan dan Pemerintahan, Perlindungan HAM, Pelaksanaan Otonomi.

b. Komisi II: Bidang Perekonomian meliputi Perdagangan Perindustrian, Pertanian, Perikanan, Peternakan, Perkebunan, Kehutanan, Pengadaan Pangan, Logistik, Koperasi dan Pariwisata, Perlindungan Konsumen.

c. Komisi III: Bidang Keuangan meliputi Keuangan Daerah, Perpajakan, Retribusi, Perbankan, Perusahaan Daerah, Perusahaan Patungan, Dunia Usaha dan Penanaman Modal, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

d. Komisi IV: Bidang Pembangunan meliputi Pekerjaan Umum, Tata Kota, Pertamanan, Kebersihan, Perhubungan, Pertambangan dan Energi, Perumahan Rakyat dan Lingkungan Hidup.

e. Komisi V: Bidang Kesejahteraan Rakyat meliputi Ketenaga kerjaan, Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Kepemudaan dan Olah Raga, Agama Seni dan Kebudayaan, Sosial, Kesehatan dan Keluarga Berencana, Peranan Wanita dan Transmigrasi.

(3) Kalau dianggap perlu untuk mencapai daya guna dan hasil guna dalam pencapaian daya kerja, Pimpinan DPRD dapat memutuskan menambah

dan mengurangi jumlah komisi dan mengadakan perubahan mengenai rincian Pembinaan tugas Komisi sebagaimana maksud ayat (1) dan (2) pasal ini melalui Rapat Panitia Musyawarah.

Pasal 117:

Produk DPRD berbentuk Peraturan Daerah, Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD.

Pasal 118:

(1) Peraturan Daerah disetujui dalam Rapat Paripurna DPRD.
(2) Keputusan Pimpinan DPRD ditetapkan dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPRD.
(3) Keputusan Pimpinan DPRD ditetapkan oleh Pimpinan DPRD setelah mengadakan rapat dan apabila dianggap perlu dapat meminta saran Panitia Musyawarah dan atau pertimbangan Pimpinan Fraksi.

Pasal 119:

(1) Bupati dengan persetujuan DPRD menetapkan Peraturan Daerah.
(2) Rancangan Peraturan Daerah dapat diusulkan Bupati atau berupa usul prakarsa DPRD.

Pasal 120:

(1) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati disampaikan kepada Pimpinan DPRD dengan Nota pengantar Bupati.
(2) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usul Prakarsa DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD.

(3) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada seluruh anggota DPRD selambat-lambatnya tujuh hari sebelum Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan dalam rapat paripurna.

Pasal 121:

Apabila ada dua Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan mengenai hal yang sama, maka yang dibicarakan adalah Rancangan Peraturan Daerah yang diterima lebih dahulu, sedangkan rancangan Peraturan Daerah yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap.

Pasal 122:

(1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui empat tahapan pembicaraan, yaitu tahap I, II, III dan IV kecuali apabila Panitia Musyawarah menentukan lain.

(2) Sebelum dilakukan pembicaraan tahap II, III dan IV diadakan rapat fraksi.

(3) Apabila dianggap perlu Panitia Musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap III dilakukan dalam rapat Gabungan Komisi atau dalam rapat Panitia khusus.

Pasal 123

Pembicaraan tahap I meliputi:

a. Penjelasan Bupati mengenai Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah.

b. Penjelasan pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Panitia Khusus atas nama DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usul Prakarsa DPRD.

Pasal 124:

Pembicaraan Tahap II meliputi:

a. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah:
   1) Pandangan Umum Anggota yang membawakan suara fraksinya terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah pada pembicaraan Tahap I.
   2) Nota Komisi yang memuat pendapat, saran dan perubahan yang bersifat lebih rinci atas Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Bupati pada pembicaraan Tahap I, disampaikan melalui Pimpinan DPRD kepada Bupati.
   3) Jawaban Bupati Kepala Daerah terhadap pandangan umum anggota dan Nota Komisi sebagaimana dimaksud pada huruf a. 1) dan 2) pasal ini.
   4) Bila jawaban Bupati yang dimaksud pada huruf a. 3) pasal ini belum memutuskan dan atau belum sepenuhnya diterima oleh anggota yang menyampaikan Pandangan Umum, maka dipertajam dalam Pembahasan ditingkat Rapat selanjutnya.

b. Rancangan Peraturan Daerah berasal dari usul Prakarsa DPRD:
   1) Pendapat Bupati terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh DPRD.

2) Jawaban pimpinan Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus atas nama DPRD terhadap pendapat Bupati sebagaimana dimaksud pada angka 1 huruf b 1) ayat (4) pasal ini.
3) Bila jawaban yang dimaksud angka 2) huruf b ayat (4) pasal ini belum dapat diterima oleh Bupati, maka penajaman pembahasan ditingkat rapat selanjutnya.

Pasal 125:

Pembicaraan Tahap III meliputi:

(1) Rapat bersama antara Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus dengan Pejabat yang ditunjuk oleh Bupati Kepala Daerah guna membahas dan menyempurnakan Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas.
(2) Laporan Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus tentang hasil rapat sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) pasal ini disampaikan dalam Rapat Paripurna.

Pasal 126:

Pembicaraan Tahap IV meliputi:

(1) Penyampaian pendapat akhir Fraksi oleh Juru bicara Fraksi masing-masing.
(2) Pengambilan Keputusan untuk menetapkan Peraturan Daerah yang telah dibahas/disetujui menjadi Peraturan Daerah.
(3) Sambutan Bupati terhadap pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paal ini.

Pasal 127:

(1) Peraturan Daerah yang telah memperoleh persetujuan DPRD hanya ditanda tangani oleh Bupati.

(2) Persetujuan DPRD ditetapkan dalam Keputusan DPRD.

(3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini diundangkan dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Wilayah/Daerah.

B. Kedudukan DPRD Sebagai Badan Legislasi Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004

Setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004, maka Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No.18/KPTS/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPR Kabupaten Indragiri Hilir tidak sesuai lagi dengan jiwa UU No.32 Tahun 2004. Oleh karena itu diganti dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir. Oleh karena ada beberapa hal dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir yang belum sejalan dengan UU No.32 Tahun 2004, maka diadakan perubahan dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 27/PR/DPRD/2005 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri

Hilir Nomor 27/PR/DPRD/2005 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, DPRD terdiri atas Anggota Partai Politik peserta Pemilihan Umum yang dipilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum Kabupaten Indragiri Hilir.

Kemudian berdasarkan Pasal 8 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 27/PR/DPRD/2005 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir ditentukan bahwa:

(1) Setiap Anggota DPRD wajib berhimpun dalam Fraksi.
(2) Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan alat kelengkapan DPRD dan merupakan pengelompokan Anggota DPRD berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004.
(3) Fraksi sebagaimana dimaksud ayat (1) dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas, wewenang dan hak dari Fraksi.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 9 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 27/PR/DPRD/2005 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri

Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir ditentukan bahwa:

(1) Pembentukan Fraksi dapat dilakukan oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPRD sekurang-kurangnya lima orang untuk setiap Fraksi.

(2) Partai politik yang tidak cukup untuk membentuk Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib bergabung dengan Fraksi yang ada atau dapat membentuk satu Fraksi gabungan dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya lima orang.

(3) Apabila di DPRD tidak terdapat partai politik yang memenuhi ketentuan untuk membentuk Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik yang memperoleh kursi dengan jumlah anggota terbanyak pertama dapat membentuk Fraksi.

(4) Apabila di DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdapat partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama sama, partai politik yang bersangkutan masing-masing dapat membentuk Fraksi.

(5) Pimpinan Fraksi yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris Fraksi dipilih dari dan oleh Anggota Fraksi.

(6) Pembentukan Fraksi, Pimpinan Fraksi dan keanggotaan Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) disampaikan oleh Pimpinan Fraksi kepada Pimpinan DPRD yang selanjutnya diumumkan kepada seluruh Anggota DPRD dalam Rapat Paripurna.

Selanjutnya menurut Pasal 10 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 27/PR/DPRD/2005 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir ditentukan bahwa:

(1) Fraksi-Fraksi DPRD terdiri dari:
    a. Fraksi Partai Golongan Karya;
    b. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan Plus;
    c. Fraksi Bintang Reformasi;
    d. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan;
    e. Fraksi Gemilang Bersatu; dan
    f. Fraksi Partai Amanat Nasional.
(2) Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Fraksi ditentukan oleh intern Fraksi masing-masing;
(3) Pimpinan Fraksi melaporkan kepada Pimpinan DPRD mengenai susunan Pimpinan dan Keanggotaan Fraksi seta perubahannya;
(4) Apabila terjadi perubahan susunan Pimpinan dan atau Keanggotaan Fraksi, tidak berpengaruh terhadap Keputusan Fraksi atau Keputusan DPRD.

Sedangkan tugas fraksi diatur dalam Pasal 11 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 27/PR/DPRD/2005 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir sebagai berikut:

(1) Fraksi bertugas:

a. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan Fraksi masing-masing;

b. Meningkatkan kualitas, kemampuan, disiplin, efisiensi dan efektifitas kerja para anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPRD;

c. Fraksi-fraksi dapat memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD mengenai hal-hal yang dianggap perlu berkenaan dengan bidang tugas DPRD;

d. Menyampaikan pemandangan umum dan kata akhir pada setiap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah; dan

e. Menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

(2) Dalam melaksanakan tugas, Fraksi-fraksi dapat dibantu sarana, prasarana dan mobilitas seta tenaga administrasi dari Sekretariat DPRD.

Selanjutnya mengenai pembentukan peraturan daerah diatur dalam Pasal 99 sampai dengan Pasal 105 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 27/PR/DPRD/2005 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir sebagai berikut:

Pasal 99:

(1) DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.

(2) Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah.

(3) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada DPRD.

(4) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh DPRD, disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

(5) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.

(6) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan (5) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada seluruh Anggota DPRD selambat-lambatnya tujuh hari sebelum Rancangan Peraturan Daerah tersebut dibahas dalam Rapat Paripurna.

Pasal 100:

Apabila terdapat dua Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan mengenai hal yang sama, yang dibicarakan adalah Rancangan Peraturan Daerah yang diterima terlebih dahulu, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap.

Pasal 101:

(1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah.

(2) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan:

a. Pembicaraan tingkat pertama meliputi:

1) Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah.

2) Penjelasan dalam Rapat paripurna oleh Pimpinan Komisi/gabungan Komisi atau pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.

b. Pembicaraan tingkat kedua meliputi:

1) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah:

a) Pemandangan umum dari Fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah.

b) Jawaban Kepala Daerah terhadap pemandangan umum Fraksi-fraksi.

2) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD:

a) Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD.

b) Jawaban dari Fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

c. Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

d. Pembicaraan tingkat keempat meliputi:

1) Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan:

a) Laporan hasil pembicaran tahap ketiga;

b) Pendapat akhir Fraksi;

c) Pengambilan keputusan.

2) Penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan.

(3) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kecuali apabila Panitia Musyawarah menentukan lain.

(4) Sebelum dilakukan pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diadakan Rapat Fraksi.

(5) Apabila dianggap perlu Panitia Musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap ketiga dilakukan dalam Rapat Gabungan Komisi atau dalam Rapat Panitia Khusus.

Pasal 102:

(1) Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

(2) Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik berdasarkan persetujuan bersama DPRD'dan Kepala Daerah.

(3) Penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh DPRD, dilakukan dengan keputusan Pimpinan DPRD dengan disertai alasan-alasan penarikannya.

(4) Penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat Kepala Daerah disertai alasan-alasan penarikannya.

(5) Penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan dalam rapat pembahasan Rancangan Peraturan Daerah antara DPRD dan Kepala Daerah dengan disertai persetujuan bersama.

(6) Rancangan Peraturan Daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan kembali.

Pasal 103:

(1) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

(2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 104:

(1) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 103 ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

(2) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah dalam waktu Paling lambat tiga puluh hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, maka Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

(3) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.

(4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam Lembaran Daerah.

Pasal 105:

(1) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 100 tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan peraturan Daerah lain.

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

(3) Peraturan Daerah yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh Pemerintah.

(4) Peraturan Daerah yang bersifat mengatur setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah harus didaftarkan kepada Gubernur.

Dewasa ini penyusunan peraturan daerah oleh DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dilakukan oleh badan Khusus yang disebut Badan Legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir. Pembentukan Badan Legislasi DPRD Kabupaten Inhil dilakukan dengan pertimbangan untuk tertib dan lancarnya fungsi, tugas dan wewenang Legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir. Hal ini sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Pengesahan Badan Legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir ditetapkan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir. Badan Legislasi yang pertama dibentuk berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 03/KPTS/DPRD/2006 Tentang Pengesahan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 03/KPTS/DPRD/2006 Tentang Pengesahan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, anggota Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir adalah sebgai berikut:

NO	NAMA	JABATAN	UNSUR
1	H. Rosman Malomo, B.Sc	Koordinator	Pimpinan
2	H. Syamsuddin Uti	Wakil	Pimpinan
3	H. Syamsuri Latief, BA	Wakil	Pimpinan
4	Ruslan Hatim, ST	Ketua	Komisi B
5	Hardi, SH	Ketua I	Komisi A
6	H. Yusuf Said, SE	Ketua II	Komisi B
7	IR. Muhammad Arpah	Sekretaris	Komisi A
8	Heriyanto	Sekretaris I	Komisi B
9	Mukhlis A. Hamid	Sekretaris 11	Komisi C
10	Ruslan Jaya, SH	Anggota	Komisi A
11	Abdul Wahab, BA	Anggota	Komisi A
12	Zulkarnaen, SE	Anggota	Komisi B
13	Tarmizi, A.MD	Anggota	Komisi C
14	IR. Syamsuddin	Anggota	Komisi C
15	Asnawi	Anggota	Komisi C
16	M. Yunus Hasby, S.AG,	Anggota	Komisi D
17	Kafrawi Satar	Anggota	Komisi D
18	Ispihanie	Anggota	Komisi D
19	Syed Azra'i	Anggota	Komisi D

Badan Legislasi Kabupaten Inhil dibentuk berdasarkan Pasal 47 ayat (1) Peraturan DPRD Kabupaten yang menyatakan bahwa alat kelengkapan DPRD terdiri dari:

1. Pimpinan;
2. Panitia Musyawarah;
3. Komisi;
4. Badan Kehormatan;
5. Panitia Anggaran; dan
6. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan.

Badan legislasi DPRD Kabupaten Inhil merupakan salah satu dari alat kelengkapan lain yang diperlukan, dalam hal ini sebagai badan yang bertugas untuk membahas rancangan peraturan daerah dengan pertimbangan untuk

tertib dan lancarnya fungsi, tugas dan wewenang Legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir.

Sebelum adanya Badan Legislasi DPRD Kabupaten Inhil, pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh panitia khusus yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten Inhil dengan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Inhil.

Contoh panitia khusus yang pernah dibentuk oleh DPRD Kabupaten Inhil adalah Panitia Khusus I, II, dan III yang dibentuk melalui Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 31/KPTS/PIMP-DPRD/2005 Tentang Pembentukan Panitia Khusus I, II dan III Untuk Membahas 13 (Tiga Belas) Buah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Berdasarkan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 31/KPTS/PIMP-DPRD/2005 Tentang Pembentukan Panitia Khusus I, II dan III Untuk Membahas 13 (Tiga Belas) Buah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, Panitia Khusus I, II dan III bertugas dari tanggal 18 sampai dengan tanggal 25 Oktober 2005 membahas materi sebagai berikut:

1. Panitia Khusus I membahas rancangan peraturan daerah tentang pendaftaran pendudukan.
2. Panitia Khusus II membahas rancangan peraturan daerah tentang:
    a. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 16 Tahun 2000 Tentang Pajak Pendaftaran Perusahaan.

b. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 38 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan.

c. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 39 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Tanda Daftar Gudang.

d. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 3 Tahun 1976 Tentang Retribusi Pengangkutan Sampah dan Kebersihan Kota.

e. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 09 Tahun 1998 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Pemerintah Daerah.

f. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 09 Tahun 1999 Tentang Retribusi Pasar.

g. Kegiatan Tahun Jamak Pembangunan Kabupaten Inhil.

h. PDAM Tirta Indragiri Kabupaten Inhil.

3. Panitia Khusus III membahas rancangan peraturan daerah tentang:

a. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Inhil

b. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Tembilahan

c. Tata Ruang Kota Tembilahan

d. Pedoman Pemberian Izin Usaha Jasa Konstruksi

Setelah melalui pembahasan oleh Panitia Khusus I, II dan III maka berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Inhil Nomor 106/DPRD/X/2005 disetujui 12 buah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Inhil sebagai berikut:

1. Pendaftaran penduduk.

2. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 16 Tahun 2000 Tentang Pajak Pendaftaran Perusahaan.
3. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 38 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
4. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 39 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Tanda Daftar Gudang.
5. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 3 Tahun 1976 Tentang Retribusi Pengangkutan Sampah dan Kebersihan Kota.
6. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 09 Tahun 1998 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Pemerintah Daerah.
7. Perubahan atas Perda Kabupaten Inhil No. 09 Tahun 1999 Tentang Retribusi Pasar.
8. Kegiatan Tahun Jamak Pembangunan Kabupaten Inhil.
9. PDAM Tirta Indragiri Kabupaten Inhil.
10. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Tembilahan.
11. Tata Ruang Kota Tembilahan.
12. Pedoman Pemberian Izin Usaha Jasa Konstruksi.

Setelah adanya Badan Legislasi DPRD Kabupaten Inhil, pembahasan rancangan peraturan daerah dibahas oleh Badan Legislasi DPRD Kabupaten Inhil. Sampai saat ini berdasarkan laporan Badan Legislasi Kabupaten Inhil tanggal 13 Maret 2006, Badan Legislasi Kabupaten Inhil telah membahas Rancangan Peraturan Daerah Tentang Partai Politik, dengan hasil sebagai berikut:

Dalam rangka menjamin hak setiap warga negara yang mempunyai kesempatan yang sama dan keikutsertaan dalam merumuskan kebijakan Negara sesuai dengan sistem demokrasi yang menganut sistem perwakilan dilaksanakan melalui partai politik dan merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat.

Partai politik merupakan asset, pemberian baaantuan bertujuan untuk membantu kelancaran Administrasi dan/atau kesekretariatan partai politik yang mendapat kursi di Lembaga Perwakilan Rakyat.

Badan legislasi juga sependapat bahwa bantuan politik yang diberikan bukanlah bertujuan politis untuk memasung partai politik tapi merupakan perwujudan dari rasa tanggung jawab pemerintah.

Selanjutnya disamping mendalami hal-hal yang telah dikemukakan di ats, Badan Legislasi bersama pihak eksekutif melakukan penyempurnaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan.

Dari Rancangan peraturan daerah yang telah dibahas di tingkat Badan Legislasi DPRD Kabupaten Inhil dengan segenap perubahannya, Badan Legislasi berpendapat bahwa Rancangan Peraturan Daerah Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga layak disetujui untuk dijadikan Peraturan Daerah.

C. Analisis Yuridis

Keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan, baik di Pusat maupun di Daerah, dari suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara demokrasi konstitusional sering dijadikan oleh para ahli sebagai ukuran dari kadar demokrasi yang dilaksanakan dalam negara tersebut.

Pada dasarnya, gagasan pembentukan sistem perwakilan dalam suatu penyelenggaraan negara itu dilatarbelakangi oleh teori demokrasi. Teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat harus ikut ambil bagian atau berpartisipasi dalam proses perumusan dan penentuan kebijaksanaan.[1]

Dalam kehidupan penyelenggaraan negara dewasa ini, keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat menunjuk wakil-wakilnya yang dipandang tepercaya untuk membawakan aspirasi mereka di dalam pemerintahan. Praktik kehidupan pemerintahan seperti ini sering diistilahkan dengan sistem demokrasi perwakilan.[2]

Meski demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, dalam kenyataannya belumlah seperti yang diharapkan. Dalam kurun waktu 60 tahun bangsa Indonesia merdeka, praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses menentukan

---

[1] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 203.
[2] Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 22-24.

format sistem politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.

Otonomi daerah adalah salah satu wujud dari proses demokrasi, karena itu ditandai dengan adanya pembagian kekuasaan (*sharing of power*) yang merupakan esensi dari diberlakukannya otonomi daerah. Pembagian kekuasaan tersebut bisa bersifat vertikal maupun horizontal. Secara vertikal diwujudkan dengan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang ada di daerah, sedangkan secara horizontal dengan cara pemberdayaan parlemen dan pelibatan masyarakat sipil dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Dengan demikian, melalui otonomi daerah diharapkan akan terjadi proses interaksi, interelasi dan interdependensi antar berbagai aktor sesuai kekuasaan yang dimiliki dan fungsinya masing-masing.

Pola hubungan kekuasaan yang interaktif seperti ini adalah perlawanan terhadap pola hubungan kekuasaan yang monolog yang menjadi ciri khas dari rezim Orde Baru.

Pada masa itu, kekuasaan atas informasi adalah milik dari negara dan dipaksakan untuk ditransformasikan kepada rakyat melalui proses-proses yang represif. Meskipun sistem ini mampu menciptakan stabilitas politik yang tinggi, hasil pola hubungan kekuasaan seperti ini membuktikan adanya sejumlah penyalahgunaan kekuasaan, ketimpangan antar strata sosial masyarakat dan antar daerah, inefisiensi penyelenggaraan pemerintah dan

yang lebih penting lagi telah mengebiri realitas kekuasaan yang seharusnya dimiliki oleh rakyat.

Salah satu kelemahan yang mendasar mengapa dominasi kekuasaan negara (eksekutif) sangat dominan semasa rezim Orde Baru adalah tidak berfungsinya lembaga legislatif yang seharusnya memainkan peran sebagai wakil rakyat. Sangat kental semasa itu, cap yang diberikan kepada lembaga legislatif adalah sebagai lembaga yang sekedar memberikan 'stempel' atau 'ketok palu' terhadap keputusan yang dibuat eksekutif.

Stigma terhadap legislatif ini tidak saja di tingkat nasional tetapi juga di tingkat lokal. Lebel seperti ini menandakan bahwa legislatif berada di bawah dominasi eksekutif. Hal yang sesungguhnya bertentangan dengan prinsip demokrasi yakni kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilembagakan melalui lembaga perwakilan rakyat.

Konstruksi dominatif negara atas rakyat seperti ini coba untuk dibongkar melalui kebijakan otonomi daerah. Spiritnya tetap mengacu pada prinsip demokrasi bahwa rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi. Kedaulatan rakyat ini selanjutnya diamanatkan pada lembaga perwakilan rakyat yang bertugas mengartikulasikan kepentingan rakyat melalui sejumlah partai politik yang memiliki kursi di legislatif.

Teori yang memisahkan politik dan administrasi menekankan fungsi yang berbeda antara lembaga eksekutif dan legislatif. Jikalau politik bertugas membuat kebijakan, maka administrasi bertugas menjalankan kebijakan tersebut. Dalam sejarah pemerintahan di Indonesia, sistem yang memisahkan

antara keduanya tidak bisa diaplikasikan. Hal ini nampak pada fungsi eksekutif yang juga menjalankan proses perumusan kebijakan kendati pada kebijakan tertentu tetap harus memperoleh persetujuan dari legislatif khususnya yang menyangkut peraturan perundang-undangan. Namun dalam banyak hal khususnya semasa Orde Baru banyak substansi peraturan yang seharusnya harus melalui persetujuan DPR ditetapkan sendiri oleh eksekutif misalnya substansi kebijakan yang dituangkan dalam Inpres dan Keppres. Sistem yang tidak memisahkan antara politik dan administrasi nampaknya hingga saat ini masih menjadi favorit.

Dalam beberapa literatur lembaga legislatif (termasuk DPRD) minimal memiliki tiga fungsi yakni: Pertama adalah fungsi legislasi, di mana DPRD sebagai wakil rakyat menampung dan berusaha mewujudkan aspirasi dan kepentingan rakyat melalui peraturan daerah. Kedua, fungsi anggaran (*budgeting*) yaitu DPRD memiliki kewenangan menentukan APBD. Ketiga, fungsi pengawasan (*controlling*), yang berkewajiban untuk menilai kinerja eksekutif. Berdasarkan ketiga fungsi tersebut bisa dilacak bagaimana dinamika hubungan antara eksekutif dengan legislatif semenjak undang-undang pmerintahan daerah diberlakukan.

Semasa rezim Orde Baru stigma yang melekat erat pada DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi adalah sebagai "tukang stempel" semua kebijakan yang dibuat oleh pihak eksekutif. Fungsi legislasi yang dimaksud disini harus dimaknai sebagai proses perumusan peraturan daerah semenjak dari tahapan perencanaan, perancangan, pembentukan bahkan sampai pada

kegiatan pasca penetapan, yakni *implementation, enforcement, evaluation,* dan *verification.*

Ada dua hal yang cukup mendasar dari fungsi legislasi DPRD yang berimplikasi pada hubungannya dengan eksekutif. Keduanya adalah kapasitas anggota DPRD dalam membuat kebijakan dan komitmennya pada masalah publik di dalam *output* kebijakan yang dihasilkan. Demikian pula di Kabupaten Indragiri Hilir. Di Kabupaten Indragiri Hilir ditemukan fakta bahwa kebijakan dalam bentuk perda yang ditetapkan oleh DPRD kebanyakan atas inisiatif dan dibuat oleh pihak eksekutif. DPRD tinggal membahas dan menetapkan saja usulan Raperda rancangan eksekutif tersebut. Kalaupun ada usulan dari pihak legislatif umumnya yang mengatur tentang diri mereka sendiri, yaitu tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Indragiri Hilir. Di luar peraturan tersebut produktivitas DPRD Kabupaten Indragiri Hilir sangat terbatas. Belum ditemukan bukti di Kabupaten Indragiri Hilir dimana DPRD Kabupaten Indragiri Hilir mampu membuat rancangan perda yang berkepentingan langsung dengan rakyat banyak misalnya masalah perekonomian daerah, pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, maupun penanggulangan masalah kemiskinan. Lemahnya kemampuan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dalam menyusun Raperda tersebut membuat ketergantungan yang sangat besar terhadap peran eksekutif dalam merancang raperda. Di Kabupaten Indragiri Hilir peran eksekutif ini sangat ditopang oleh faktor kepemimpinan Bupati/Walikota yang sangat kuat. Dengan demikian, dominasi peran eksekutif dalam perumusan substansi

kebijakan masih cukup besar dan pola hubungan seperti ini berarti tidak banyak mengalami perubahan semenjak orde sentralistis sebelumnya.

Disamping persoalan kapasitas, DPRD Kabupaten Indragiri Hilir juga dihadapkan pada isu rendahnya komitmen mereka terhadap kepentingan publik. Hal ini bisa dilihat dari masih banyaknya produk DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang berupa Perda masih lebih banyak berorientasi pada kepentingan pemerintahan ketimbang kepentingan publik. DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang seharusnya memainkan peran dalam menyuarakan aspirasi masyarakat justru lebih berperan menyuarakan kepentingan birokrasi. Pihak birokrasipun pada akhirnya menerima keuntungan dari lemahnya komitmen DPRD Kabupaten Indragiri Hilir terhadap kepentingan publik.

Sementara itu, ada kebijakan dari pusat yang mengatur besarnya biaya penunjang operasional Kepala Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dan wakilnya maupun kegiatan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir ditentukan berdasarkan klasifikasi PAD. Semakin besar PAD maka semakin besar pula anggaran kegiatan untuk kepala/wakil daerah dan DPRD. Motivasi ini yang diduga menjadi salah satu pendorong DPRD dan eksekutif Kabupaten Indragiri Hilir 'bermain mata' untuk sebanyak-banyaknya menaikkan PAD. Di samping tentu saja ada alasan lain yang melemahkan komitmen DPRD Kabupaten Indragiri Hilir misalnya tidak adanya hubungan yang jelas antara anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir sebagai wakil partai dengan konstituennya.

Seperti diketahui bahwa pada masa Orde Baru kedudukan DPRD diatur menurut UU No. 5 Tahun 1974. Dalam Undang-undang ini DPRD adalah sebagai unsur Pemerintah Daerah, karena Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sekalipun dipilih oleh DPRD, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (untuk Daerah Tingkat I) dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah (untuk Daerah Tingkat II). Meski demikian, Kepala Daerah wajib menyampaikan keterangan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan tugas setahun sekali atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh DPRD, tetapi tidak diatur bagaimana konsekuensinya seandainya keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak dapat diterima oleh DPRD. Implikasi dari mekanisme pertanggungjawaban seperti ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Indragiri Hilir, Kepala Daerah tidak terlalu terikat oleh kewenangan yang dimiliki DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, sebab DPRD bukanlah lembaga pemaksa dan tidak mempunyai kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban.

Meski DPRD Kabupaten Indragiri Hilir mempunyai kesempatan luas untuk melakukan pengawasan, dalam praktiknya fungsi pengawasan tersebut belum berjalan efektif. Hal ini dapat dilihat dari produk kebijakan di Kabupaten Indragiri Hilir yang lebih mencerminkan produk pemerintah daripada realisasi keinginan rakyat melalui badan perwakilannya. Sementara,

persetujuan rakyat melalui DPRD Kabupaten Indragiri Hilir lebih untuk memenuhi tata cara politik semata.

Meskipun secara formal kedudukan DPRD dan Kepala Daerah itu sejajar, dalam alokasi kekuasaan lebih besar ada pada Kepala Daerah. Hal ini terjadi karena dalam diri Kepala Daerah terdapat dua fungsi, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin dan bertanggung jawab penuh atas jalannya Pemerintahan Daerah serta sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum. Hal ini berimplikasi juga di Kabupaten Indragiri Hilir. Dengan peran ganda yang melekat dalam diri Gubernur, Kepala Daerah yang didukung oleh kewajibannya untuk bertanggung jawab kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri, maka dalam praktiknya Kepala Daerah Kabupaten Indragiri Hilir lebih menonjol perannya sebagai Kepala Wilayah Kabupaten Indragiri Hilir.

Dengan mengetahui latar belakang bahwa UU No. 5 Tahun 1974 adalah sebagai upaya untuk menciptakan struktur Pemerintahan Daerah yang sentralistik, maka dapat ditarik hipotesis bahwa DPRD tidak dibekali dengan kewenangan politik yang memadai, sehingga DPRD dengan sendirinya tidak dapat melakukan fungsi-fungsinya secara optimal.

Selain itu penerapan struktur Pemerintahan Daerah yang berorientasi ke Pusat, aspirasi dan tuntutan masyarakat yang akan diartikulasikan dalam proses pembuatan kebijakan di daerah akan berbaur dengan aspirasi kepentingan Pemerintah Pusat. Dengan demikian, DPRD akan memiliki

keterbatasan untuk memainkan peran sebagai artikulator di daerah, tak terkecuali di Kabupaten Indragiri Hilir.

Di samping itu, terdapat kelemahan-kelemahan yang melekat pada tubuh DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, yang antara lain bersumber dari kekurangmampuan anggota-anggotanya dalam menjalankan fungsi perwakilan rakyat secara penuh. Keterbatasan lain dalam melakukan fungsi perwakilan ini terletak pada struktur kekuasaan, di mana DPRD harus menciptakan jalinan yang selaras antara kepentingan masyarakat dan kepentingan eksekutif.

Di bidang fungsi peraturan, DPRD Kabupaten Indragiri Hilir sebagaimana diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor No.18/KPTS/DPRD/1999 diberi kewenangan untuk membuat peraturan daerah melalui hak prakarsa dan hak amandemen (perubahan). Dengan dijalankannya fungsi peraturan oleh DPRD, kebijakan-kebijakan pemerintah di daerah akan lebih mencerminkan kehendak rakyat di daerah. Tetapi, dalam praktiknya, fungsi peraturan ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, sebab hak inisiatif tidak pernah dilaksanakan. Dengan kata lain, naskah rancangan peraturan daerah umumnya masih datang dari eksekutif.

Di samping itu, keharusan untuk mengesahkan peraturan Daerah yang sudah disepakati oleh DPRD Kabupaten Indragiri Hilir kepada Pemerintah Pusat, yang dipahami sebagai pengawasan preventif, membuat anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir canggung untuk menerima atau menolak

suatu rencana peraturan Daerah dan mekanisme ini memberikan kesan bahwa anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir bekerja secara tidak tuntas. Pengawasan preventif ini bisa dipandang sebagai langkah intervensi Pemerintah Pusat terhadap aspirasi Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, karena sedari awal aspirasi daerah itu bisa dipotong oleh Pusat jika dipandang tidak selaras dengan kepentingan Pusat. Dengan demikian, ketidakmampuan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dalam membuat peraturan daerah bukan semata-mata disebabkan oleh kekurangahlian, dana, dan sumber informasi, tetapi juga karena bobot kekuasaan yang dimiliki DPRD yang kurang signifikan.

Kasus ketidakserasian hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD merupakan hal yang tidak jarang ditemui dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Daerah selama masa Orde Baru. Keluhan-keluhan dari kedua belah pihak yang sering terjadi, berkisar pada persoalan seolah-olah pihak DPRD kurang dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, dan eksekutif kurang terbuka dan kurang memberi keleluasaan pada DPRD untuk menjalankan hak-haknya.

Budaya politik berperan sangat besar dalam menentukan sikap dan tindak tanduk para legislator. Salah satu budaya politik yang berkembang di dalam masyarakat Indonesia adalah kecurigaan terhadap kritik. Orang Indonesia sangat sensitif terhadap kritik, dan oleh sebab itu, pada umumnya tidak senang dikritik. Kritik dianggap sama dengan penghinaan, sehingga kritik sering dianggap sebagai usaha untuk merendahkan martabat pihak yang

dikritik. Nilai budaya seperti itu tentu saja mempersulit perkembangan peran lembaga perwakilan.

Setelah Pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto diganti oleh pemerintahan B.J. Habibie, UU No. 5 Tahun 1974 dengan wataknya yang sentralistis diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut merombak struktur Pemerintahan Daerah yang berwatak sentralistis menjadi desentralistis (demokratis). Hal ini terlihat dari banyaknya urusan yang dilimpahkan ke Daerah; Pusat hanya mengurus sisanya. Di samping itu, DPRD diberi kewenangan yang luar biasa besarnya, kalau tidak dapat dikatakan cenderung berlebihan. Sementara itu, posisi Kepala Daerah tidak lagi dominan dan menjadi kepanjangan tangan Pusat, karena nasibnya besar ditentukan oleh sebagian DPRD dan bukan oleh Pusat.

Berkaitan dengan masalah pertanggungjawaban Kepala Daerah, UU No. 22 Tahun 1999, Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran dan wajib memberi pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. Selain itu, Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya kembali kepada DPRD. Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat

mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawaban akhir masa jabatannya oleh DPRD dan tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Kepala Daerah dalam masa jabatan berikutnya.

Pemberhentian Kepala Daerah karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden. Tetapi, dalam hal-hal tertentu, Presiden dapat memberhentikan Kepala Daerah tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih, atau diancam hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Di samping persoalan tersebut, Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD. Kepala Daerah yang terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum dan tetap dapat diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden tanpa persetujuan DPRD.

Pemberhentian Kepala Daerah harus dengan keputusan DPRD dan pengesahan Presiden. Hal ini dimaksudkan sebagai katub terakhir supaya tidak ada kesewenang-wenangan dalam pemberhentian Kepala Daerah, itu pun karena pengesahan Presiden juga ada saat pemilihan oleh DPRD. Dengan

kata lain, peran Presiden lebih terkait dengan fungsi administratif. Kecuali bila Kepala Daerah yang diduga dan terbukti melakukan makar, ia bisa langsung diberhentikan oleh Presiden.

Dengan ketegasan kewenangan pada DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah yang bermasalah, hal itu akan memudahkan DPRD dalam mengambil keputusan. Sehingga, masyarakat tidak lagi dibingungkan oleh aturan yang tidak jelas yang selama ini dipraktikkan oleh Pemerintah Pusat.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, peradilan, agama dan kewenangan lainnya, antara lain: perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, khususnya melalui DPRD, dalam praktiknya tidak sedikit perilaku menyimpang yang dilakukan oleh beberapa anggota DPRD, misalnya dalam proses pemilihan Kepala Daerah, pembahasan, dan pembentukan peraturan daerah, dan pembahasan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Perilaku menyimpang yang sering disorot masyarakat antara lain menyangkut pemilihan Kepala Daerah.

Di beberapa Daerah, banyak hasil pilihan DPRD untuk jabatan Kepala Daerah yang ditolak masyarakatnya. Artinya, apa yang dikehendaki oleh masyarakat sering diaspirasikan secara berbeda oleh wakil-wakilnya di DPRD. Akibatnya, hasil pilihan DPRD dimasalahkan oleh masyarakat yang diwakilinya.

Kalau selama Orde Baru penyimpangan demokrasi lebih banyak dilakukan oleh Pemerintah melalui UU No. 5 Tahun 1974, sekarang penyimpangan itu sering dilakukan oleh wakil-wakil rakyat di DPRD. Hal ini terjadi karena UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan pengaturan secara tegas siapa yang akan mengontrol aktivitas kelembagaan DPRD. Sehingga, kalau terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh Anggota DPRD, baik sendiri-sendiri maupun kolektif (kelembagaan), undang-undang tidak memberikan solusi yang baik.

Perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terjadi di samping karena ada Perubahan UUD 1945, juga memerhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti: Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan MPR RI tahun 2002 dan Keputusan MPR RI No.5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada MPRRI Untuk Menyampaikan Saran Atas Laporan Pelaksanaan

Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan MPR RI tahun 2003.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan, dan analisis serta pembahasan yang telah penulis lakukan, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir.

   Menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 bahwasanya Kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.,

   Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih tegas karena Kedudukan DPRD sebagai badan legislasi adalah bagian dari penyelenggara Pemerintahan Daerah.

2. Perubahan kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir.

   Menurut UU No. 22 Tahun 1999 bahwa perubahan Kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir bahwa DPRD khususnya dalam fungsi legislasi belum berjalan sebagaimana mestinya, sebab hak

inisiatif tidak pernah dilaksanakan dan masih masih datang dari eksekutif walaupun diberi kewenangan untuk membuat peraturan daerah melalui hak prakarsa dan hak amandemen (perubahan) sehingga pembahasan Rancangan Peraturan daerah dilakukan oleh Panitia Khusus setelah adanya Ranperda dari Eksekutif..

Perubahan Kedudukan DPRD sebagai badan legislasi daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir berdasarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah DPRD lebih aktif dengan adanya fungsi legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang diwujudkan dengan membentuk Badan Legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir (Keputusan DPRD Nomor 03/KPTS/DPRD/2006) yang bertugas dalam penyusunan Peraturan Daerah.

B. Saran

1. Hendaknya DPRD Kabupaten Indragiri Hilir lebih proaktif dalam menggunakan hak inisiatifnya karena kewenangannya telah dijamin oleh undang-undang, baik UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Hendaknya DPRD Kabupaten Indragiri Hilir lebih memperhatikan aspirasi masyarakat dan kepentingan publik dengan menggunakan fasilitas yang dimilikinya, khususnya dalam menyusun peraturan daerah sehingga kebutuhan masyarakat/publik dapat terakomodasi dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Litelatur

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985.

Ateng Syafrudin, *Kepala Daerah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.

_____, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

_____, "Perubahan UUD 1945", *Forum Keadilan*, No. 31, 31 Oktober 1999.

Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

Faisal H. Basri, "Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah", Makalah disampaikan pada *Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Universitas Brawijaya, Malang, 27-28 Juli 2000.

Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

Maswadi Rauf, "Beberapa Masalah DPR Masa Kini; Mencari Masukan untuk Masa Depan", *Makalah* diskusi bulanan UII, Yogyakarta, 24 September 1992.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press kerja sama dengan AIPI, Jakarta, 1993.

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

_____, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

_____, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Pres, Malang, 2003.

Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintahan didaerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 27/PR/DPRD/2005 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 11/Kpts/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 03/KPTS/DPRD/2006 Tentang Pengesahan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Jawa Pos, 15 Maret 1999.