

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pasang surut penormaan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk untuk mewujudkan cita-cita demokrasi atau kedaulatan rakyat di daerah. Dengan ini sehingga diperlukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sesuai dengan kompetensi wilayahnya, untuk membentuk suatu norma-norma hukum yang bentuk sebuah Peraturan Daerah, demi untuk memberikan kesejahteraan dan kemandirian daerah tersebut dalam mengelola pemerintahannya sehingga daerah tersebut menjadi daerah yang maju dan berkompeten sehingga tidak lagi memerlukan bantuan dana dari suatu pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai peran penting dalam Pembuatan Peraturan Daerah (PERDA). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Bupati dan disahkan oleh Bupati (ditingkat Kabupaten) apabila ditingkat Provinsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bersama Gubernur dan disahkan oleh Gubernur. Sehingga sesuai dengan domisili kewilayahan Daerah Otonom. Daerah Otonom¹ yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang

¹ Undang-undang Pemerintah Daerah No.23 Tahun 2014 Pasal 1 angka (12) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 NOMOR 244)

berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Segala sesuatu yang menyangkut urusan pemerintah dan ke negaraan terhadap masyarakat selalu berlandaskan suatu norma hukum positif yang berlaku.

Perlu kita pahami bersama bahwa hukum tertinggi di Negara Indonesia adalah Konstitusi. Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara². Konstitusi Negara Indonesia adalah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didalam Konstitusi Negara Indonesia sudah tertulis sangat cermat, tegas dan jelas dalam pasal 1 ayat (3)³ yang berbunyi sebagaimana berikut:

“Negara Indonesia adalah negara hukum”

Merujuk pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Sehingga dalam Negara Hukum, hukum merupakan sebagai komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara⁴. Dan kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat dengan konsep perwakilan.

² Jimly Asshiddiqie, *“Konstitusi & konstitusionalisme di indonesia”*, sinar grafika, Jakarta, Hlm, 29

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *“Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi”* Sekretariat Jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009. Hlm. 5

⁴ Jimly Asshiddiqie, *“Konstitusi & konstitusionalisme di indonesia”*, sinar grafika, Jakarta, Hlm, 57

Tanpa adanya suatu peraturan yang pasti atau dalam bentuk yang tertulis dalam mengatur kewenangannya maka pejabat atau penyelenggara negara tidak dapat melakukan suatu tindakan apapun karena tidak ada aturan yang mengaturnya. Di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut salah satunya mengatur tentang Lembaga-lembaga Negara Indonesia diantaranya yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksaan Keuangan, Lembaga Kehakiman dan masih banyak Lembaga-lembaga Negara yang diatur dan dibentuk oleh Konstitusi (Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Dalam pembahasan ini demi untuk memfokuskan penulisan skripsi maka pembahasan lembaga negara dari sekian banyak yang dibahas didalam konstitusi yaitu Lembaga Negara Dewan Perwakilan Rakyat yang kedudukannya di Daerah (DPRD). Bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara sehingga didalam negara tersebut ada sebuah wilayah-wilayah yang disebut dengan Daerah dan suatu bentuk konsep Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan kekuasaan penuh berada di Pemerintah Pusat. Di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada BAB VI menjelaskan tentang pemerintah daerah pada pasal 18 ayat (1) yang berbunyi sebagaimana berikut:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang undang”.

Dari pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sudah sangat jelas bahwa Wilayah Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan setiap provinsi tersebut dibagi lagi lebih kecil ruang lingkup wilayahnya yaitu kabupaten/kota, dan setiap daerah-daerah tersebut memiliki Pemerintahan Daerah masing-masing dengan Prinsip Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

Sudah dijelaskan diatas bahwa daerah-daerah yang sudah dibagi tersebut memiliki pemerintahan masing-masing sehingga setiap daerah memiliki perwakilan-perwakilan rakyat yang sudah diberikan suatu kepercayaan untuk menyampaikan aspirasi-aspirasi masyarakat, dalam Pemerintah Provinsi dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan di Daerah Kabupaten dengan nama Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota.

Setelah dikaji lebih mendalam ternyata ada suatu perbedaan istilah norma dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mendapatkan suatu

kejanggalan terhadap suatu norma salah satu norma tersebut tentang istilah norma fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten atau kota.

Kejanggalan tersebut setelah dikaji lebih mendalam ternyata pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diganti menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, fungsi Dewan Perwakilan rakyat daerah tersebut ada tiga fungsi pokok yaitu sebagai Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan Dan Fungsi Anggaran. Akan tetapi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan ketatanegaraan sehingga perlu diganti menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah disetujui bersama dan disahkan oleh Presiden Pada Tanggal 30 September 2014.

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada beberapa salah satu perubahan istilah penormaan dalam Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu Fungsi Legislasi dirubah menjadi Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota, tergantung dimana domisili kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut dalam suatu wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Sehingga disini menimbulkan beberapa ambiguitas dan pertanyaan, padahal sesuai dengan teori aturan Undang-undang diciptakan untuk memeberikan suatu kesejahteraan, ketertiban, keamanan serta melindungi Hak Asasi Manusia.

Pada hakikatnya, bukan untuk menciptakan ambiguitas dan menyebabkan masyarakat menjadi bingung. Akan tetapi pembentukan norma hukum tersebut untuk melindungi Hak Asasi Manusia tiap-tiap orang, dalam kenyataan lapangan keadaan seperti ini pembentukan hukum di Indonesia yang kurang harmonis antara Undang-undang satu dengan Undang-undang lainnya, antara *dasein* dan *dassollen* kurang harmonis, sehingga dalam hal ini saya memiliki beberapa rumusan masalah sebagaimana berikut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang diuraikan diatas tersebut, dalam skripsi ini maka ada 2 (Dua) fokus permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini sebagaimana berikut:

- 1) Apa Perbedaan Fungsi Legislasi Dan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah?
- 2) Bagaimana Konsekuensi Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada hakikatnya mengungkapkan apa yang hendak dicapai oleh peneliti,⁵ Berdasarkan rumusan masalah diatas, Penulisan Skripsi ini memiliki beberapa tujuan diantaranya yaitu :

⁵ Sorjono Soekanto. "Pengantar Penelitian Hukum". Jakarta. UI Press. 1986. Hlm 18

- a) Untuk mengetahui dan mengkaji Konsekuensi Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- b) Untuk mengetahui dan mengkaji perbedaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah.

1.4 Manfaat penelitian

Manfaat dari penulisan skripsi tentang perbedaan norma dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yaitu sebagaimana berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

- 1) Dari aspek teoritis skripsi ini akan menambah wawasan serta ilmu pengetahuan dalam mengembangkan disiplin ilmu hukum khususnya dibidang ketatanegaraan;
- 2) Untuk menambah wawasan serta ilmu pengetahuan penulis dalam bidang disiplin ilmu hukum khususnya tentang perbedaan istilah norma dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);

- 3) Untuk sebagai tambahan referensi serta acuan Mahasiswa Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura dalam penulisan skripsi pada bidang yang sama serta sebagai Referensi Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.

1.4.2 Manfaat Praktis

- 1) Manfaat praktis bagi masyarakat adalah untuk memberi pengetahuan yang jelas mengenai Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- 2) Manfaat praktis dalam penelitian ini diharapkan untuk memberikan sumbangsih kepada praktisi hukum untuk digunakan sebagai dasar hukum yang diberlakukan, dalam menghadapi ambiguitas suatu norma hukum seperti itu.
- 3) Manfaat praktis dalam hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai pengembangan ilmu pengetahuan hukum dalam bidang tatanegara.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini akan menggunakan Penelitian Hukum Normatif ,dengan menggunakan study kepustakaan terhadap bahan hukum , baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder

maupun bahan hukum tersier dan maupun bahan hukum. Penelitian Hukum Normatif⁶ adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.

Sehingga dalam proses penelitian ini dapat menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, kaidah hukum, doktrin hukum guna sebagai untuk dapat menjawab isu hukum sesuai dengan karakteristik hukum prespektif ilmu hukum serta dapat meletakkan hukum sebagai suatu bangunan sistem norma. Yang dimaksud sistem norma⁷ adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari Perundang-undangan, Putusan Pengadilan, Traktat dan Doktrin hukum. Sehingga dalam penelitian ini dengan cara menganalisis Perundang-undangan yang berlaku serta bahan kepustakaan yang nantinya akan ditarik suatu kesimpulan sesuai dengan pokok permasalahan yang ada.

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dalam mengkaji suatu permasalahan menggunakan pendekatan Perundang-undangan (*Statute Aprcouch*) dan pendekatan Konsep (*Conceptual Aprcouch*). Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Aprcouch*)⁸ adalah pendekatan dengan menggunakan

⁶ Peter Mahmud Marzuki. "*Penelitian Hukum*". Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2010. Hlm 35.

⁷ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad. "*Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*". Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2010. Hlm 34

⁸ Peter Mahmud Marzuki. "*Penelitian Hukum*". Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2010. Hlm 97.

legalisasi dan regulasi. Dalam penelitian akan terfokus dalam aturan hukum yang berlaku yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pendekatan Konsep (*Conceptual Aprcouch*) adalah membangun sebuah konsep yang berpandangan dalam doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Maka penulis akan memberikan sebuah konsep pembentukan peraturan daerah dan pembentukan legislasi, yang nantinya akan dibandingkan dari segi istilah, jenis fungsi dan aplikasinya, untuk melihat dari segi perbedaan lebih jelas.

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan isu hukum dalam penelitian skripsi ini. Macam-macam bahan hukum yang digunakan dalam pemecahan penelitian skripsi ini sebagaimana berikut:

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Menurut Peter Mahmud Marzuki⁹ bahan-bahan hukum primer terdiri peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-

⁹ Peter Mahmud Marzuki. “*Penelitian Hukum*”. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2010. Hlm 97

putusan hakim. Peraturan Perundang-undangan¹⁰ menurut T.J. Buys adalah peraturan yang mengikat secara umum.

Sedangkan menurut Maria Farida Indarti menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur yaitu sebagaimana berikut :

- a) Norma Hukum;
- b) Berlaku keluar
- c) Bersifat Umum dalam Arti Luas.

Dalam hal ini bahan-bahan hukum primer penelitian sekripsi ini sebagaimana berikut ini:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)
- 2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

¹⁰ R. Wahjoe Poernomo Soeprapto, “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undnagan”, *Rechttidee Jurnal hukum*, Vol. 10 Nomor 9, Juni 2012, Bangkalan, hlm. 2

- 5) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Pada penulisan penelitian skripsi ini menggunakan bahan-bahan hukum sekunder yaitu referensi buku-buku yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat dalam pembahasan studi penelitian skripsi ini diantaranya sebagaimana berikut: Journal Hukum, Kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus *Black's Law Dictionary*, buku teks, dan Disertasi (Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Doktor dalam ilmu hukum), .

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Metode dalam penelitian skripsi ini menggunakan metode deduktif yang berpangkal dari prinsip hukum kemudian mengkrucut objek yang akan dikaji dan diteliti. Menurut Peter Mahmud Marzuki¹¹ Metode Deduktif adalah pembahasan yang berpangkal dari prinsip-prinsip dasar kemudian menghadirkan objek yang hendak akan diteliti. Sehingga dalam penelitian skripsi ini dengan prinsip umum menuju prinsip khusus, untuk dapat mempermudah dalam menjawab dalam rumusan masalah serta dapat dibuat suatu kesimpulan yang berdasarkan analisis yang dapat dipertanggungjawabkan.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2010. Hlm 42

1.6 Sistematika Penulisan

Sistem penulisan ini akan terbagi menjadi beberapa BAB dan Sub BAB yang sifatnya koheren dan saling berkaitan antara BAB dan Sub BAB tersebut. sehingga guna dapat mempermudah para pembaca dalam memahami garis besar isi Skripsi ini. Dengan ini penulisan sistematika materi penelitian akan diuraikan sebagaimana dibawah ini:

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

1.2 Rumusan Masalah

1.3 Tujuan Penelitian

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1.4.2 Manfaat Praktis

1.5 Metode penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

1.5.2 Pendekatan Penelitian

1.5.3 Bahan Hukum

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

1.5.4.1 Bahan Hukum Sekunder

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

1.6 Sistematika Penulisan

BAB II Tinjauan Umum tentang Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2.1 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

2.1.1 Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

2.1.2 Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

2.1.3 Perbedaan Istilah dan Persamaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

2.2 Teori Pembagian Kekuasaan

2.3 Pengertian Otomi Daerah

2.4 Pengertian Demokrasi

BAB III Perbedaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah dan Konsekuensi Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daaerah

3.1 Perbedaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah

3.1.1 Fungsi Legislasi

3.1.2 Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah

3.2 Konsekuensi Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daaerah terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

BAB IV PENUTUP

4.1 Simpulan

4.2 Saran

DAFTAR PUSTAKA

BIODATA PENULIS