

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) yaitu Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi yang dibagi atas Kabupaten dan Kota, tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang Republik Indonesia.¹

Negara kesatuan Menurut C.F.Strong adalah Jenis negara yang dimana kekuasaan legislatif tertinggi dipegang oleh badan legislatif Nasional.² Negara yang berdaulat dan merdeka adalah negara kesatuan sedemikian rupa sehingga bangsa yang dominan memiliki satu pemerintahan pusat yang mengawasi semua bidang.³

Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintahan daerah adalah kepala daerah yang memiliki tugas sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁴ Gubernur, Wakil Gubernur, dan, sekretaris daerah berperan sebagai Pemerintah Daerah yang dibantu oleh

¹ Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945.

² C.F Strong, *A History of Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* (London: Sidgwick and Jackson, 1963), hal 61.

³ C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hal.3.

⁴ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Organisasi Perangkat Daerah yang ada di lingkungan Negara. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi tugas dan wewenang yang dijabarkan secara umum yaitu :

1. Membentuk Peraturan Daerah
2. Anggaran
3. Pengawasan.⁵

Beberapa kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah adalah untuk membentuk peraturan daerah. Aturan ini dijelaskan dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan: “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan Pasal 236 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan :

1. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah.
2. Peraturan Daerah pada ayat 1 dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala Daerah.⁶

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk produk hukum daerah merupakan konsekuensi logis dari adanya otonomi daerah. Dimana otonomi daerah memiliki dimensi kewenangan untuk melakukan pengaturan dan juga mengurus pemerintahan di daerah. Berdasarkan Pasal 3 Ayat (7)

⁵ Pasal 2 Ayat (1) Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pasuruan.

⁶ Pasal 236 Ayat (1) dan (2) UU RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan, “Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, terdiri dari peraturan provinsi, peraturan daerah Kabupaten/kota, dan peraturan desa.”⁷

Dalam Kegiatan Otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip kewenangan yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah maksudnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem NKRI.

Suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keraguan (multitafsir) dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.. Kepastian hukum terjadi bila peraturan Perundang-undangan dapat dijalankan sesuai dengan prinsip dan norma hukum. Menurut Bisdan sigalingging mengungkapkan pendapat yaitu antara kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum seharusnya harus sejalan, tidak boleh hanya kejelasan saja. Undang-Undang Republik Indonesia yang selanjutnya disebut

⁷ Pasal 3 Ayat (7) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

UU RI adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁸

Dari UUD NRI 1945 Merupakan hukum dasar yang tertulis, di samping itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, Misalnya aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara. Ditinjau dari Pasal 1 Ayat (1) UU RI Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.⁹

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati. Secara umum tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah mengatur dan menata kehidupan dalam suatu negara supaya masyarakat yang diatur oleh hukum itu memperoleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan didalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena itu, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat.

Dalam praktek otonomi daerah, terdapat produk hukum yang dihasilkan oleh suatu daerah, salah satunya adalah peraturan daerah yang disusun oleh

⁸ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹ Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Berkaitan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah telah dipertegas dalam Pasal 101 ayat (1) huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditentukan bahwa : “Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama”.¹⁰

Berdasarkan Pasal 96 Ayat (1) UU RI Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹

Berdasarkan permasalahan terhadap fungsi legislasi, kendala yang dihadapi dan upaya yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah. Sebagai negara Hukum Indonesia tentunya tidak terlepas dari Peraturan perundang-undangan karena politik hukum memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan hukum dan peraturan konsep negara hukum yang digunakan di Indonesia lebih banyak mengarah pada tradisi hukum eropa kontinental *civil law* (bentuk-bentuk sumber hukum dalam arti formal dalam sistem hukum) yang mengutamakan hukum Perundang-undangan berupa Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaan setiap kegiatan pemerintahan menggunakan UU RI yang melindungi perlakuan orang dengan adil.

¹⁰ Pasal 101 ayat (1) huruf b UU RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

¹¹ Pasal 96 Ayat (1) UU RI Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Setiap warga negara ingin melindungi hak-haknya tentunya harus ada aturan dan regulasi sebagai pedoman persiapan peraturan perundang-undangan sebagai aturan pokok berlaku untuk proses pembuatan peraturan Peraturan Perundang-undangan di DPRD Kabupaten Pasuruan. Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Peraturan Daerah sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut.

Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Berdasarkan konsep negara hukum untuk mencapai tujuan negara diperlukan aturan hukum. Untuk aturan hukum melalui Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu memperhatikan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Dalam proses pembuatan peraturan Perundang-undangan DPRD Kabupaten Pasuruan sudah menggunakan asas kepastian hukum yang berarti mengutamakan landasan Peraturan Perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Asas kepastian hukum diperlukan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena

merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi *Yustisiabel* (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan Rumusan Masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan ?
2. Apakah Kendala yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan dalam penyusunan pembuatan Peraturan Daerah yang Berkepastian Hukum ?
3. Upaya Apa yang dilakukan dalam mengatasi kendala Penyusunan Pembuatan Peraturan Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Dapat Mengetahui fungsi Pembentukan Peraturan Daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan.
2. Mengetahui kendala yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan dalam penyusunan pembuatan Peraturan Daerah yang Berkepastian Hukum.
3. Dapat mengetahui upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala Penyusunan Pembuatan Peraturan Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan di atas, maka Kegunaan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Akademik

Skripsi ini dapat dijadikan sebagai kajian yang mampu menambah wawasan serta pengembangan ilmu pengetahuan terkait dengan pentingnya mempelajari Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan.

Skripsi ini memberikan manfaat yang berguna untuk menambah ilmu pengetahuan bagi pembaca baik kalangan mahasiswa maupun dosen yang ingin menambah wawasan tentang Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Pasuruan. Selain itu dengan adanya penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi maka dapat menginspirasi mahasiswa tingkat bawah untuk meneliti lebih lanjut terkait Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan di masa mendatang.

2. Bagi Lembaga

Skripsi ini juga diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran mengenai perkembangan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Pasuruan dalam Pembentukan Peraturan Daerah saat ini kepada lembaga yang bersangkutan Supaya dapat meningkatkan lagi kinerjanya dalam menjalankan fungsi legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang.

3. Bagi Masyarakat

Skripsi ini juga diharapkan dapat memberikan informasi serta pengetahuan kepada masyarakat secara luas bagaimana DPRD dalam menjalankan Fungsi Legislasi dan bagaimana peraturan itu dibuat serta dapat memberi pemahaman terhadap masyarakat tentang Pentingnya Peraturan Perundang-undangan untuk kehidupan.

