

SKRIPSI
PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA
PADANG PERIODE 2009-2014 TERHADAP PELAKSANAAN
PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2007 TENTANG
KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT

*Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat
Dalam mencapai gelar Sarjana Hukum*

Disusun Oleh :

Bima Putera Mokoginta
No. Bp. 05940174

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara



Fakultas Hukum Reguler Mandiri

Universitas Andalas

Padang

2012

No. Reg : 117/PK IV/VI/2012

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Metode Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pemerintahan Daerah	13
B. DPRD	17
1. Sejarah DPRD.....	17
2. Fungsi DPRD.....	22
3. Tugas dan Wewenang DPRD	23
4. Keanggotaan DPRD.....	24
5. Hak dan Kewajiban DPRD.....	24
6. Alat Kelengkapan DPRD.....	27
C. Peraturan Daerah.....	27

1. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.....	27
2. Asas-Asas Peraturan Daerah.....	29
D. Pengawasan	35
1. Pengertian Pengawasan.....	35
2. Ruang Lingkup Pengawasan.....	37

BAB III PEMBAHASAN PERMASALAHAN

A. Pengaturan Tentang Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah	38
1. Bentuk Fungsi Pengawasan DPRD.....	38
2. Pengaturan Pengawasan DPRD Terhadap Peraturan Daerah	42
B. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang Terhadap Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2007	46
1. Gambaran Umum DPRD Kota Padang Periode 2009-2014.....	46
2. Hasil Penelitian Komisi I Terhadap Pengawasan Perda Nomor 4 Tahun 2007	52

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	62
B. Saran.....	64

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Anggota Fraksi DPRD Kota Padang.....	46
Tabel 2 Pimpinan DPRD Kota Padang	47
Tabel 3 Susunan keanggotaan Komisi I DPRD Kota Padang.....	53

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa : pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilaksanakan dengan asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu juga melaksanakan Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal, dan serta melaksanakan tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah terdapat dua macam produk hukum yang dihasilkan oleh suatu daerah, yaitu : 1. Peraturan daerah (perda) yang ditetapkan oleh kepala daerah yang setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, dan 2. Peraturan kepala daerah merupakan kewenangan kepala daerah yang dibuat dengan tujuan untuk melaksanakan peraturan daerah.

DPRD yang memegang peranan penting dalam sistem demokrasi yang mana perwakilan tersebut erat kaitannya dengan otonomi daerah. Otonomi daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi diberbagai daerah.

Harapan yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan telah dirubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menempatkan DPRD sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah. Optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dan kemudian pelaksanaan fungsi DPRD lebih dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan tersebut, 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.¹

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintaha Daerah yang sejalan dengan Pasal 343 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun

¹ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah Filosofi Sejarah dan Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Hal 123.

2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah disamping pemerintah daerah. Dengan demikian DPRD memiliki fungsi utama yaitu :

- a. Fungsi legislasi ;
- b. Fungsi anggaran ;
- c. Fungsi pengawasan.

Salah satu fungsi dari DPRD yaitu pengawasan, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan DPRD beberapa tahun ini muncul kepermukaan dan diberitakan media massa, khususnya setelah era reformasi bergulir. Selain itu pengawasan juga berguna untuk melakukan penindakan dan penertiban secara umum yang diperlukan terhadap perbuatan korupsi, penyalahgunaan kewenangan, keborosan dan pemborosan kekayaan negara.²

Berkaitan dengan pengawasan, dalam Pasal 217 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diatur pengawasan dilakukan dengan pembinaan. Namun, pengawasan yang dikehendaki lebih ditekankan pada pengawasan efektif dengan tujuan untuk lebih memberikan kebebasan pada daerah otonom dalam mengambil keputusan, serta memberikan peran pada DPRD untuk mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap kebijakan pelaksanaan otonomi daerah. Sementara itu, pembinaan lebih ditekankan upaya memfasilitasi pemberdayaan daerah otonom berupa pemberian pedoman standar, arahan, pelatihan, dan supervisi.³

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD adalah dengan melakukan penilaian terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah (perda) yang

² Sujatmo, 1987, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta : Ghalia Indonesia, Hal 180.

³ Hari Sabarno, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta :Sinar Grafika, Hal 47.

dijalankan oleh eksekutif. Fungsi pengawasan dioperasionalkan secara berbeda dengan lembaga pengawas fungsional. DPRD sebagai lembaga politik juga melakukan pengawasan yang bersifat politis.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan oleh DPRD berada dalam dimensi politik. Hal ini berarti tugas pengawasan yang dilakukan DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Misalnya apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan sebagaimana mestinya, apakah peraturan daerah yang diberlakukan pemerintah telah sesuai dengan kehendak rakyat, dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada pemerintah daerah. DPRD boleh meminta kepala daerah untuk menunda atau mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Sedangkan pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Padang secara konkrit telah mengeluarkan berbagai macam produk hukum yang sebagaimana telah diamanatkan oleh Undang-undang. Namun dalam pelaksanaannya hingga saat ini sepertinya memiliki kendala dalam mengawasi peraturan daerah.

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Padang lebih penulis tekankan kepada penerapan kebijakan pemerintah daerah dalam

pelaksanaan peraturan daerah yang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Karena bila diperhatikan secara kasat mata sejak peraturan daerah ini diberlakukan masih banyak sekali kesenjangan-kesenjangan atau ketidaksesuaian dalam menerapkan peraturan daerah tersebut yang akhirnya bisa berimbas terhadap penerapan kebijakan pemerintah daerah yang pertamanya bertujuan untuk menciptakan suatu kota yang indah, bersih dan tentram. Malah menjadikan kebijakan itu sebagai kebijakan yang akhirnya merugikan pemerintahan daerah dan juga masyarakat umum.

Seperti yang dikutip pada koran padang ekspres pada hari minggu, tanggal 11 Maret 2012, DPRD sebagai penghasil Perda Nomor 4 Tahun 2007, juga tidak melakukan pengawasan secara maksimal, padahal untuk membuat ranperda ini, sebesar Rp.200 juta Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang telah dikeluarkan, artinya jika eksekutif dan legislatif tidak melakukan pengawasan yang maksimal, maka Rp.200 juta uang rakyat akan terbuang percuma.⁴

Anggota Komisi III DPRD kota Padang, Irwan Fikri menilai lemahnya penerpan perda ini dilakukan pemko padang, dikarenakan tidak adanya konsistensi yang dilakukan pemerintah. Sehingga pelanggaran demi pelanggaran terus terjadi. Konsistensi itu tidak hanya dibebankan kepada pemerintah semata, namun DPRD sebagai lembaga pembuat perda juga mempunyai tanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap perda tersebut.⁵

⁴ <http://padangekspres.co.id/?news=berita&id=25524>, diakses pada tanggal 09-04-2012 jam 21.42.

⁵ *Ibid.*

Berikut ini adalah beberapa contoh kesenjangan atau ketidaksesuaian yang dihadapi dalam penerapan Perda Nomor 4 Tahun 2007, antara lain dalam Pasal 2 ayat 2 disebutkan dilarang mencuci, memperbaiki kendaraan baik bermotor maupun tidak bermotor secara terus menerus dan memasang reklame di jalan atau trotoar, dalam Pasal 2 ayat 4 disebutkan dilarang memakai jalan dan trotoar untuk kepentingan pribadi atau kelompok yang menghambat kelancaran lalu lintas, contoh selanjutnya Pasal 3 ayat 2 dengan tegas melarang setiap pengemudi, pemilik kendaraan angkutan kota dilarang menambah dan atau memakai peralatan sound system yang mengeluarkan bunyi yang keras, dan kemudian dalam Pasal 4 ayat 3 dimana disebutkan dilarang memasang, menempelkan dan menggantung benda-benda apapun pada sarana dan pohon pelindung di jalur taman kota dan tempat umum. Kesenjangan dan ketidaksesuaian perda ini, dapat kita lihat sehari-hari di jalan-jalan kawasan kota Padang, seperti pada kawasan Permindo, ruas jalan Khatib Sulaiman, Air Tawaar, A Yani dan kawasan-kawasan yang lainnya di kota Padang.

Beberapa contoh diatas menimbulkan berbagai problema bagi masyarakat kota Padang, khususnya bagi masyarakat di kota Padang karena dianggap mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, dan juga APBD yang digunakan untuk membuat perda ini jadi terbuang percuma.

Berdasarkan uraian diatas mengingat betapa pentingnya pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta mengkaji secara lebih detail yang akan penulis tuangkan dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul **“PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN**

**RAKYAT DAERAH KOTA PADANG PERIODE 2009-2014 TERHADAP
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2007
TENTANG KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN
MASYARAKAT”**

B. Perumusan Masalah

Berkaitan dengan judul dan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan diatas maka permasalahan yang akan dibahas adalah :

1. Bagaimana pengaturan tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah ?
2. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Padang terhadap Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui tentang pengaturan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Padang terhadap Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis bermanfaat bagi pengembangan hukum tata negara umumnya dan ilmu perundang-undangan khususnya.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis bermanfaat bagi peneliti-peneliti lain yang mungkin mengembangkan hasil penelitian ini.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini secara praktis bermanfaat bagi pemerintah kota Padang dalam pelaksanaan peraturan daerah terkait dimasa akan datang.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini secara praktis bermanfaat bagi DPRD kota Padang dalam melaksanakan fungsi pengawasan dimasa akan datang.

E. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberi gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian, sebagaimana pendapat Soerjono Soekanto sebagai berikut :⁶

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan didalam gejala yang bersangkutan.”

⁶ Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, Hal 43.

1. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, yang melihat bekerjanya hukum dilapangan atau masyarakat.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang ditengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti. Sebagaimana dikemukakan oleh Hadari Nawawi :⁷

“Penelitian deskriptif terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta (*fact finding*). Hasil penelitian ditekankan pada memberikan gambaran secara objektif tentang keadaan sebenarnya dari objek yang diselediki.”

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah:

a. Data Primer

Data diperoleh secara langsung melalui penelitian dilapangan, dalam hal ini penulis mendapat data primer dari responden dan informan pada saat penelitian yang dilakukan dilokasi penelitian.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*Library Research*) yang ada berupa bahan hukum, data tersebut terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

⁷ H. Hadari Nawawi, 2007, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, Hal 33.

Bahan hukum yang memiliki ketentuan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan.

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah;
- c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti : Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian, Buku-buku, Makalah, Majalah tulisan lepas.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum dan kamus besar Bahasa Indonesia.

4. Pengumpulan Data

Penelitian lapangan ini dilakukan di Komisi I DPRD kota Padang yang membidangi urusan hukum dan pemerintahan. Dalam penelitian ini, untuk memanfaatkan data yang ada maka dilakukan dengan menggunakan teknik sebagai berikut :

a) Studi Dokemen

Melakukan infentarisasi terhadap bahan-bahan hukum yang diperlukan, seperti : bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan hukum tersier. Melakukan pencatatan dan pembuatan daftar ikhtisar yang berisikan berbagai pengertian dan pendapat para ahli tentang penulisan skripsi ini.

b) Wawancara

Wawancara ini dilakukan dengan cara semi struktur dengan menggunakan teknik dan pedoman wawancara. Wawancara dilakukan dengan Bapak Idra, SH selaku Pimpinan Komisi I DPRD Kota Padang.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a) Pengolahan Data

Pengolahan data disusun secara sistematis melalui proses editing, yaitu penulisan akan merapikan kembali data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir secara umum yang nantinya akan dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

b) Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang didapat dengan menggunakan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat.

Terhadap semua data yang telah diperoleh dari hasil penelitian tersebut, penulis menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu dengan menganalisis data yang ditemukan dilapangan dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.