

## **Pelaksanaan Hubungan Kewenangan Antara Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Bima**

*Ahmad, Dati Amaliyah\*, Ulfa Widayati, Juhriati*  
Universitas Muhammadiyah Bima  
*dati.amaliyah@gmail.com*

### **Abstrak**

*Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum yang dihasilkan oleh daerah dan merupakan salah satu bentuk implementasi dari otonomi daerah tersebut. Sehingga daerah khususnya Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerahnya sesuai dengan kondisi dan kekhasan daerahnya masing-masing yang dalam pembentukannya tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang ada. Akan tetapi, realita pembentukan perda khususnya di Kabupaten Bima sejauh ini terkesan tidak efektif dan selalu berlarut-larut serta menghabiskan waktu yang lama. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan Fakta (Factual Approach) dan Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach). Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui implementasi hubungan kewenangan antara legislatif dan eksekutif serta faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bima. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi hubungan kewenangan antara eksekutif dan legislatif di Kabupaten Bima dalam pembentukan peraturan daerah di rentang waktu lima tahun terakhir mulai dari tahun 2018-2022 masih kurang maksimal. Hal ini dapat dilihat dari jumlah perda yang dapat dihasilkan kedua lembaga hanya mampu menghasilkan 31 perda dengan rincian 13 perda berasal dari usul eksekutif, sedangkan 5 perda dari usul inisiatif DPRD serta 13 perda wajib yang setiap tahunnya lebih didominasi penurunan atas perda yang dihasilkan.*

**Kata Kunci:** Hubungan, Kewenangan, Pembentukan, Peraturan Daerah

### **Abstract**

*Regional regulations are one of the legal products produced by the regions and are a form of implementation of regional autonomy. So that regions, especially regencies/cities, have the authority to form regional regulations in accordance with the conditions and characteristics of their respective regions, which in their formation still pay attention to existing laws and regulations. However, the reality of forming regional regulations, especially in Bima Regency, so far seems to be ineffective and always drags on and takes a long time. The research method used is empirical legal research with a fact approach (Factual Approach) and Legislative Approach (Statute Approach). This study aims to determine the implementation of the authority relationship between the legislature and the executive and the factors that become obstacles in the formation of regional regulations in Bima Regency. The results of the study show that the implementation of the authority relationship between the executive and*

*the legislature in Bima Regency in the formation of regional regulations in the last five years starting from 2018-2022 is still not optimal. This can be seen from the number of regional regulations that were produced by the two institutions, which were only able to produce 31 regional regulations, with details of 13 regional regulations originating from executive proposals, while 5 regional regulations were proposed by DPRD initiatives and 13 mandatory regional regulations, each year more dominated by a decrease in regional regulations produced.*

**Keywords :** Relations, Authority, Formation, Regional Regulations

## **Pendahuluan**

Secara normatif bahwa antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota memiliki hubungan kewenangan yang sama dalam bidang pembentukan peraturan daerah sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 65, 149 jo 150 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana DPRD memiliki hak inisiatif mengajukan sebuah Rancangan Peraturan Daerah demikian pula kepala daerah (Bupati) juga berhak untuk mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah (Perda). Bahwa antara Raperda yang merupakan inisiatif dari DPRD maupun Raperda usulan Bupati (Eksekutif), dibahas secara bersama-sama oleh kedua lembaga legislatif dan eksekutif daerah tersebut. Selanjutnya raperda tersebut setelah dibahas maka ditetapkan oleh DPRD dan disahkan oleh Bupati sebagai Kepala Daerah.

Dalam pelaksanaannya hubungan kewenangan bidang pembentukan perda antara kedua lembaga tersebut baik legislatif daerah dan eksekutif daerah tidaklah berjalan sebagaimana keharusan normatif di atas. Jika dikaji melalui berbagai literatur dalam karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan hubungan kewenangan tersebut ternyata antara keharusan dan kenyataan memanglah belum berjalan seperti seharusnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Republik ini.

Mengkaji dari aspek historisnya, pada era orde baru, implementasi hubungan kewenangan pembentukan perda selalu di dominasi oleh eksekutif dalam mengajukan Raperda. Namun, Raperda inisiatif DPRD hampir tidak pernah ada dalam sejarah pembentukan perda. Berbeda halnya pada saat era reformasi dimana pelaksanaan kewenangan DPRD dalam pembentukan perda baru terlaksana pada era tersebut bahkan lembaga DPRD baru di katakan produktif setelah era ini. Akan tetapi, saking produktifnya lembaga DPRD dalam pembentukan peraturan daerah, malah menjadi salah satu hambatan dalam proses pembentukan peraturan daerahnya.

Hal ini dapat dilihat dari yang terjadi khususnya di “Kabupaten Bima Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB)” yakni menyebabkan berbagai pembahasan Raperda baik usulan eksekutif maupun raperda inisiatif DPR kerap kali selalu menimbulkan perdebatan yang alot bahkan memakan waktu begitu lama untuk bisa menyelesaikan sebuah Raperda karena menyatukan berbagai kepentingan politik di DPRD disatu sisi. Sementara, disisi lain juga adalah kepentingan eksekutif sesuai

visi dan misi Bupati terpilih. Benturan kepentingan antara kedua lembaga ini kerap kali selalu menjadikan agenda pembahasan terkait dengan pembentukan perda sulit untuk berjalan dengan lancar dan mencapai kesepakatan atau pemahaman yang cepat. Akibatnya proses pembahasan rancangan peraturan daerah (raperda) selalu memakan waktu yang begitu lama.

Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan oleh penulis, pembahasan Raperda yang paling berkepanjangan dan lama bahkan menghabiskan biaya yang cukup banyak adalah ketika membahas raperda APBD tahun berjalan yang diajukan oleh eksekutif. Apabila dibandingkan dengan pembahasan Raperda yang lain maka pembahasan raperda yang berkenaan dengan pembahasan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) menjadi salah satu pembahasan raperda yang cukup pelik dalam pembahasannya yang berimbas bahkan terhadap penghabisan biaya yang tidak terbilang sedikit. Raperda ini biasanya baru selesai setelah dilakukan loby mengakomodir kepentingan anggaran legislatif. Oleh karena itu berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin melakukan penelitian yang lebih mendalam lagi terkait dengan “Implementasi Hubungan Kewenangan antara Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bima”

## **Metode Penelitian**

Metode penelitian dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum dalam penulisan ini adalah Penelitian Hukum Empiris karena yang ingin diteliti adalah cara bekerja ataupun penerapan hukum di lapangan terkait dengan peranan pelaksanaan atas kewenangan yang dimiliki oleh lembaga atau institusi hukum terkait maupun yang berkenaan dengan pengaturan hukum atas suatu permasalahan sosial. Studi ini mempergunakan pendekatan Pendekatan fakta (the fact approach) yang merupakan sebuah pendekatan dengan melakukan kajian didasarkan atas keadaan nyata yang terjadi pada suatu wilayah penelitian. Selain itu, digunakan pula pendekatan perundang-undangan (the statute approach) yakni merupakan pendekatan dengan melakukan kajian terhadap perundang-undangan yang dikaitkan terhadap problematika atau persoalan yang terjadi di lapangan. Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan teknik observasi, teknik wawancara serta teknik studi dokumen.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **1. Pelaksanaan Hubungan Kewenangan Antara Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Bima**

Bahwa pembentukan perda merupakan manifestasi atas kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka mengimplementasikan atau melaksanakan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya. Secara teknis teoritis, bahwa tahapan penyusunan perda dapat dibagi

kedalam beberapa tahapan diantaranya adalah tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap penetapan, tahap pengundangan serta tahap penyebarluasan. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam jangka waktu 5 tahun terhitung sejak tahun 2018-2022 eksekutif telah membentuk beberapa perda diantaranya :

- a. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir eksekutif telah mengusulkan sebanyak 26 perda dengan rincian 15 (lima belas) wajib yang merupakan usulan eksekutif serta 11 perda inovasi. Pada dasarnya dari total 15 perda tersebut hanya memuat 3 (tiga jenis jenis perda). Adapun 3 (tiga) jenis perda tersebut merupakan perda yang selalu dan wajib diajukan setiap tahunnya oleh Eksekutif (Bupati) ke DPRD dari tahun ke tahun untuk dibahas secara bersama guna mendapatkan kesepakatan/persetujuan untuk ditetapkan menjadi sebuah perda. Tahapan penyusunan dan pembahasan perda APBD, Perubahan APBD, maupun Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD adalah tetap terlaksana mengacu pada ketentuan tata tertib DPRD Kabupaten Bima. Selain itu, sebagaimana yang disebutkan di atas bahwa eksekutif hanya mampu mengusulkan dan membahas perda bersama DPRD Kabupaten Bima hanya sebanyak 11 perda inovasi. Pada tahun 2018 mengusulkan 3 perda, pada tahun 2019 hanya dapat mengusulkan 2 perda (terdapat penurunan dari tahun 2018). Tahun 2020 sama sekali tidak ada perda inovasi yang diusulkan oleh Eksekutif. Kemudian pada tahun 2021 dapat mengusulkan 5 perda terjadi kenaikan yang cukup signifikan dari 2 perda pada tahun sebelumnya, sedangkan untuk tahun 2022 turun drastis, menjadi hanya 1 perda yang diusulkan
- b. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir legislatif hanya mampu mengusulkan sebanyak 5 perda. Hal ini, menunjukkan bahwa produktivitas DPRD Kabupaten Bima berkenaan dengan inisiatif mengusulkan raperda dari tahun ke tahun mengalami penurunan khususnya pada tahun 2019-2022, terkecuali pada tahun 2018 terdapat 3 perda yang dihasilkan atas inisiatif DPRD Kabupaten Bima

## **2. Faktor-Faktor Yang Menjadi Hambatan Dalam Implementasi Hubungan Kewenangan Antara Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Bima**

### **a. Hambatan Faktor Hukum**

Berdasarkan fakta lapangan yang ada bahwa menurunnya produktivitas pembentukan perda baik atas usulan dari lembaga eksekutif (kepala daerah) maupun usulan inisiatif Legislatif (DPRD) Kabupaten Bima tidak sedikit juga disebabkan akibat dari faktor hukum tersebut yang diantaranya adalah :

- 1) Perubahan undang-undang yang dinamis
- 2) Hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja

b. Hambatan Faktor Aparat

Faktor aparat merupakan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum atau law enforcement. Sebagai pihak-pihak yang membentuk hukum maka aparat hukum harus mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaat hukum secara proporsional. Dalam membentuk peraturan daerah tersebut tidak jarang ditemui berbagai hambatan yang diantaranya disebabkan oleh aparat pembentuk aturan itu sendiri, diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Kualifikasi Pendidikan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- 2) Kurangnya Pelatihan Legal Drafting berdampak pada minimnya ahli perancang peraturan di kedua lembaga

c. Hambatan Faktor Sarana

Faktor sarana merupakan salah satu hambatan dalam rangka menurunnya produktivitas implementasi pelaksanaan hubungan kewenangan antara legislatif dan eksekutif di daerah Kabupaten Bima dalam pembentukan perda. Faktor sarana yang dimaksud di dalam pembahasan ini mencakup beberapa hal yang secara langsung maupun tidak langsung dapat memberikan dampak pada terhambatnya proses pembentukan perda dimaksud, diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Faktor Anggaran
- 2) Minimnya Publikasi Naskah Akademik dan Peraturan Daerah

d. Hambatan Faktor Masyarakat

Masyarakat sebagai warga negara merupakan aspek yang sangat penting dalam suatu negara demokrasi. Oleh karena itu, masyarakat haruslah turut serta dilibatkan dan ikut berpartisipasi dalam berbagai pengambilan putusan publik termasuk di dalam proses pembentukan perda itu sendiri sebagai cerminan diterapkannya prinsip atau asas keterbukaan. Maka dari itu pelaksanaan keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah perlu dilakukan, sehingga hasil dari legislasi mencerminkan aspirasi rakyat.<sup>54</sup> Partisipasi masyarakat sendiri ditujukan agar masyarakat dapat menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan memahami pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan perda yang dibentuk akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat, sehingga dapat menghindari adanya penyelewengan terhadap materi muatan

tersebut. Penyelewengan terhadap materi muatan dapat diartikan sebagai bentuk pengingkaran terhadap hakikat keberadaan perda di tengah-tengah masyarakat. Berlakunya suatu perda yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas.<sup>56</sup> Secara teoritik, sudah sewajarnya bila masyarakat dilibatkan dalam setiap tahapan proses pembentukan perda sejak awal hingga ditahap akhir proses pembentukan perda tersebut.

## Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah dipaparkan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut diantaranya adalah :

1. Implementasi hubungan kewenangan antara legislatif (DPRD) dan eksekutif (Kepala Daerah) di Kabupaten Bima dalam pembentukan peraturan daerah tidak terlaksana secara maksimal berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil penelitian mengungkap bahwa selama 5 tahun terakhir DPRD Kabupaten Bima hanya mampu menghasilkan 5 peraturan daerah usul inisiatif DPRD. Fakta tersebut menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Bima kurang produktif dalam menjalankan fungsi legislasinya. Sebaliknya pihak eksekutif (Kepala Daerah) Kabupaten Bima, sedikit lebih produktif dalam mengusulkan raperda, sebagaimana yang ditunjukkan dalam data penelitian bahwa selama 5 tahun terakhir pihak eksekutif (Kepala Daerah) Kabupaten Bima mampu mengusulkan 11 raperda yang kemudian dibahas bersama DPRD yang akan ditetapkan menjadi Perda Kabupaten Bima, serta 15 Perda Wajib. Sehingga total perda yang mampu dihasilkan kedua lembaga dalam kurun waktu 5 tahun sebanyak 31 perda dengan rincian 9 Perda di Tahun 2018, menurun menjadi 6 perda di tahun 2019, menurun kembali menjadi 3 perda di tahun 2020, meningkat setara dengan tahun 2018 sebanyak 9 perda ditahun 2021, serta menurun kembali menjadi 4 perda di tahun 2022.
2. Berbagai faktor penghambat implementasi hubungan kewenangana antara eksekutif dan legislatif dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bima dalam pembentukan peraturan daerah antara lain disebabkan oleh faktor hukum (aturan hukum sebagai rujukan sering terjadi perubahan) yang tentunya mempengaruhi proses pembentukan perda, faktor aparat pelaksana (bagi DPRD Kabupaten Bima belum memiliki tenaga ahli perancangan perda, anggota DPRD

sendiri pada umumnya dilingkupi oleh kepentingan pribadi dan parpol yang diwakili). kemudian dipihak eksekutif sampai saat ini belum memiliki ahli perancangan perda. Selain itu juga disebabkan oleh faktor masyarakat, terkadang menjadi kendala ketika dilibatkan karena masyarakat yang diwakili oleh LSM dan kalangan lain sering memaksakan kehendak untuk menolak terkait dengan norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah tersebut.

## Daftar Pustaka

### BUKU

Sirozi, El-Manaf. *Politik Uang dan Gerakan Pelemahan Demokrasi*. (Surabaya, Cahya Press, 2008)

Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normati : Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003)

### JURNAL

Amal, Bakhrul. Kewenangan Mengadili Oleh Bawaslu Atas Sengketa Proses Pemilu Yang Diatur Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 48, No. 3 (2019) : 306-311

Azmi, Rama Halim Nur. Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Yang Efektif dan Konstitusional. *Jurnal Adyasta Pemilu* 3, No. 2 (2020) : 183-203

Doly, Denico. Penegakan Hukum Kampanye Hitam (Black Campaign) Di Media Sosial : Pembelajaran Pemilihan Umum Presiden Tahun 2019. *Jurnal Kajian* 25, No. 1 (2020) : 1-18

Hadi, Fikri, Rosa Ristawati. Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi. *Jurnal Konstitusi* 17, No. 3 (2020) : 531-557

Harefa, Yonata, Haposan Siallagan, Hisar Siregar. Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung. *Nommensen Journal Of Legal Opinion* 1, No. 1 (2020) : 139-152

Nugraha, Fajar Kuala. Peran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Sengketa Pemilu Kepala Daerah. *Jurnal Transformativ* 2, No. 1 (2016) :58-74

Permana, Tri Cahya Indra. Dinamika Sikap PTUN Terhadap Sengketa Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, No. 2 (2018) : 175-194

Prasetyo, Hafidh Mujiono. Kejahatan Politik Uang (Money Politics) Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Terhadap Konstruksi Pemerintahan. *Administrative Law & Governance Journal* 3, No. 3 (2020) : 464-480

- Rosana, Ellya. "Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia". *Jurnal TAPIs* 12, No. 1 (2016) : 38-53
- Sakirman. Tafsir Hukum Atas Posisi Ganda Hakim di Indonesia. *Jurnal Konstitusi* 14, No. 1 (2017) : 189-212
- Seran, Gotfridus Goris. Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional. *Jurnal Konstitusi* 16, No. 3 (2019) : 656-676
- Wicaksono, Dian Agung. Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Dalam Menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Di Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding* 4, No. 1 (2015) : 157-179

## WEBSITE

- Argawati, Utami. 2022, Kewenangan MK Menyelesaikan Sengketa Pilkada Bersifat Permanen, URL : <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18566&menu=2>, diakses tanggal 5 Oktober 2022
- BBC News Indonesia. 2022, Ibu Kota Nusantara: Penggunaan APBN untuk pembangunan IKN, pakar sebut 'akan korbakan program masyarakat', URL : <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-60021821>, di akses tanggal 07 Oktober 2022

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undanguan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Peraturan DPRD Kabupaten Bima Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bima