

BAB II

KAJIAN TEORITIK TENTANG DEMOKRASI, PEMERINTAHAN DAERAH, DAN PEMBENTUKAN PERDA

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa latin, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang mempunyai arti kekuasaan.

Dapat disimpulkan kalau demokrasi itu adalah kekuasaan rakyat (*government of rule by the people*). Selain itu, demokrasi juga diartikan sebagai kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.²⁸

Demokrasi adalah dasar untuk melakukan perubahan yang terjadi dimasa lampau, seperti memberi hak kepada rakyat untuk menentukan pemimpinnya, para pemimpin didalam pengawasan rakyat.

Didalam KBBI (kamus besar bahasa Indonesia) demokrasi mempunyai arti sebagai gagasan serta pandangan hidup yang menjunjung tinggi kesetaraan hak dan kewajiban dan perlakuan yang adil berdasarkan UU untuk semua masyarakat Indonesia.²⁹ Adapun pengertian demokrasi menurut beberapa ahli sebagai berikut:

- a. Menurut Montesque demokrasi ialah, kekuasaan yang harus dibagi dan dilaksanakan oleh tiga lembaga yaitu pertama,

²⁸ Agung Cahya Kurniawan, 'Perbandingan Sistem Pemerintahan Khilafah Dengan Sistem Pemerintahan Demokrasi Di Indonesia', UIN Sunan Ampel Surabaya, Surabaya, Vol. 3, 2015.

²⁹ Fahri Zulfikar, 'Demokrasi: Pengertian, Jenis, Dan Prinsip', 2021, detik.com, diakses pada 19 September 2021 pukul 11.00 WIB.

- eksekutif yang bertugas untuk melaksanakan UU, kedua legislatif bertugas dalam pembentukan UU, ketiga yudikatif yang bertugas untuk mengawasi UU. Dan setiap lembaga tersebut berdiri sendiri dan merupakan kekuasaan yang setara
- b. Menurut Aristoteles demokrasi ialah suatu kemerdekaan, karena / masyarakat dapat merasakan langsung setiap orang saling berbagi kekuasaan dalam negaranya. Aristoteles juga mengatakan tanpa kebebasan atau kemerdekaan yang dimiliki warga negara, maka sama halnya seperti budak.
 - c. Menurut Abraham Lincoln demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.³⁰

2. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Berikut merupakan prinsip-prinsip budaya demokrasi adalah sebagai berikut:

a. Kebebasan

Adalah hak untuk memilih berbagai macam pilihan atau melakukan sesuatu atas kehendak sendiri tanpa pengaruh dari orang lain, untuk kesejahteraan masyarakat.

b. Persamaan

Banyak negara yang mempunyai suku, ras, agama yang berbeda-beda. Tetapi dalam negara yang menganut sistem demokrasi, perbedaan tersebut haruslah menjadi kekayaan budaya yang ada dinegara tersebut, dan setiap masyarakat harus mempunyai rasa toleransi untuk menjaga perbedaan tersebut agar tidak terjadi konflik.

c. Solidaritas

Masyarakat harus memelihara rasa solidaritas didalam negara yang

³⁰ Faozan Tri Nugroho, *'Pengertian Demokrasi Menurut Para Ahli, Macam-Macam Dan Prinsipnya'*, 2021, m.bola.com, diakses pada 20 September 2021 pukul 15.00 WIB.

demokrasi, untuk menjaga kedamaian, dan mengajarkan perbedaan pandangan bukanlah untuk dibanding-bandingkan, melainkan harus terikat dengan tujuan bersama negara tersebut.

d. Toleransi

Bertindak toleran artinya adalah (menghargai, memperbolehkan atau memberikan) pendirian (pendapat, kepercayaan, kebiasaan, pandangan, dan lainnya) baik bertentangan atau berbeda dengan pendirian.³¹

3. Sejarah Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Sejarah perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut. Upaya peningkatan ekonomi menjadi masalah pokok yang harus di hadapi Indonesia, serta meningkatkan taraf hidup dan politik yang demokratis di tengah masyarakat. Ada lima tahap perkembangan demokrasi di Indonesia hingga saat ini, yaitu sebagai berikut:

- a. Yang pertama pada tahun 1945-1949 yaitu menganut sistem demokrasi pancasila. Sistem demokrasi pancasila ini diterapkan dengan alasan negara dalam kondisi darurat ditengah mempertahankan kemerdekaan. Salah satu contoh perubahan fungsi KNIP (komite nasional Indonesia pusat) sebagai pembantu presiden menjadi MPR.

³¹ Agus Dedi, *'Implementasi Prinsip-Prinsip Demokrasi Di Indonesia'*, Moderat, Ciamis, Vol. 7, No. 1, 2021.

- b. Yang kedua pada tahun 1949-1959 yaitu menganut sistem demokrasi parlementer. Sistem demokrasi ini mempunyai kelemahan yang memberi peluang untuk dominasi partai-partai politik dan DPR, yang mengakibatkan melemahnya persatuan bersama melawan musuh.
- c. Yang ketiga pada tahun 1959-1965 yaitu menganut sistem demokrasi terpimpin. Menurut Tap MPRS NO.VII/MPRS/1965 demokrasi terpimpin adalah kerakyatan yang di pimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan yang berintikan musyawarah untuk mufakat secara gotong royong diantara semua kekuatan nasional yang progresif revolusioner dengan berdasarkan nasakom.

Adapun ciri-cirinya sebagai berikut:

- 1. Tingginya dominasi presiden
 - 2. Terbatasnya peran partai politik
 - 3. Berkembangnya pengaruh PKI
- d. Yang ke empat pada tahun 1965-1998 yaitu demokrasi pancasila (orde baru). Dengan keluarnya surat perintah 11 maret 1996 yaitu menandakan pelaksanaan demokrasi orde baru. Demokrasi orde baru tersebut gagal dengan beberapa alasan yaitu:
 - 1. Kurangnya rotasi kekuatan eksekutif
 - 2. Rekrutmen politik dilakukan dengan tertutup

3. Pengakuan HAM terbatas

- e. Yang kelima pada tahun 1998- sekarang. Turunnya presiden Suharto pada 21 Mei 1998 yaitu menandakan orde reformasi, dan digantikan oleh Prof. DR. Ir. B.J Habibie. Presiden Suharto diturunkan akibat hilangnya kepercayaan rakyat kepada pemerintahan orde baru. Transisi awal demokrasi Indonesia terjadi saat bergulirnya reformasi yang meruntuhkan rezim orde baru.³²

Akibat dari peristiwa di atas politik pun semakin terbuka dan memberi peluang yang besar terhadap pemerintahan yang lebih demokratis. Salah satu perubahan mendasar di era reformasi tersebut ialah dilaksanakannya pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004, serta pemilihan gubernur, bupati, walikota pada tahun 2005. Maka dengan dilaksanakannya pemilihan langsung tersebut akan menciptakan pemimpin yang demokratis dan sesuai dengan harapan masyarakat.³³

Kemudian demokrasi tersebut melahirkan perubahan terhadap tatanan negara Indonesia yaitu kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang merupakan perubahan yang sangat mendasar. Kebijakan otonomi daerah tersebut diharapkan berpotensi baik bagi ekonomi,

³² Rika Syartika, 'Makalah Demokrasi Indonesia', INA-Rxiv, 2019, hlm. 2-5.

³³ Edward UP Nainggolan, 'Kepala Daerah Mau, Daerah Maju', 2016, djkn.kemenkeu.go.id, diakses pada 13 oktober 2021.

kehidupan sosial dan politik masyarakat di daerah.³⁴ Sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18 Ayat (7) yang berbunyi “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.³⁵ Maka dengan itu penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah) diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UU di atas, pengertian otonomi daerah adalah kewenangan dan hak serta kewajiban daerah otonom untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Lembaga eksekutif (Bupati) dan lembaga legislatif (DPRD) adalah lembaga yang ditugaskan untuk melaksanakan penerapan otonomi daerah. Kedua lembaga tersebut merupakan kemitaan yang sejajar, salah satu hubungan kerja kedua lembaga tersebut adalah pembentukan peraturan daerah, yang dimana baik Bupati maupun DPRD bisa mengusulkan rancangan perda untuk dibahas bersama dan disetujui. Walaupun dalam menerapkan kebijakan tersebut tidaklah mudah, dan bahkan sampai saat ini pelaksanaan otonomi daerah belum seperti yang dicita-citakan.

4. Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah merupakan hak, kewajiban, serta wewenang suatu daerah yang disebut daerah otonom yang bertugas untuk mengurus dan mengatur pemerintahannya sendiri dan

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Sartiani Lubis, Melani Hutabarat, and Muhammad Rifan Nasution, ‘Undang Undang Dasar 1945’, 2019, hlm. 4, <https://doi.org>, diakses pada 24 September 2021.

kesejahteraan rakyat setempat sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Secara etimologi, istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* artinya sendiri dan *nomous* artinya peraturan, maka otonomi dapat diartikan sebagai peraturan sendiri. Adapun daerah diartikan sebagai suatu kelompok masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah kekuasaan.³⁶

Otonomi daerah dilaksanakan berlandaskan perundang-undangan. Selain itu juga penerapan otonomi daerah harus memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah, lebih nyata serta bertanggung jawab dalam mengatur dan memanfaatkan potensi yang ada dalam daerah tersebut. Dalam hal meningkatkan kesejahteraan rakyat, melaksanakan otonomi daerah merupakan solusi yang tepat, karena pemerintah daerah dapat secara langsung melihat kekhasan dan potensi yang ada didaerah tersebut untuk dikembangkan.

Indonesia memberlakukan otonomi daerah yaitu dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat, maka pada tahun 2004 dibentuklah Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Kemudian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sampai saat ini sudah beberapa kali mengalami perubahan, terakhir kali adalah

³⁶ Fauzan, '*Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*', Eprints, 2018, <http://eprintslib.ummg.ac.id>.

Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.³⁷

Berdasarkan perintah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut mengatur tentang hubungan kerja antara kepala daerah dengan DPRD salah satunya yaitu pembentukan perda.³⁸ Maka dari itu Bupati dan DPRD kabupaten Samosir menggunakan hak dan kewenangannya untuk membentuk perda No. 2 Tahun 2017 tentang Izin Usaha Perdagangan, Gudang dan Tanda Daftar Perusahaan, guna untuk menciptakan masyarakat yang sadar hukum sekaligus masyarakat yang taat akan hukum.

Hal ini adalah kesempatan yang sungguh baik untuk pemerintahan daerah dalam membuktikan kinerjanya serta melaksanakan kewenangan hak daerah tersebut. Kemampuan dan kemauan pemerintahan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah akan menentukan sejahtera atau tidaknya suatu daerah. Karena dalam hal ini tanpa melanggar ketentuan undang-undang yang berlaku, pemerintahan daerah bebas bertindak dan berkreasi untuk membangun daerahnya, dan dengan demikian terciptalah rakyat yang sejahtera.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Secara jelas didalam UUD 1945 tertulis bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, dan negara

³⁷ *Ibid*, hlm. 14.

³⁸ Balanza Comercial and D E Productos Pesqueros, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Indonesia, 2014, <https://pih.kemlu.go.id>.

hukum yang berdaulat. Dengan hal ini maka negara Indonesia adalah negara konstitusi yang bersendikan demokrasi, serta berbentuk republik kesatuan. Dalam Penyelenggaraan negara Indonesia, dibentuklah tiga lembaga tinggi negara yaitu lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif.³⁹

Mengingat luasnya wilayah negara republik Indonesia dan beragamnya budaya, kemudian perubahan ke 4 (empat) UUD 1945 mengatur tentang pentingnya pemerintahan daerah, yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) berbunyi:

“Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas beberapa provinsi dan provinsi itu dibagi atas beberapa kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur sesuai dengan Undang-Undang”⁴⁰

Dan selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 berbunyi:

“Pemerintah daerah menjalankan otonom seluas-luasnya serta berhak mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”⁴¹

Yang dimaksud dengan pemerintahan daerah menjalankan otonom seluas-luasnya adalah dimana kepala daerah dan DPRD bebas dalam bertindak maupun mengelola pemerintahannya selagi tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan dibuat demi

³⁹ Repository.unpas.ac.id, ‘*Pemerintah Daerah*’, 2014, hlm. 36, diakses pada 20 Mei 2021.

⁴⁰ Sartiani Lubis, Melani Hutabarat, and Muhammad Rifan Nasution, *loc cit.*

⁴¹ *Ibid.*

kesejahteraan masyarakat. Adapun urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat ialah: politik luar negeri, agama, yustisi, moneter dan fiskal, dan pertahanan dan keamanan.

Pada tanggal 30 September 2014, presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang ditempatkan di lembaran negara republik Indonesia tahun 2014 No. 244. Undang-undang tersebut berlaku setelah diundangkan oleh Menkumham Amir Syamsudin pada tanggal 2 Oktober 2015.⁴² Pemerintahan daerah adalah suatu alat untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan, yang mana pemerintahan daerah tersebut merujuk kepada *otoritas administratif* dalam lingkup daerah yang lebih kecil dari sebuah negara yang mempunyai wilayah yang terbagi atas beberapa daerah provinsi, dan provinsi yang mempunyai beberapa daerah kabupaten dan kota. Dalam UU no. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2, terdapat definisi dari pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”⁴³

⁴² Comercial and Pesqueros, *op.cit*, hlm. 2.

⁴³ Balanza Comercial and D E Productos Pesqueros, *loc.cit*.

Setiap daerah mempunyai pemimpin yang disebut kepala daerah dan dipilih secara demokrasi. Daerah provinsi dipimpin oleh gubernur, daerah kabupaten dipimpin oleh bupati, dan kota dipimpin oleh walikota, dan masing-masing pemimpin dibantu oleh wakilnya.

2. Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Kepala daerah dan DPRD yang berfungsi sebagai penyelenggara pemerintahan daerah diatur dalam pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pemerintah menerapkan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan asas dekonsentrasi yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah, menggunakan asas otonomi daerah serta tugas pembantuan.⁴⁴

Berdasarkan hal di atas, yang menyelenggarakan pemerintahan daerah kabupaten Samosir adalah DPRD dan kepala daerah dikabupaten Samosir. Berbeda dengan penyelenggara pemerintahan pusat yang mempunyai lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Dalam pemerintahan daerah tersebut, kepala daerah dan DPRD merupakan mitra yang sejajar namun memiliki fungsi yang berbeda. DPRD berfungsi sebagai pembentuk perda, fungsi anggaran

⁴⁴ UIN-Suska, *Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah Dan Kedisiplinan Pegawai*, 2018, hlm. 25–26, repository.uin-suska.ac.id, diakses pada 27 Mei 2021.

serta pengawasan, sedangkan kepala daerah berfungsi untuk melaksanakan perda dan kebijakan daerah.⁴⁵

3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan daerah, ada beberapa asas yang terdapat didalamnya, diantaranya:

- a. Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah dan diteruskan kepada daerah otonom, dan pelaksanaannya merupakan tanggungjawab dan wewenang daerah sepenuhnya
- b. Asas dekonsentrasi adalah penyerahan urusan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan perantara pejabat-pejabatnya dan ditanggungjawab oleh pemerintah pusat, perihal perencanaan, pelaksanaan, dan pembiayaan. Instansi-instansi vertikal merupakan unsur pelaksanaannya yang dikendalikan oleh kepala daerah selaku wakil pemerintah pusat.
- c. Asas tugas pembantuan adalah berkaitan dengan kekuasaan pemerintah pusat yang berkaitan dengan menentukan perencanaan, kebijakan, serta pembiayaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini ada didalam praktik, namun tidak diatur dalam UU.⁴⁶

Ketiga asas diatas merupakan dasar dari pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah.

4. Urusan Pemerintahan Daerah

⁴⁵ Balanza Comercial and D E Productos Pesqueros, *op.cit*, hlm. 4.

⁴⁶ UIN-Suska, *op.cit*, hlm. 29.

Dasar dari setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan pemerintah adalah kewenangan yang dimiliki pemerintah itu sendiri dengan sah. Dan apabila tindakan dan perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah tidak berdasar kepada wewenang yang tidak sah, maka perbuatan itu dikategorikan sebagai perbuatan yang melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara garis besar kewenangan yang dimiliki pemerintah didapat melalui delegasi, atribusi, mandat, dan tugas pembantuan. Setiap perolehan wewenang tersebut mempunyai perbedaan setiap tingkat pemerintahan yang ada dalam suatu negara. Misalnya pelaksanaan atribusi, kewenangan ini memerlukan tingkat pemerintahan bersifat lokal, regional dan nasional atau tingkat pemerintahan yang mempunyai atasan dan bawahan. Kemudian pelaksanaan delegasi, kewenangan ini memerlukan adanya tingkat pemerintah yang lebih tinggi dan lebih rendah. Berdasarkan pembagian distribusi, atribusi, mandat serta delegasi maka tergambar segala tingkat pemerintahan itu mempunyai hak, kewajiban serta tanggung jawab yang berbeda-beda. Maka dengan ini terjadilah perbedaan tugas dan wewenang disetiap tingkat pemerintahan.⁴⁷

Sesuai dengan asas otonomi serta tugas pembantuan, pemerintahan daerah berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya

⁴⁷ Abdul Rokhim, '*Kewenangan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Kesejahteraan*', Jurnal ilmiah hukum dinamika hukum, Malang, Vol. XIX, No.36, 2013.

untuk mengurus dan mengatur pemerintahannya sendiri, kecuali urusan pemerintahan pusat yang sudah dikecualikan. Hal tersebut sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam menyelenggarakan desentralisasi, pembagian urusan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah merupakan syarat. Pembagian urusan pemerintahan tersebut yang pertama sepenuhnya jadi kewenangan pemerintah yaitu urusan politik luar negeri, keamanan, pertahanan, fiskal nasional serta moneter, yustisi dan juga agama. Yang ke dua urusan pemerintah yang dikelola bersama antar level pemerintahan yaitu urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang secara keseluruhan adalah urusan pemerintah. Maka setiap urusan pemerintahan yang sifatnya konkuren akan ada urusan menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Supaya terwujudnya pembagian urusan pemerintahan konkuren yang baik antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota maka ditetapkanlah ciri pembagian urusan pemerintahan seperti eksternalitas, akuntabilitas, serta efisiensi. Ketiga kriteria itu digunakan secara kumulatif menjadi kesatuan yang mempertimbangkan keserasian antar hubungan pejabat dipemerintahan.⁴⁸

Dalam mengurus rumah tangganya sendiri, maka dibagilah

⁴⁸ dosen Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang, fiat justitia, '*Otonomi Daerah Dalam Prespektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah*', 8.1 (2014), 72 <<http://jurnal.fh.unila.ac.id/>>.

urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota untuk mewujudkan kewenangan masing-masing pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota secara umum diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Pasal 6 ayat (1 dan 2) tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintahan daerah mempunyai wewenang diantaranya urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib yaitu sebagai berikut:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan, kepemudaan dan olahraga;
- h. penanaman modal;
- i. koperasi dan usaha kecil menengah;
- j. ketahanan pangan;
- k. ketenaga kerjaan;
- l. kependudukan dan catatan sipil
- m. perhubungan;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perikanan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- s. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, serta persandian;
- u. kebudayaan;
- v. sosial;
- w. kearsipan; dan juga

x. perpustakaan.⁴⁹

Adapun urusan pilihan yaitu urusan pemerintahan yang benar-benar berdampak baik untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan keadaan atau budaya yang terdapat di daerah tersebut. Pembagian kewenangan tersebut adalah batasan dalam penerapan otonomi daerah secara nyata. Maka dengan adanya wewenang masing-masing antar lembaga-lembaga pemerintahan, tidak akan ada pengambilan urusan dari yang bukan wewenangnya. Sehingga tidak menimbulkan konflik antara lembaga pemerintahan karena sudah mempunyai batasan wewenang masing-masing.⁵⁰

5. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah alat dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan. Pemerintah daerah tersebut mengambil kembali otoritas administratif suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara, seperti halnya negara Indonesia yang wilayahnya memiliki beberapa daerah provinsi dan kemudian provinsi dibagi menjadi beberapa daerah kabupaten/kota, dan setiap daerah tersebut masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis,

⁴⁹ JDIH, Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota, Indonesia, 2007, peraturan.bpk.go.id .

⁵⁰ Sosa Andrea, Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Tentang Pebagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, 2007, <https://peraturan.bpk.go.id>, hlm. 7.

seperti daerah provinsi dipimpin oleh Gubernur, kabupaten dipimpin oleh Bupati, dan kota dipimpin oleh Wali kota. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah dibantu oleh satu orang wakilnya masing-masing.

Sesuai dengan UU No.23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 3 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah yang berwenang mengatur sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi serta tugas pembantuan.⁵¹

a. Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang hak pemerintah daerah yaitu:

- a. Mengatur pengelolaan kekayaan daerah
- b. Mengurus sendiri jalannya pemerintahannya
- c. Mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah
- d. Memperoleh pajak dan retribusi daerah
- e. Mengelola aparatur daerah
- f. Memperoleh gaji pokok, hak protokoler serta tunjangan jabatan.⁵²

Adapun kewajiban pemerintah daerah yang diatur dalam

Pasal 67 UU No. 23 Tahun 2014 yaitu:

- a. Mengelola program strategis nasional
- b. Mewujudkan kehidupan demokrasi
- c. Menjalankan UUD 1945 dan mengamalkan Pancasila

⁵¹ Comercial and Pesqueros, *loc.cit.*

⁵² *Ibid*, hlm. 46.

- d. Menjalankan program strategis nasional
- e. Membangun hubungan dengan semua instansi vertikal di daerah
- f. Menerapkan suatu prinsip tata pemerintahan guna pemerintahan yang baik dan bersih
- g. Dalam urusan pemerintahan harus selalu menerapkan etika dan norma
- h. Menaati segala ketentuan perundang-undangan.⁵³

Kemudian hak dan kewajiban diatas terwujud dalam bentuk kinerja pemerintah daerah yang diantaranya yaitu pembiayaan daerah, pendapatan daerah, dan belanja daerah, dan dikelola sesuai dengan cara pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas umum pengelolaan keuangan daerah, harus dikelola dengan teratur, efisien, tertib, transparan, bertanggungjawab, patuh, adil, serta taat dengan perundang-undangan yang ada.⁵⁴

6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri dari beberapa anggota partai politik, dan dipilih melalui proses pemilihan umum. DPRD mempunyai kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah melalui kewajiban, tugas, pelaksanaan hak, wewenang dan fungsi DPRD berdasarkan perundang-

⁵³ *Ibid*, hlm. 43.

⁵⁴ Kemenkeu, 'PP Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah', 2005, <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/>, diakses pada 7 juli 2021.

undangan, untuk menciptakan efisiensi, produktifitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah daerah.⁵⁵

b. Tugas dan Wewenang DPRD

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal (106) tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Membentuk perda bersama dengan Bupati.
- b. Membahas serta menyetujui rancangan perda tentang APBD yang diusulkan Bupati.
- c. Melakukan pengawasan perihal pelaksanaan perda dan APBD.
- d. Melakukan pengusulan perihal pengangkatan dan pemberhentian bupati dan wakil bupati kepada mendagri melalui gubernur.
- e. Memilih wakil bupati jika terjadi kekosongan jabatan.
- f. Memberi masukan kepada kepala daerah tentang rencana perjanjian internasional di daerah.⁵⁶

c. Fungsi DPRD

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal (94) tentang Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagai berikut:

⁵⁵ Sulaiman, '*Fungsi, Tugas, Dan Wewenang Serta Hak DPRD Sebagai Abdi Masyarakat*', 2019, jdih.babelprov.go.id, diakses pada 15 Oktober 2021.

⁵⁶ DPRD Banjarnegara, '*Tentang DPRD*', 2018, dprd.banjarnegarakab.go.id, diakses pada 25 Oktober 2021.

- a. Fungsi legislasi, yaitu diwujudkan melalui pembentukan perda dan dilakukan bersama-sama dengan bupati.
- b. Fungsi anggaran, yaitu diwujudkan melalui pembahasan dan penyetujuan APBD yang dilakukan bersama-sama dengan bupati.
- c. Fungsi pengawasan, yaitu diwujudkan melalui pengawasan pelaksanaan perda yang sudah ditetapkan.

Ketiga fungsi tersebut dilakukan dalam rangka representasi rakyat daerah. Namun dalam penelitian ini peneliti hanya membahas salah satu fungsi DPRD itu sendiri yaitu fungsi legislasi yang diwujudkan dalam bentuk pembentukan perda bersama dengan bupati.⁵⁷

d. Hak-Hak DPRD

DPRD mempunyai hak-hak sebagai berikut:

- a. Hak interpelasi, yaitu DPRD memiliki hak dalam meminta keterangan tentang kebijakan pemerintah daerah kepada bupati.
- b. Hak angket, yaitu DPRD memiliki hak dalam melaksanakan penyelidikan tentang kebijakan pemerintah daerah yang diduga berdampak bagi masyarakat luas dan bertentangan dengan perundang-undangan.

⁵⁷ *Ibid.*

- c. Hak menyatakan pendapat, yaitu DPRD berhak memberikan pendapat tentang kebijakan bupati atau tentang suatu peristiwa yang terjadi di suatu daerah tersebut dan disertai dengan pembantuan penyelesaian.⁵⁸

C. Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Perda

1. Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan Undang-Undang yang dibentuk DPRD kabupaten/kota dengan adanya persetujuan Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan, kepada daerah dan DPRD membentuk peraturan daerah untuk menjadi dasar hukum bagi daerah tersebut untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan keadaan dan kekhasan daerah tersebut. Adapun peraturan daerah yang dibentuk tersebut hanya berlaku dalam batasan yuridiksi daerah tersebut. Selain itu juga peraturan daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, melainkan sesuai dengan hierarki perundang-undangan.⁵⁹

Menurut Aristo Evandy A. Barlian peraturan daerah merupakan Undang-Undang yang dibentuk DPRD bersama persetujuan kepala daerah baik bupati maupun walikota. Materi muatan perda adalah semua materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan, dan juga menerima keadaan khusus daerah

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ A. Zarkasi, 'Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan', jdih.mojokertokota.go.id, diakses pada 10 juli 2021.

dan penjabaran seterusnya perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶⁰

Sama halnya dengan peraturan daerah kabupaten Samosir No.2 Tahun 2017 tentang Izin Usaha Perdagangan, Gudang dan Tanda Daftar Perusahaan yang sudah menjadi dasar hukum bagi kabupaten Samosir dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Namun dalam hal ini perda tersebut diusulkan oleh Bupati dan dibahas bersama DPRD, kemudian perda tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan hanya berlaku dalam batasan yurisdiksi daerah kabupaten Samosir.

2. Dasar Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan perda, pemerintahan kabupaten Samosir harus memperhatikan dasar perda yang telah dibentuk supaya tetap satu tujuan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undang dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk membentuk perda di daerahnya sendiri.

Sesuai dengan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undang Pasal 63 dalam pembentukan perda kabupaten/kota menjelaskan pembentukan perda provinsi sesuai pasal 56-62 berlaku mutatis mutandis dengan pembentukan perda

⁶⁰ Ani Sri Rahayu, '*Ruang Lingkup Peraturan Daerah*', 2017, repository.iainkudus.ac.id, hlm. 13, diakses pada 10 juli 2021.

kabupaten/kota.⁶¹

3. Fungsi dan Tujuan Peraturan Daerah

Sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ada beberapa fungsi dari perda itu sendiri yaitu:

- a. Merupakan instrumen kebijakan dalam pelaksanaan otonomi daerah serta sebagai tugas pembantuan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang pemerintahan daerah
- b. Sebagai peraturan pelaksana dari peraturan undang-undang yang lebih tinggi. Dapat dikatakan bahwa perda tunduk terhadap peraturan yang di atasnya dan tidak bertentangan terhadap peraturan yang lebih tinggi
- c. Sebagai sarana untuk menerima aspirasi atau keragaman masyarakat di daerah, namun tetap berdasarkan Pancasila dan UUD 1945
- d. Merupakan sarana untuk membangun dan mensejahterakan rakyat di daerah.⁶²

Demikian halnya dengan Perda kabupaten Samosir No. 2 Tahun 2017 tentang Izin Usaha Perdagangan, Gudang dan Tanda Daftar Perusahaan. Berdasarkan hal di atas, maka fungsi dari perda tersebut adalah merupakan aturan atau petunjuk tentang kewajiban, hak, pelanggaran serta sanksi yang berlaku di masyarakat dan

⁶¹ Ani Sri Rahayu, *op.cit*, hlm. 14.

⁶² Serafica Gischa, 'Peraturan Daerah: Pembentukan, Kedudukan, dan Fungsi', 2020, kompas.com, diakses pada 3 Oktober 2021 pada pukul 09.00 WIB.

menertibkan lingkungan masyarakat. Selain itu juga perda berfungsi sebagai dasar, pedoman atau arah masyarakat yang lebih harmonis. Adapun tujuan dari perda itu adalah menciptakan keadaan daerah yang kondusif, menciptakan masyarakat yang sadar hukum dan masyarakat yang taat akan hukum, demi terlaksananya tujuan dari perundang-undangan yang ada.⁶³

4. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Undang-Undang

Sesuai dengan pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, perda merupakan jenis dari perundang-undangan dan merupakan sistem hukum yang berlandaskan Pancasila. Dalam hierarki perundang-undangan menurut Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.⁶⁴

Maka jelas bahwa perda kabupaten Samosir No.2 Tahun 2017 tentang Izin Usaha Perdagangan, Gudang dan Tanda Daftar Perusahaan adalah suatu jenis peraturan perundang-undangan dan perda kabupaten merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang paling rendah. Tetapi dalam hal pembentukan perda mirip dengan pembentukan undang-undang. Seperti undang-undang yang

⁶³ *Ibid*, hlm. 17.

⁶⁴ BPHN, Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Indonesia, 2011, bphn.go.id.

dibentuk legislatif pusat dengan persetujuan presiden, sama halnya dengan perda yang dibentuk oleh legislatif daerah dengan persetujuan kepala daerah setempat.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 pasal 249-251 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

Pasal 249 ayat (3-4)

- (3) Perda disampaikan oleh bupati kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat dan paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (4) Jika perda tersebut tidak disampaikan kepada gubernur sesuai dengan hal diatas, maka bupati dikenakan sanksi administratif seperti teguran tertulis dari gubernur

Pasal 250 ayat (1-2)

- (1) Sesuai dengan pasal 149 perda yang ditetapkan dilarang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum serta kesusilaan.
- (2) Yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah:
 - a. Mengganggu kerukunan masyarakat
 - b. Mengganggu akses pelayanan publik
 - c. Mengganggu ketertiban umum
 - d. Mengganggu kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat
 - e. Mendiskriminasi agama, suku, ras, antar golongan dan gender.

Pasal 251 ayat (2,3,4,5 dan 8)

- (2) Perda kabupaten yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, serta kesusilaan dibatalkan oleh gubernur.
- (3) Sesuai dengan pasal diatas, jika gubernur tidak membatalkan perda tersebut, maka manteri yang membatalkan perda tersebut.
- (4) Sesuai dengan ayat (2), pembatalan perda kabupaten ditetapkan dengan keputusan gubernur selaku wakil pemerintah pusat.
- (5) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah putusan pembatalan sesuai dengan ayat (4), bupati harus menghentikan pelaksanaan perda dan DPRD bersama bupati mencabut perda tersebut.
- (8) Dalam hal ini bupati tidak menerima keputusan pembatalan perda sesuai dengan pasal (4), dengan alasan yang dibenarkan undang-undang, paling lama 14 (empat belas) hari setelah keputusan

pembatalan perda tersebut, bupati dapat mengajukan keberatan kepada menteri.⁶⁵

Akan tetapi perda kabupaten Samosir No. 2 Tahun 2017 tentang Izin Usaha Perdagangan Gudang dan Tanda Daftar Perusahaan tersebut sampai saat ini masih berlaku di kabupaten Samosir karena memenuhi unsur-unsur dalam pembentukannya, seperti tidak bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi dan bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.

⁶⁵ Comercial and Pesqueros, *op.cit*, hlm. 134-135.