

**FUNGSI DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
PROVINSI BERDASARKAN ASAS OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNYA**

**H. Jumahari Jahidin S.**

Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta  
tanahmaleah@gmail.com

***Abstrak***

Menurut Pasal 315 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, DPRD Provinsi adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Provinsi. DPRD Provinsi mempunyai 3 (tiga) macam fungsi, yakni (1) legislasi, (2) anggaran dan (3) pengawasan seperti diatur Pasal 316 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Dalam rangka fungsi legislasi, DPRD Provinsi mempunyai salah satu wewenang dan tugas, yaitu membentuk peraturan daerah provinsi bersama dengan Gubernur, sebagaimana diatur Pasal 317 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. DPRD Provinsi adalah organ pemerintahan daerah bersama-sama dengan Gubernur membentuk Peraturan Daerah, diatur pada Pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014. Tentang Pemerintahan daerah. Perda Provinsi adalah landasan segenap tindakan Gubernur Kepala Daerah Provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Berdasarkan “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya” yang bertujuan untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat daerah. Akan tetapi, dalam konteks pembentukan Perda Provinsi, DPRD Provinsi belum dapat melaksanakan fungsi, wewenang dan tugas dalam pembentukan Perda Provinsi yang mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan secara maksimal. Pembentukan Perda Provinsi supaya dapat mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan, tidak boleh ditafsirkan secara bebas tanpa batas, sehingga bertentangan dengan (1) konsepsi bentuk Negara kesatuan, (2) sifat-hakikat asas desentralisasi, (3) tidak menyimpang dari fungsi, wewenang dan tugas DPRD Provinsi untuk menunjang Gubernur dan (4) materi-muatan Perda Provinsi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan Perda DPRD Provinsi bersama Gubernur Provinsi dengan tujuan supaya penyelenggaraan urusan Pemerintahan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat daerah.

**Kata Kunci: Pembuatan Peraturan Daerah Provinsi, Tujuan Mendorong Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Daerah**

***Abstract***

*According to Article 315 of Law Number 17 Year 2014, the Provincial DPRD is a regional people's representative institution that is domiciled as an organizer of the provincial regional government. Provincial DPRD has 3 (three) kinds of functions, namely (1) legislation, (2) budget and (3) supervision as stipulated in Article 316 of Law Number 17 of 2014. In the framework of legislative functions, the Provincial DPRD has one of the authorities and*

*duties, namely forming provincial regional regulations together with the Governor, as regulated in Article 317 of Law Number 17 of 2014. Provincial DPRD is an organ of regional government together with the Governor to form Regional Regulations, regulated in Article 57 of Law Number 23 of 2014. About regional government. Provincial regulations are the basis for all actions of the Governor of the Provincial Region in carrying out government affairs. based on the “principle of regional autonomy as wide as possible” aiming to encourage the improvement of the welfare of the people of the region. However, in the context of the formation of Provincial Regulations, Provincial DPRD has not been able to carry out functions, authorities and duties in the formation of Provincial Regulations that support the implementation of government affairs to the full. Formation of Provincial Regulations in order to support the implementation of government affairs, may not be interpreted freely without limits, so that it contradicts (1) the conception of a unitary state, (2) the nature of the principle of decentralization, (3) does not deviate from the functions, authority and duties of the DPRD Provinces to support the Governor and (4) contents of Provincial Regulations must not contradict higher laws and regulations. Establishment of Provincial DPRD Regulation together with Provincial Governor with the aim that the implementation of Government affairs can encourage the improvement of regional people's welfare.*

**Keywords:** *Making Provincial Regulations, the Purpose of Encouraging Community Welfare Improvement*

## **A. Pendahuluan**

Peraturan Daerah Provinsi merupakan salah satu bentuk peraturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut sebagai “UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”). Kemudian pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menetapkan bahwa:

“Materi-muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 14 tersebut secara jelas memberikan arahan terhadap materi-muatan yang harus tercantum dalam Peraturan Daerah. Ketentuan tersebut juga sebagai batas-batas yang harus diperhatikan oleh DPRD dan Kepala Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah. Arahan dan pembatasan yang diberikan oleh tersebut sangat membantu para pembentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dalam hal ini adalah DPRD dan Kepala Daerah.

Peraturan Daerah harus dapat menampung dan menjalankan fungsinya sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Namun, dalam praktik, kondisi ideal tersebut tidak selalu dapat dipenuhi atau terpenuhi oleh Peraturan Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah tidak selalu berjalan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut: 1) bagaimana pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Timur dalam Pembentukan Peraturan Daerah, periode 2009-2014 dalam rangka Otonomi Daerah sesuai dengan sistem Pemerintah Daerah dan bentuk Negara Kesatuan Indonesia?; dan 2) bagaimana Idealnya terkait fungsi, wewenang dan tugas DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan asas otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam bingkai sistem pemerintah daerah dan bentuk Negara Kesatuan Indonesia?

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan dilakukan dengan cara menelaah data sekunder, yang dikuatkan dengan data empiris melalui *interview*. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan tulisan dengan adanya studi kepustakaan. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan (studi kepustakaan), yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran:

1. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
  - c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
  - d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
  - e. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR DPR RI DPD RI dan DPRD Provinsi dan Kota/Kabupaten.
2. Bahan hukum sekunder, berupa pendapat hukum/doktrin/teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun *website* yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder pada dasarnya digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan adanya bahan hukum sekunder maka peneliti akan terbantu untuk memahami/menganalisis bahan hukum primer.
  3. Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Biasanya bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris, dan sebagainya.
  4. *Interview* dengan pihak yang terkait.

Pendekatan metode penelitian menggunakan pendekatan status, pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus. Analisis data menggunakan alat bantu berupa teori, Peneliti menjelaskan penggunaan pola pikir yang telah dibangun atau teori yang telah dipilih untuk menganalisa data. Uraian dan analisis data akan dilakukan secara sistematis, logis dan konsisten. Metode penelitian yang dilakukan untuk menggambarkan mengenai langkah pendekatan dalam menjawab permasalahan penelitian.

## **B. Pembahasan**

### **B. 1. Hubungan Tujuan Negara dengan Berbagai Macam Aspek Mengenai Negara dan Kehidupan Bernegara**

Tujuan negara berkaitan dengan nasib suatu bangsa, maupun nasib setiap individu sebagai bagian dari atau anggota suatu bentuk kehidupan bersama yang disebut bangsa. Tujuan negara yang sekaligus tujuan bangsa adalah cita-cita bangsa (negara) yang hendak dicapai atau diwujudkan dalam realitas kehidupan bersama umat manusia, selain dari aspek seperti hak dan kewajiban warga negara, fungsi organ-organ negara, susunan dan kedudukan, wewenang dan tugas organ-organ negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, sistem hukum, sistem pemerintahan daerah, sistem hukum dan sistem nilai.

Keberadaan otonomi daerah dan pemerintah daerah otonom yang menentukan wewenang dan tugas DPRD berkaitan dengan tujuan negara. adalah elemen (unsur) yang menentukan kehadiran organ-organ pemerintahan daerah seperti dewan perwakilan rakyat daerah dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia mengatur keberlangsungan Pemerintahan Daerah untuk mencapai kemakmuran Rakyat Daerahnya.

## **B. 2. Hubungan Tujuan Negara Republik Indonesia dengan Otonomi Daerah yang Seluas-Luasnya**

Prinsip utama dalam negara hukum kesejahteraan adalah asas kepentingan umum. Kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat adalah kepentingan umum yang mesti diselenggarakan para penyelenggara negara. Namun, dalam praktik penyelenggaraan negara, tugas untuk menyelenggarakan pelayanan dengan tujuan kesejahteraan masyarakat, sebagai kepentingan umum dibebankan kepada pemerintah (badan eksekutif).

Prinsip Otonomi Daerah yang seluas-luasnya, mengandung arti bahwa daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang pemerintahan daerah. Selain itu, pemerintah daerah diberi kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran, serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Bangsa Indonesia memilih varian pertama, yakni bentuk negara kesatuan dengan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sistem desentralisasi yang dianut sebagai asas pemencaran kekuasaan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara jelas tercantum dalam ketentuan UUD 1945. Asas desentralisasi tersebut tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.<sup>2</sup> susunan pemerintah daerah atau segala hal yang berkenaan dengan daerah otonom dan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang. Namun, ada aspek dari pemerintah daerah yang secara khusus dan tegas ditetapkan dalam ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar negara Indonesia, yakni tentang keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut sebagai “DPRD”). Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

Secara lazim, pembagian wilayah negara berdasarkan asas desentralisasi bertujuan untuk membentuk daerah-daerah otonom yang memiliki wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri.<sup>3</sup> Untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah otonom, aparat pemerintah daerah dibentuk melalui undang-undang yang dibentuk oleh badan legislatif nasional (badan legislatif pusat). Tujuan pembentukan daerah otonom yang memiliki wewenang untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri diatur lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Hal tersebut membuktikan, sistem desentralisasi dalam bentuk negara kesatuan Republik Indonesia bertujuan untuk membentuk daerah otonom dan pemerintah daerah otonom. Tujuan dari politik hukum (kebijakan hukum) yang memilih asas

---

<sup>2</sup> H.A.S. Natanbaya, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 242

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hal. 87

desentralisasi dalam bentuk negara kesatuan yang mengharuskan pembentukan daerah otonom dan pemerintah daerah otonom adalah untuk memberikan kesempatan dan peluang bagi setiap daerah otonom untuk bertumbuh dan berkembang sesuai dengan kemauan dan kemampuan daerah otonom masing-masing tersebut. Akan tetapi, ujung atau tujuan akhir dari sistem desentralisasi dalam bingkai negara kesatuan adalah sama dengan tujuan negara republik Indonesia yaitu kesejahteraan umum (*welfare state*).

Ketentuan yang bersifat imperatif tentang daerah otonom dan pemerintah daerah otonom yang ditetapkan dalam Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 diatur lebih lanjut dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Induk dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah adalah UU Pemerintahan daerah mengatur tentang pemerintahan daerah tersebut terdapat berbagai macam pokok-pokok pendirian (prinsip-prinsip) yang dijadikan pedoman atau penuntun dalam rangka praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

### **B. 3. Pelaksanaan Fungsi, Wewenang dan Tugas DPRD Provinsi Kalimantan Timur Periode 2009-2014 berdasarkan Asas Otonomi Daerah Seluas-Luasnya**

Dari Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, diperoleh informasi tentang maksud dan tujuan pemberian wewenang otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah. Prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya yang dianut dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberikan kesempatan dan peluang kepada tiap daerah otonom untuk dapat bertumbuh dan berkembang sesuai dengan inisiatif, potensi sumber daya alam, kemauan dan kemampuan masing-masing daerah. Peluang dan kesempatan untuk maju yang cukup luas yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan setiap daerah otonom untuk berkembang seperti dikemukakan di atas secara logis harus dapat “dimanfaatkan” oleh Kepala Daerah dan DPRD untuk bersinergi dalam suatu kerja sama demi kemajuan dan peningkatan kesejahteraan rakyat daerah.

Asas “otonomi daerah yang seluas-luasnya” dalam UU Pemerintahan Daerah memberikan peluang dan kesempatan kepada Provinsi Kalimantan Timur untuk maju dan berkembang lebih pesat sebagai salah satu provinsi baru demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peluang dan kesempatan tersebut harus dapat dimanfaatkan Kepala Daerah dan DPRD Provinsi Kalimantan Timur dengan baik supaya dapat memperoleh hasil yang baik demi pertumbuhan dan peningkatan kesejahteraan rakyat (masyarakat) provinsi Kalimantan Timur. Untuk mencapai tujuan tersebut, Kepala Daerah dan DPRD Provinsi Kalimantan Timur harus bekerja keras dan bersinergi serta selalu berupaya untuk meningkatkan kualitas dan kinerja anggota DPRD sebagai pribadi dan kinerja DPRD sebagai suatu lembaga atau organ pemerintah daerah.

Untuk meningkatkan kesejahteraan daerah, Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Timur membutuhkan legalitas setiap kebijakan dan tindakannya, yakni Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur sebagai produk hukum DPRD Provinsi Kalimantan Timur bersama dengan Kepala Daerah. Sesuai dengan asas legalitas dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, setiap kebijakan, tindakan dan keputusan Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Timur harus memiliki legalitas hukum supaya tindakan tersebut memiliki keabsahan, legalitas kebijakan, tindakan dan keputusan Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Timur tersebut diperoleh dari Peraturan Daerah (selanjutnya disebut sebagai “Perda”) yang dibentuk oleh DPRD Provinsi Kalimantan Timur.

Kondisi ideal, yakni fungsi dan peranan DPRD Provinsi Kalimantan Timur yang berperan besar mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat daerah Provinsi Kalimantan Timur periode 2009-2014 dalam bingkai asas “otonomi daerah yang seluas-luasnya” belum maksimal dan optimal. Dapat kita lihat Perda yang dihasilkan sesuai sumber dari Sekertariat DPRD Provinsi Kalimantan Timur sebagai berikut:<sup>4</sup>

Nomor	Tahun	Jumlah Perda	Keterangan
01	2009-2010	15	

<sup>4</sup> Sekertariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Timur, Samarinda, 2015



02	2010-2011	6	
03	2011-2012	8	
04	2012-2013	9	
05	2013-2014	16	

Secara garis besar, pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD Provinsi Kalimantan Timur pada periode tahun 2009-2014 sudah tergambar dalam bagan yang dikemukakan di atas sebagai produk hukum DPRD Provinsi Kalimantan Timur.

Perda Provinsi Kalimantan Timur periode 2009-2014 dapat diperbincangkan dari sudut (a) kuantitas dan (b) substansi atau materi-muatan Perda Provinsi tersebut. Jika ditinjau dari sudut pandang kuantitas, produk hukum DPRD Provinsi Kalimantan Timur, periode 2009-2019 adalah periode yang menghasilkan Perda dengan jumlah cukup banyak. Akan tetapi, kuantitas Perda tersebut tidak serta merta dapat dianggap sebagai Perda yang dapat mendorong pertumbuhan, perkembangan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi Kalimantan Timur. Jika dilakukan analisis sederhana, jumlah Perda Provinsi Kalimantan Timur yang dihasilkan DPRD Provinsi Kalimantan Timur tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut. Untuk lebih mudah memahami data tentang karakteristik substansi Perda Provinsi yang dikemukakan di atas, penulis berupaya untuk menampilkan segenap Perda Provinsi tersebut dalam suatu bagan seperti dapat dibaca dalam uraian yang dikemukakan di bawah ini:

Nomor	Jumlah	Substansi	Keterangan
01	3	Perda tentang APBD	Rutin
02	6	Perda tentang Retribusi	2 Revisi
03	2	Perda perubahan status badan hukum	Tentang

		Perusahaan Daerah mejadi PT Perkebunan dan Perda Pendirian PT Migas Pratama	Badan Hukum Daerah
04	1	Perda RPJMD	
05	1	Perda Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan	
06	1	Perda Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	
07	1	Perda tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga	

Secara umum, data yang dikemukakan di atas dapat ditafsirkan sebagai mengandung arti sebagai berikut. Menurut penulis, kinerja DPRD Provinsi Kalimantan Timur periode 2009-2014 tidak atau belum berfungsi secara maksimal sehingga tidak mungkin dapat memperoleh hasil yang optimal dalam rangka meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi Kalimantan Timur dalam bingkai asas “otonomi daerah yang seluas-luasnya”. Padahal, dalam bingkai Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004, asas otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut dimaknai sebagai berikut: “Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini”. Prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya yang dikemukakan di atas dapat dipandang atau ditafsirkan sebagai peluang dan *kesempatan yang tidak atau belum dimanfaatkan DPRD* Provinsi Kalimantan Timur untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi Kalimantan Timur. Peluang dan kesempatan sudah

diberikan oleh pemerintah pusat melalui undang-undang kepada pemerintah daerah untuk bertumbuh dan berkembang sesuai dengan karakteristik, kemauan dan kemampuan Provinsi Kalimantan Timur. Bingkai asas “otonomi daerah yang seluas-luasnya” tersebut harus dapat dimanfaatkan DPRD Provinsi Kalimantan Timur untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi Kalimantan Timur melalui Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur sebagai produk hukum yang dihasilkan organ pemerintahan daerah tersebut.

Kinerja DPRD Provinsi Kalimantan Timur 2009-2014 dalam bingkai UU Pemerintahan Daerah dengan asas otonomi yang seluas-luasnya belum menunjukkan hasil baik yang dianggap mampu mendorong pertumbuhan peningkatan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi Kalimantan Timur. Dengan pekataan lain, asas “otonomi daerah yang seluasnya-luasnya” yang dianut dalam UU Pemerintahan Daerah belum atau tidak dapat dimanfaatkan atau dipergunakan dengan baik oleh DPRD Provinsi Kalimantan Timur Periode 2009-2014 dan bekerja sama dengan Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Timur untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan rakyat daerah Provinsi Kalimantan Timur. Kinerja DPRD Provinsi Kalimantan Timur periode 2009-2014 tersebut belum mencerminkan kinerja yang ideal yang diharapkan dapat mendorong pertumbuhan dan perkembangan Provinsi Kalimantan Timur.

Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004, asas otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut dimaknai sebagai: “Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini”<sup>5</sup>, dapat dipandang atau ditafsirkan sebagai peluang dan kesempatan yang tidak atau belum dimanfaatkan Provinsi Kalimantan Timur untuk meningkatkan pertumbuhann dan perkembangan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi Kalimantan Timur.

---

<sup>5</sup> *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

Gambaran kinerja DPRD Provinsi Kalimantan Timur bertitik fokus kepada peningkatan Penghasilan Asli Daerah (selanjutnya disebut sebagai “PAD”) melalui Perda Provinsi tentang Retribusi. Perda tentang Retribusi tidak ideal jika dipandang atau dianggap sebagai salah satu sumber penghasilan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur. Perda tentang Retribusi Daerah jika dipandang dari sudut pandang (perspektif) rakyat daerah adalah suatu beban. Semakin banyak Perda mengenai Retribusi, maka akan semakin besar beban pengeluaran (biaya) yang harus ditanggung oleh masyarakat (rakyat) daerah Provinsi Kalimantan Timur, sehingga perlu dipikirkan upaya peningkatan penghasilan Provinsi Kalimantan Timur dari sumber-sumber lain yang lebih potensial yang bukan dari Retribusi.

#### **B. 4. Fungsi, Wewenang dan Tugas DPRD dan Pembagian Urusan Pemerintah Daerah dalam Bingkai Otonomi Daerah yang Seluas-Luasnya**

Pembentukan daerah otonom seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dapat dipahami dari sudut pandang latar belakang berbagai bahan pertimbangan dan maksud serta tujuan. Pembentukan daerah otonom juga tidak terlepas dari tujuan demokratisasi masyarakat di daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.<sup>6</sup> Pembentukan daerah otonom memiliki maksud dan tujuan serta keuntungan-keuntungan lain, seperti untuk memperpendek jaringan birokrasi pemerintahan, untuk mendekatkan pelayanan terhadap masyarakat, untuk menghemat biaya yang menjadi beban masyarakat, dan lain-lain.

Dalam konsiderans UU Pemerintahan Daerah, ada beberapa kata kunci yang dapat dipandang sebagai sekumpulan pokok-pokok pendirian atau asas-asas yang menopang sistem pemerintahan daerah yang penting diperhatikan dan dipelajari supaya dapat memahami inti-sari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam UU Pemerintahan Daerah. Beberapa kata kunci yang disebut dalam bagian konsiderans UU Pemerintahan Daerah adalah (1) kesejahteraan masyarakat, (2) peningkatan pelayanan, (3) pemberdayaan, (4) peran serta

---

<sup>6</sup> Josef Mario. *Pemahaman Dasar, Hukum Pemerintahan Daerah, Konsepsi, Kewenangan, Organisasi Desa, Produk Hukum Desa dan Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016), hal. 4

masyarakat, (5) peningkatan daya saing daerah dalam bingkai demokrasi, (6) pemerataan, (7) keadilan, dan (8) ciri khas daerah dalam bingkai sistem negara kesatuan.

Beberapa kata kunci tersebut, dapat digunakan sebagai titik tolak atau “pintu masuk” untuk memahami “jiwa dan semangat atau intisari UU Pemerintahan Daerah tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Pemerintah pusat memberikan kesempatan dan peluang serta wewenang yang seluas-luasnya kepada masing-masing daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah (kesejahteraan umum bagi masyarakat daerah). Wewenang otonomi yang seluas-luasnya tersebut dapat dipergunakan oleh masing-masing pemerintah daerah sebagai potensi untuk mendorong pemberdayaan masyarakat daerah dan meningkatkan peran serta masyarakat daerah dalam ikut berpartisipasi secara aktif dalam praktik penyelenggaraan pemerintah daerah. Tiap lapisan dalam masyarakat daerah diharapkan dapat diberdayakan untuk meningkatkan partisipasinya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah supaya tujuan bersama, yakni kesejahteraan umum atau kesejahteraan masyarakat daerah dapat tercapai.

Berdasarkan wewenang otonomi yang seluas-luasnya tersebut, pemerintah daerah diharapkan dapat memanfaatkan kearifan lokal, potensi lokal, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk dapat mencapai tujuan daerah, yakni kesejahteraan umum di tingkat lokal (daerah) yang pada gilirannya pasti akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan yang juga adalah kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap bangsa Indonesia. Tujuan penyelenggaraan pada tingkat pusat (nasional) dan pemerintah daerah adalah sama, yakni kesejahteraan umum. Akan tetapi, cara yang ditempuh pemerintah pusat dan pemerintah daerah berbeda. Pemerintah pusat mengurus dan menyelenggarakan kesejahteraan secara umum, tetapi pemerintah daerah mengurus kesejahteraan umum pada tingkat daerah. Ruang lingkup urusan penyelenggaraan pemerintah pusat jelas lebih luas dibanding daerah.

Wewenang otonom yang seluas-luasnya diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah hanya dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang tertentu yang

ditetapkan dan diatur dalam undang-undang tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, yakni UU Pemerintahan Daerah. Sistematis pembagian urusan pemerintahan, yakni: (1) urusan pemerintahan absolut, (2) urusan pemerintahan konkuren, dan (3) urusan pemerintahan umum. Pasal 9 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah mengatur sebagai berikut: “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum”. Masing-masing urusan pemerintahan tersebut memiliki karakteristik atau ciri-ciri khas yang berbeda. Pembagian jenis-jenis urusan pemerintahan, seperti diatur dalam Pasal 9 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah membatasi ruang lingkup makna otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Makna otonomi daerah yang seluas-luasnya ditafsirkan tidak boleh menimbulkan keretakan negara kesatuan. Konsepsi negara kesatuan adalah bingkai penyelenggaraan asas otonomi daerah yang seluas-luasnya yang tidak boleh ditabrak atau dilanggar dan tidak boleh mengakibatkan bentuk negara kesatuan sebagai bingkai otonomi daerah yang seluas-luasnya menjadi terancam keutuhannya.

#### **B. 5. Prinsip Pelaksanaan Fungsi dan Wewenang, serta Tugas DPRD Provinsi Kaltim Berdasarkan Asas Otonomi Daerah Seluas-Luasnya**

Peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dibentuk daerah-daerah otonom yang memiliki ruang lingkup wilayah pemerintahan, maupun jenis urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh masing-masing daerah otonom tersebut. Dalam bingkai otonomi daerah, Undang-Undang Pemerintahan Daerah melakukan pembagian jenis urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota. Jenis urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota adalah urusan pemerintahan konkuren, sedangkan urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum berada di luar wewenang pemerintah daerah. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota disebut secara rinci dalam peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Umum Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah”. Sebagai konsekuensinya, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah semua urusan pemerintahan seperti disebut dalam Pasal 12 Undang-Undang Pemerintahan Daerah.<sup>7</sup> Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah provinsi menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah di wilayah provinsi sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan segenap jenis urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah provinsi menjadi tanggung jawab Kepala Daerah dan DPRD Provinsi secara bersama-sama sesuai dengan fungsi, wewenang dan tugas masing-masing organ pemerintahan daerah tersebut. Dengan perkataan lain, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah provinsi yang menjadi tanggung jawab Kepala Daerah dan DPRD Provinsi secara bersama-sama berdasarkan asas otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Pelanggaran Perda Provinsi sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melahirkan atau menimbulkan konsekuensi yuridis. Akibat hukum pembatalan Perda Provinsi tersebut oleh Presiden atau pembatalan melalui mekanisme pengujian secara material. Perda Provinsi sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Pembatalan Perda Provinsi oleh Presiden atau Mahkamah Agung dapat dipandang sebagai suatu kegagalan DPRD Provinsi untuk memahami hakekat kewenangan DPRD Provinsi dalam pembentukan Perda Provinsi sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan dan sekaligus sebagai ketidakcakapan atau ketidakmampuan untuk membentuk Perda Provinsi.

Garis batas bawah adalah garis batas ruang kebebasan minimal dalam menafsirkan pemaknaan “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya” dalam bingkai bentuk negara

---

<sup>7</sup> Beberapa jenis urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi seperti diatur dalam Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 antara lain adalah (1) pendidikan, (2) kesehatan, (3) pekerjaan umum dan penataan ruang, (4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman, (5) ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, (6) sosial, (7) tenaga kerja, (8) pemberdayaan perempuan dan anak, (9) pangan, (10) pertanahan dan lain-lain.

kesatuan Republik Indonesia. Garis batas bawah tersebut dapat juga dipandang sekaligus sebagai garis batas minimal pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD Provinsi dalam pembentukan Perda Provinsi sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan daerah.

Produk hukum DPRD Provinsi yang disebut Perda Provinsi yang tidak mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya” akan menimbulkan dampak negatif terhadap masyarakat (rakyat) daerah provinsi. Pengabaian atau penyimpangan dari garis batas ruang kebebasan minimal pemaknaan “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya” dalam konteks pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD Provinsi membuat lembaga perwakilan rakyat daerah menghasilkan Perda Provinsi yang tidak cukup memadai untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam wilayah daerah provinsi berdasar atas “asas otonomi daerah seluas-luasnya”. Sebagai akibatnya, Perda Provinsi yang dibentuk DPRD Provinsi tidak memadai untuk mendorong pertumbuhan kesejahteraan masyarakat (rakyat) provinsi tetapi menimbulkan stagnasi atau kemunduran kesejahteraan daerah yang pada akhirnya berakibat pada kesejahteraan bangsa Indonesia secara keseluruhan. Pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD Provinsi dalam pembentukan Perda Provinsi sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan daerah yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ideal, akan tetapi dilakukan secara “ala kadarnya”. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dipimpin Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berdasar atas “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya. Perda Provinsi tersebut tidak memiliki kualifikasi sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan daerah provinsi yang memiliki kapasitas untuk mendorong pertumbuhan, perkembangan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah provinsi. berdasar atas “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya” seperti dimaksud dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjadi tidak mencapai sasaran, maksud dan tujuan asas otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Jika terjadi penafsiran yang bersifat tidak “inovatif dan kreatif” seperti dimaksud dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tujuan yang hendak dicapai berdasar atas “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya”



untuk mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah provinsi, seperti dikemukakan dalam bagian Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjadi tidak tercapai.

Dalam pengertian yang bersifat khusus dan terbatas, ruang kebebasan maksimal dan ruang kebebasan minimal yang disebut sebagai “garis batas atas dan garis batas bawah” dalam menafsirkan makna “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya” dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, dalam konteks pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD Provinsi Kalimantan Timur. DPRD Provinsi Kalimantan Timur memiliki ruang kebebasan maksimal dan ruang kebebasan minimal dalam menafsirkan makna atau pengertian “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya” dalam rangka pembentukan Perda Provinsi sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan daerah untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintahan

Pada sisi lain, DPRD Provinsi Kalimantan Timur sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi dapat juga menafsirkan makna “asas otonomi daerah yang seluas-luasnya” dalam bingkai garis batas bawah. Garis batas bawah tersebut, memberikan ruang kebebasan kepada DPRD Provinsi Kalimantan Timur untuk menafsirkan makna “asas otonomi daerah seluas-luasnya” dalam konteks pembentukan Perda Provinsi Kalimantan Timur, sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan daerah.

Ruang kebebasan yang terdapat di antara ruang kebebasan tersebut dapat dianggap sebagai ruang lingkup “wilayah kerja” DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam konteks pembentukan Perda Provinsi Kalimantan Timur. Pembentukan Perda Provinsi Kalimantan Timur yang mampu mendorong penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah tanggung jawab dari DPRD Provinsi Kalimantan Timur dan Gubernur Provinsi Kalimantan Timur

### **C. Kesimpulan**

Pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam rangka pembentukan Perda Provinsi dalam kurun waktu 2009-2014 tidak mendukung pelaksanaan asas otonomi daerah yang seluas-luasnya. Idealnya fungsi, wewenang dan tugas

DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam pembentukan Perda harus berpedoman pada (1) sifat-hakikat bentuk negara kesatuan, (2) sifat hakekat asas desentralisasi sebagai asas pemencaran kekuasaan kepada pemerintah daerah, (3) fungsi, wewenang dan tugas DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah dan (4) materi muatan Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan (5) materi muatan Perda Provinsi Kalimantan Timur harus dapat menodorong pertumbuhan dan perkembangan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat Provinsi Kalimantan Timur.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437*

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234*

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568*

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587*

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657*

*Undang-Undang Republik Indonesia 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*

*Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Kalimantan Timur. Lembaran Daerah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2015, Nomor Registrasi Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1/2015*

### **Buku**

Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2010

Natanbaya, H. A. S.. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Cetakan Pertama*. Jakarta: Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006

Monteiro, Josef Mario Monteiro. *Pemahaman Dasar, Hukum Pemerintahan Daerah, Konsepsi, Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa dan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016

### **Lain-Lain**

Sumber Data Sekertariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Timur Tanggal 21 Agustus 2017