

**IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KOTA BATAM  
DI MASA PANDEMI *CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)*  
TAHUN 2020-2021**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana ( Strata-1) pada Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta



Oleh :

**MAYSARAH**

No. Mahasiswa : 18410641

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2022**

**IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KOTA BATAM  
DI MASA PANDEMI *CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)*  
TAHUN 2020-2021**

**SKRIPSI**



**Oleh:**

**MAYSARAH**

**No. Mahasiswa : 18410641**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2022**

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KOTA BATAM  
DI MASA PANDEMI *CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)*  
TAHUN 2020-2021**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke  
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
Pada tanggal: 30 November 2022

Yogyakarta, 30 November 2022

Dosen Pembimbing Skripsi,



Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

NIK. 954100101

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KOTA BATAM  
DI MASA PANDEMI *CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)*  
TAHUN 2020-2021**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
Pada tanggal 15 Desember 2022 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 15 Desember 2022

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.



2. Anggota : Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.



3. Anggota : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H.



Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.)

NIK. 014100109

## HALAMAN MOTTO



“Angin tidak berhembus untuk menggoyangkan pepohonan, melainkan menguji kekuatan akarnya”

(Ali bin Abi Thalib)

“Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya”

(QS Al-Baqarah : 286)

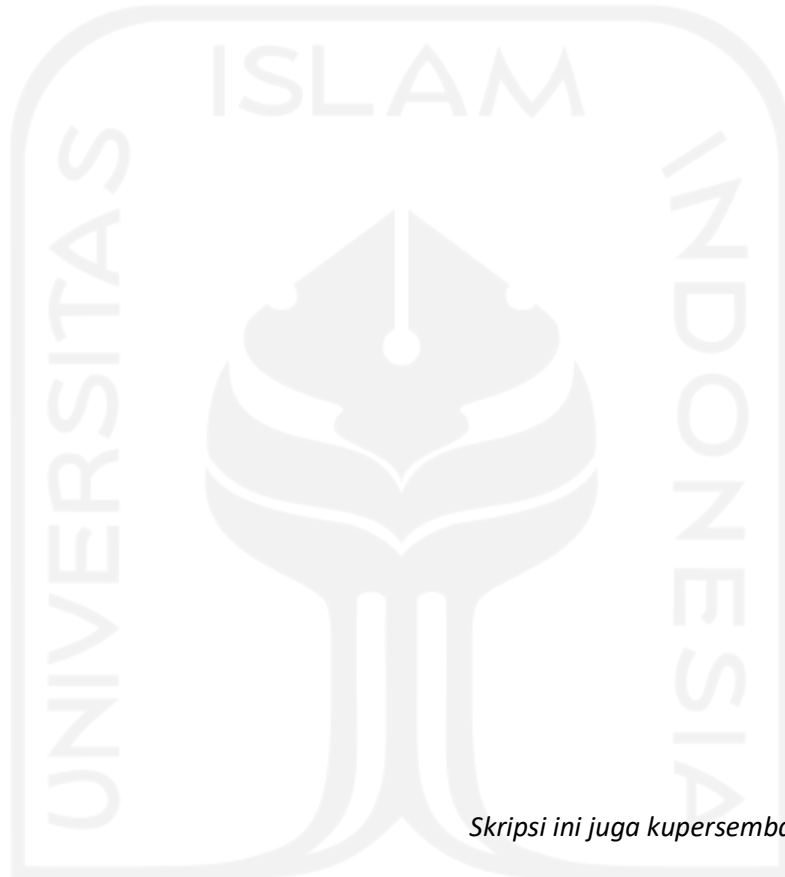
*“Que sera,sera. Whatever will be, will be.”*



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini khusus ku persembahkan teruntuk :

**Diriku Sendiri, yang telah kuat berjuang melawan badai cobaan hidup  
terima kasih sudah bertahan sejauh ini.**



*Skripsi ini juga kupersembahkan teruntuk*

*Orang Tuaku tercinta dan Adik-adikku tersayang, para keluarga, sahabat-sahabatku,*

*Bapak-ibu dosen, almamaterku dan para generasi penerus bangsa.*

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Maysarah
2. Tempat Lahir : Tanjung Pinang
3. Tanggal Lahir : 19 Mei 2000
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Agama : Islam
7. Alamat Asal : Perumahan Anggrek Mas 2 Blok E3/15  
Kel. Taman Baloi, Kec. Batam Kota, Kota  
Batam, Provinsi Kepulauan Riau
8. Identitas orangtua/ Wali
  - a. Nama Ayah : Khapandi  
Pekerjaan : Polri
  - b. Nama Ibu : Yuliana Hasmi  
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Orangtua : Perumahan Anggrek Mas 2 Blok E3/15  
Kel. Taman Baloi, Kec. Batam Kota, Kota  
Batam, Provinsi Kepulauan Riau
10. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Islam Nabilah Batam
  - b. SMP : SMP Negeri 6 Batam
  - c. SMA/MA : SMA Negeri 3 Batam

## SURAT PERNYATAAN

### Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum

### Universitas Islam Indonesia

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **MAYSARAH**

No. Mahasiswa : **18410641**

Adalah benar-benar mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **Implementasi Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam Di Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* Tahun 2020-2021.**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir nomor 1 dan 2, saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “TIM” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh



pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

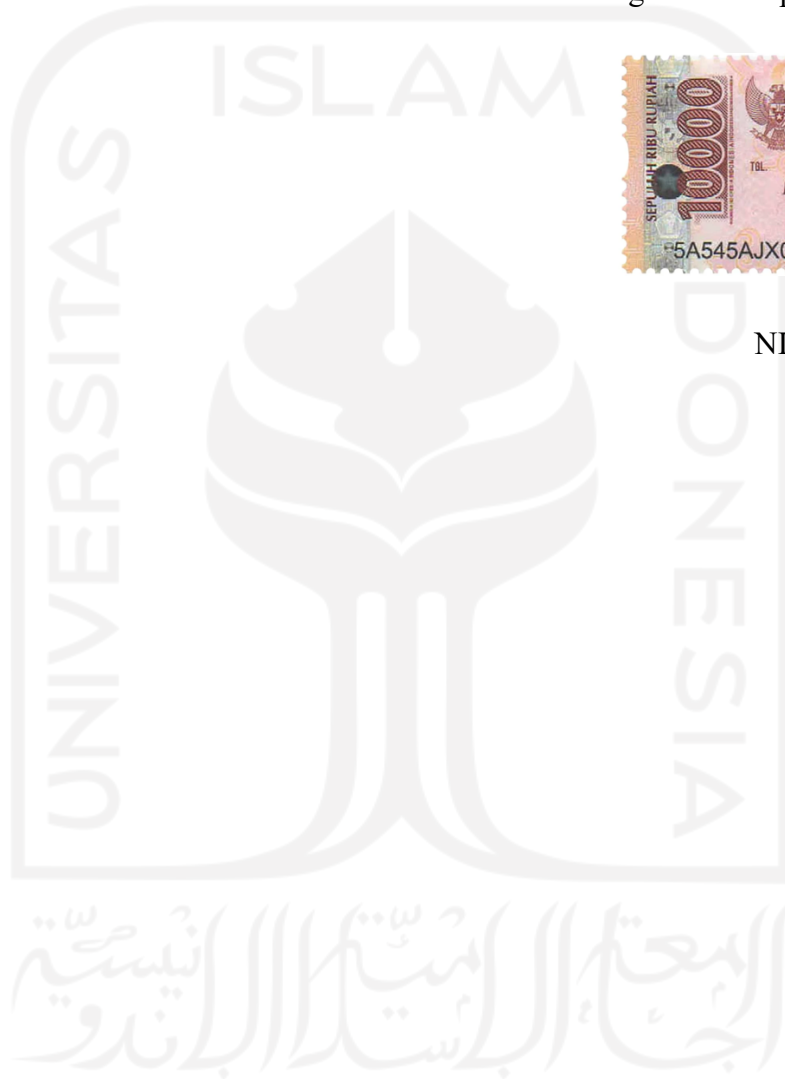
Batam, 30 November 2022

Yang membuat pernyataan



(Maysarah)

NIM. 18410641



## KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum warahmatullahiwabarakatuh

*Alhamdulillah* rabbil'alam, segala puji dan syukur atas segala berkah, rahmat, hidayah, serta karunianya yang telah diberikan Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang. Sholawat serta salam senantiasa tucurahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Dan juga berkat do'a dan dukungan orang-orang yang selalu ada berada di samping penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir ini.

Tugas Akhir yang berjudul **“IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA BATAM DI MASA PANDEMI *CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) TAHUN 2020-2021*”** ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Meskipun banyak kesulitan dan hambatan yang dihadapi penulis selama proses penyusunan Tugas Akhir ini, namun akhirnya dibalik kesulitan yang dihadapi maka Allah SWT selalu memberikan kemudahan kepada penulis sehingga Tugas Akhir ini dapat diselesaikan bukan hanya atas kerja keras penulis sendiri, melainkan juga atas bimbingan dari dosen pembimbing, serta segala bantuan dan motivasi dari teman-teman yang

sangat berharga bagi penulis dalam penyelesaian Tugas Akhir ini.

Untuk itu perkenankan penulis menyampaikan terima kasih kepada mereka yang memberikan perhatian dan bantuan dalam penyelesaian Tugas Akhir ini:

1. Allah SWT yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang yang senantiasa memberikan kemudahan dalam segala hal;
2. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;
3. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
4. Bapak Dr. Mudzakkir, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan nasehat, arahan, dan motivasi selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Ibu Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang telah berkenan meluangkan waktu di tengah kesibukan untuk memberikan ilmu, bimbingan, serta arahan dengan penuh kesabaran dan ketelitiannya;
6. Ibu Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H. dan Bapak Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H., selaku dosen penguji yang telah memberikan saran dan arahan dalam tugas akhir ini;
7. Seluruh Dosen dan Karaselama masa perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan banyak ilmu dan pelajaran sebagai bekal bagi penulis untuk menjadi orang yang berguna bagi agama, bangsa, dan negara;
8. Kedua orang tua penulis Papa Khapandi dan Mama Yuliana Hasmi yang selalu memberikan nasehat, pengorbanan, kasih sayang, dukungan dan do'a yang begitu luar biasa dalam hidup penulis;
9. Adik-adikku tersayang, Dzukrulluthfi, Abiyyu, Khalish Zhafran dan Aisyah Zhafira yang telah memberikan dukungan serta semangat

kepada penulis;

10. Sahabat Sandra Aprilianti, Nusyura Divana, Sry Rezeki Anggino, Theresia Averin, William Jit, Rhino Septian, Junnisa Afdillia, Riska Rahma, Naomi Siawase, Lidya Christine, Aunia Nadilia, Aqila Shania dan sahabat-sahabat lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah memberikan semangat selalu kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini hingga akhir;
11. Sahabat-sahabat selama masa perkuliahan Alike Fahira, Alfa Desya, Amellia Thahirah, Shania Arifatus, Maulida Diah, Khansa Surya, Defitri Zulfikar, Adinda Rifa, Qatrunnada Alvira, Nabila Husna, Dahlia Eka, Julita Goldi dan sahabat-sahabat lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu di kampus Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selalu mendukung dan memberikan semangat bagi penulis; serta
12. Semua pihak yang telah membantu kelancaran Tugas Akhir ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Penulis menyadari bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari kata sempurna dan tentunya masih terdapat banyak kekurangan di dalamnya. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati maka penulis mengharapkan masukan, saran, dan kritik yang membangun dari pembaca supaya penelitian ini dapat lebih bermanfaat serta menambah pemahaman dalam bidang hukum. Penulis ucapkan terima kasih dan permohonan maaf sebesar-besarnya kepada pihak yang telah membantu penulis selama pengerjaan Tugas Akhir ini. Semoga segala kebaikan tersebut dibalas oleh Allah SWT, Aamiin.

***Wassalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh***

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR .....	x
DAFTAR ISI.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Orisinalitas Penelitian .....	8
E. Tinjauan Pustaka .....	9
F. Metode Penelitian.....	17
G. Kerangka Skripsi.....	21
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH, LEMBAGA LEGISLATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DAN PERATURAN DAERAH .....	22
A. Pemerintah Daerah .....	22
B. Lembaga Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	34
C. Peraturan Daerah (Perda) .....	45
BAB III IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA BATAM DI MASA PANDEMI <i>CORONA VIRUS DISEASE</i> 2019( <i>COVID-19</i> ) TAHUN 2020-2021 .....	50
A. Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Kota Batam .....	51
B. Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Kota Batam di Masa Pandemi Covid-19 tahun 2020-2021 .....	54
C. Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Kota Batam di Masa Pandemi Covid-19 tahun 2020-2021 63	
BAB IV PENUTUP .....	67
A. Kesimpulan .....	67
B. Saran.....	69
DAFTAR PUSTAKA .....	70

## ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD mengharapkan DPRD dapat lebih aktif dan produktif dalam mengaktualisasikan fungsi pembentukan peraturan daerah yang dimilikinya. Namun sayangnya, selama pandemi *Covid-19* berlangsung fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam sebagai objek penelitian Penulis masih belum dapat dijalankan dengan sebagaimana mestinya. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam selama masa Pandemi *Covid-19* dalam pembentukan peraturan daerah dan apa saja faktor penghambatnya. Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat yuridis empiris, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sosiologis. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang disajikan dalam bentuk deskriptif. Data dikumpulkan dengan wawancara, dan kajian dokumen. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa DPRD Batam dalam mengimplementasikan fungsi pembentukan peraturan daerah di masa Pandemi *Covid-19* belum terlaksana secara maksimal meskipun mekanisme dalam pembuatan peraturan daerah yang dilaksanakan sudah benar dalam pelaksanaannya sudah sesuai menurut aturan yang berlaku. Hambatan yang muncul antara lain : terbatasnya pertemuan langsung untuk membahas ranperda, ketatnya peraturan perjalanan dinas guna konsultasi dan studi banding ranperda, dan adanya peraturan Perundang-undangan yang baru dari pemerintah pusat di saat DPRD sedang membahas ranperda.

**Kata kunci : Implementasi, Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah, DPRD**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara republik kesatuan yang tersusun dari dua tingkat yaitu pemerintahan pusat dan daerah. Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka diberikan wewenang kepada daerah dengan leluasa untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya dan membuat kebijakan sesuai kebutuhan masing-masing daerah. Untuk dapat merumuskan kebijakan tersebut, maka diperlukan sistem perwakilan dimana rakyat dapat menentukan sendiri wakil-wakilnya melalui pemilihan umum (pemilu). Keterlibatan rakyat dalam perumusan kebijakan dapat direalisasikan melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk di tingkat Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>1</sup>

Adanya kelembagaan perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, merupakan perwujudan dari pelaksanaan demokrasi yang mengutamakan kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Lembaga ini mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Undang-Undang. Lembaga ini di Indonesia disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat pada pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) pada provinsi dan kabupaten/kota.

---

<sup>1</sup> HAW Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 1.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan, bahwa DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda), fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Secara umum fungsi DPRD berkisar pada fungsi perundang-undangan, keuangan dan pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut DPRD menjalankan tugasnya sebagai badan legislatif di daerah dan sebagai mitra Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Fungsi pengawasan dilakukan oleh DPRD dalam hal mengawasi dan memantau seluruh pelaksanaan peraturan daerah dan seluruh anggaran yang digunakan yang sebelumnya sudah disahkan dalam APBD. Selanjutnya adalah fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD yaitu DPRD memiliki kewenangan dalam hal membentuk peraturan daerah. Keberadaan DPR dan DPRD atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan.<sup>2</sup> Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat peraturan perundang-undangan ataupun peraturan daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat.

---

<sup>2</sup> Sadu Wasistono & Ondo Riyani, *Etika hubungan Legislatif Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Ctk. Kedua, Fokusmedia, Cet.ke-2, Bandung, 2003, hlm. 93.



DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah di provinsi/kabupaten/kota di Indonesia. DPRD mempunyai fungsi yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Bagian Kedua Fungsi pada Pasal 365 ayat (1) : DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan c. pengawasan.<sup>3</sup> Fungsi legislasi (pembentukan Perda) disebut sebagai fungsi utama DPRD sebagai badan legislatif daerah yakni lembaga pembentuk undang-undang di lingkup daerah. Fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif.<sup>4</sup> Fungsi pembentukan Perda merupakan salah satu fungsi strategis DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui fungsi pembentukan Perda tersebut, DPRD dapat mengakomodir dan menyalurkan aspirasi masyarakat terkait dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang perlu dituangkan atau diatur dalam Perda.

Berdasarkan fungsinya maka DPRD dapat mengajukan suatu rancangan Peraturan Daerah kepada Kepala Daerah guna dibahas bersama dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPRD. Namun kenyataannya masih cukup banyak anggota DPRD yang kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai mengenai mekanisme pembuatan undang-undang sehingga fungsi pembentukan Perda tidak berjalan dengan maksimal dan sering kali DPRD hanya menyetujui ranperda yang diajukan oleh

---

<sup>3</sup> Fioren Maria Lasut, Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Manado Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Lex Administratum*, Vol. VI/No. 4/ 2018.

<sup>4</sup> B. N. Marbun, *DPR Daerah: Pertumbuhan, Masalah & Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 162.

Pemerintah Daerah. Peningkatan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD tidak hanya dilihat dari peraturan yang dihasilkan, melainkan juga yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Inisiatif pengajuan ranperda oleh DPRD merupakan hak anggota DPRD (hak inisiatif) yang dijamin oleh undang-undang. Untuk menunjang pembentukan Perda, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan rancangan peraturan. Hubungan interpersonal anggota dewan dengan sesama maupun dengan staf dan tenaga ahli yang sangat baik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari aktivitas anggota dewan yang mampu berkomunikasi dengan baik dengan unsur sekretariat dan tenaga ahli. Situasi-situasi yang demikian merupakan hal yang baik bagi anggota dewan dalam bekerja.

Indikasi tidak maksimalnya fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD dapat dilihat dari kuantitas maupun kualitas produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Melihat dari segi kuantitas maupun kualitas, terdapat hanya ada beberapa perda baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan pemerintah daerah. Kepala Daerah dan DPRD masih terpaku pada perda-perda lama yang perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang, tapi sukar dalam memproduksi produk hukum yang baru. Apalagi semenjak muncul sebuah wabah penyakit baru yang disebut *Covid-19*.

Kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai akibat dari penyebaran *Covid-19* dapat dikatakan berada pada situasi tidak normal. Dengan semakin luasnya penyebaran wabah *Covid-19* yang telah ditetapkan sebagai pandemi global oleh *World Health Organization (WHO)* pada tanggal 11 Maret

2020, menyebabkan DPRD sulit untuk menjalankan fungsinya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki andil besar dalam penyusunan peraturan daerah yang akan menjadi pegangan bagi para penegak kebijakan dan pelaksanaan dalam penerapannya pada masyarakat. Sebagaimana yang telah disebutkan di atas, tiga fungsi yang dimiliki DPRD yakni legislasi, anggaran dan pengawasan menjadi sentral di masa pandemi *Covid-19*.

Sehubungan dengan percepatan penanganan *Covid-19*, Pemerintah Pusat telah memberikan berbagai peraturan sebagai langkah-langkah sigap untuk mengantisipasi dan menangani dampak penularan wabah *Covid-19*. Adapun peraturan tersebut di antaranya Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di Lingkungan Pemerintah Daerah, serta Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di Lingkungan Pemerintahan Daerah. Dengan dikeluarkannya tiga peraturan diatas, mewajibkan masyarakat untuk mematuhi protokol kesehatan guna mencegah penyebaran dan menekan angka terdampak *Covid-19*.

Berdasarkan sisi legislasi, DPRD harus memastikan bahwa ketentuan yang dibuat benar - benar menyentuh kepentingan masyarakat secara luas. Oleh karena itu DPRD sebagai pemegang kekuasaan Legislatif tertinggi di daerah-daerah seharusnya menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya sesuai dengan Undang-Undang yang diatur dalam pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014. Dalam pasal tersebut menyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi. Mengenai fungsi legislasi merupakan fungsi dari DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Yang dimaksud fungsi legislasi disini adalah DPRD turut mengambil bagian dalam proses pembentukan peraturan daerah dengan ini tentunya menjadi salah satu tugas utama DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif di daerah sehubungan Pandemi *Covid-19* tahun 2020-2021.

Tabel 1,1  
Tabel Statistik Status Peraturan Daerah Kota Batam

No	Peraturan Daerah (Perda)	Terbit	Mengubah	Dicabut
1.	Perda Tahun 2019	9	3	0
2.	Perda Tahun 2020	4	1	0
3,	Perda Tahun 2021	7	2	5

Sumber : Jaringan Dokumentasi & Informasi Hukum Kota Batam Tahun 2022.

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa DPRD Kota Batam selaku lembaga perwakilan rakyat daerah yang kedudukannya sejajar dengan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah di bidang legislatif yaitu membuat peraturan daerah yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah Kota Batam belum menjalankan tugas sebagaimana semestinya. Mulai dari sebelum terjadinya pandemi yaitu tahun 2019 hingga tahun 2021, jumlah Peraturan Daerah yang terbit tidak mengalami kenaikan yang signifikan, bahkan pada tahun 2020 justru mengalami penurunan 5 (lima) angka dari tahun sebelumnya. Munculnya wabah *Covid-19* ini tentu saja memberi tantangan lebih berat bagi Anggota DPRD Kota Batam dalam menjalankan tugasnya. Maka berdasarkan pemaparan di atas, penulis tertarik melakukan penelitian lebih lanjut mengenai “IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA BATAM DI MASA PANDEMI CORONA VIRUS DISEASE (COVID) 2019 TAHUN 2020-2021”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam di masa Pandemi *Covid-19* tahun 2020-2021?
2. Apa saja faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam selama masa Pandemi *Covid-19* tahun 2020-2021?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan yang ingin dicapai oleh penulis yaitu untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam di masa Pandemi *Covid-19* tahun 2020-2021.
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam selama masa Pandemi *Covid-19* tahun 2020-2021.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian yang hampir serupa dengan judul “Implementasi Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPRD)” sebelumnya pernah dibahas sebagai berikut:

1. Judul : Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di DPRD Kota Bandar Lampung), disusun oleh Bayu Marta Dwi Antoro dalam bentuk skripsi. Dalam skripsi tersebut, topik yang dibahas adalah bagaimana DPRD Kota Bandar Lampung mengimplementasikan fungsi legislasi dari Perspektif Hukum Islam Fiqh Siyasah, sedangkan topik penulis membahas implementasi fungsi DPRD Kota Batam dari perspektif hukum umum.
2. Judul : Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Dalam Penanganan Hutan dan Lahan (Studi di Provinsi Jambi), disusun oleh Muhammad Sadrakh Putra dalam bentuk skripsi. Dalam skripsi tersebut membahas fungsi legislasi DPRD provinsi Jambi dalam menangani kebakaran hutan dan lahan, sementara penelitian penulis membahas bagaimana fungsi DPRD Kota Batam dalam menangani situasi Pandemi *Covid-19*.
3. Judul : Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Provinsi Sumatra Selatan Dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah, disusun oleh Pangeran M. Nurfarisi berbentuk skripsi. Pada skripsi ini menjelaskan mekanisme dan teknis dari Peraturan Daerah inisiatif DPRD, sedangkan penelitian penulis membahas faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD.

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Teori Negara Kesatuan

Bentuk negara kesatuan (*eenheidsstaat*) adalah bentuk negara yang merdeka dan berdaulat, yang di dalam seluruh wilayah negaranya hanya ada satu pemerintahan yang berkuasa (pusat). Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal dan yang berpusat satu (*monosentris*). Negara kesatuan tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan didalamnya yang mempunyai kedaulatan. Dalam negara kesatuan kedaulatan melekat pada rakyat, bangsa, dan negara, tidak akan terbagi diantara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Kesatuan-kesatuan pemerintahan lain di luar pemerintah, tidak memiliki apa yang disebut oleh R. Kranenburg "Sebagai *pouvoir conctituent*, yaitu kekuasaan untuk membentuk UUD/UU dan organisasinya sendiri".<sup>5</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana pada konsepsi tersebut disatu sisi mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian nasional, tetapi di sisi lain memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasi semua kepentingannya, termasuk masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional. Otonomi menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>5</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 7.

Negara Kesatuan adalah sebuah negara yang diperintah sebagai satu kesatuan kekuasaan. Politik pemerintah dalam rangka Negara Kesatuan dapat dialihkan ke tingkat yang lebih rendah, yang dipilih oleh rakyat setempat misalnya, Gubernur atau Walikota, tapi pemerintah pusat memiliki hak untuk mencabut pejabat-pejabat tersebut. Hal ini berbeda dengan negara federasi, dimana setiap negara memiliki kekuasaan sendiri yang tidak dapat dicabut pemerintah.

Negara Kesatuan pula merupakan negara yang memerintah pusat atau nasional memegang kedudukan penuh dalam pemerintahan sehari-hari. Tidak ada bidang kegiatan pemerintah yang diserahkan konstitusi kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil (dalam hal ini, daerah atau provinsi). Menurut Negara Kesatuan, pemerintah pusat (nasional) bisa melimpahkan banyak tugas (melimpahkan wewenang) kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan-satuan pemerintahan lokal.<sup>6</sup>

Negara Kesatuan dapat dibedakan menjadi dua macam sistem, yaitu :

- a. Negara Kesatuan dengan Sistem Sentralisasi adalah sistem pemerintahan yang langsung dipimpin oleh pemerintah pusat, sementara pemerintahan daerah dibawahnya melaksanakan kebijakan pemerintah pusat. Model pemerintahan orde baru dibawah pemerintahan Presiden Soeharto adalah salah satu contoh sistem pemerintahan ini.
- b. Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi adalah kepala daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintah di wilayahnya sendiri. Sistem ini di kenal dengan istilah otonomi daerah atau

---

<sup>6</sup> Reynold Simandjuntak, Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional, *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 No. 1. 2015, hlm. 58.



swatantra. Sistem ini dikenal dengan Negara Malaysia dan pemerintahan pasca orde baru di Indonesia dengan sistem otonomi khusus dapat dimasukkan kedalam Sistem Desentralisasi.<sup>7</sup>

Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat dengan demikian, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar berada pada pemerintah pusat.

Miriam Budiardjo menulis bahwa yang menjadi hakekat Negara Kesatuan adalah kedaulatannya tidak terbagi dan tidak dibatasi, dimana hal tersebut dijamin di dalam konstitusi. Meskipun daerah diberi kewenangan untuk mengatur sendiri wilayahnya, tetapi itu bukan berarti pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap berada ditangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat-lah sesungguhnya yang mengatur kehidupan setiap penduduk daerah.<sup>8</sup>

## **2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah di provinsi/kabupaten/kota di Indonesia. Pemilihan anggota DPRD diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 3 yaitu dilakukan melalui pemilihan umum (pemilu). Keanggotaan DPRD

---

<sup>7</sup> A Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Cetakan ke 8, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm. 126.

<sup>8</sup> Reynold Simandjuntak, Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional, *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 No. 1. 2015, hlm. 58

kabupaten/kota diresmikan dengan Keputusan Gubernur. Jumlah paling sedikit anggota DPRD kabupaten/kota adalah 20 (dua puluh) orang dan paling banyak adalah 50 (lima puluh) orang dengan masa jabatan 5 (lima) tahun dan akan berakhir ketika anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji. Untuk meningkatkan kemandirian DPRD dan meningkatkan perannya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, maka DPRD diberi tugas dan wewenang yang luas, yaitu :<sup>9</sup>

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- c. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama dengan Gubernur, Bupati dan Walikota untuk;
- d. Membahas dan menetapkan APBD bersama dengan Gubernur, Bupati dan Walikota;
- e. Melaksanakan pengawasan terhadap:
  1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
  2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
  3. Pelaksanaan APBD;
  4. Kebijakan Pemerintah Daerah;
  5. Pelaksanaan kerja sama Internasional di daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Pusat terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
- g. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Selain tugas dan wewenang yang dimiliki sebagaimana yang disebutkan diatas, DPRD juga memiliki fungsi-fungsi dalam rangka menjalankan amanat rakyat baik di provinsi maupun kabupaten/kota. Berdasarkan pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi, yaitu :

---

<sup>9</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 26.

a. Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah

Fungsi pembentukan peraturan daerah adalah fungsi paling utama yang dimiliki oleh DPRD. Fungsi ini memiliki tugas utama yaitu menampung seluruh aspirasi masyarakat yang kemudian dituangkan ke dalam Peraturan Daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa fungsi legislasi adalah fungsi DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini dibentuk dan disetujui bersama dengan kepala daerah. Sesuai dengan tata tertib DPRD, maka disetujui atau tidaknya suatu Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD dapat dilakukan melalui proses persidangan dan bukan dilakukan sendiri berdasarkan keputusan pimpinan DPRD. Terdapat kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dalam proses persidangan tersebut. Yang Pertama yaitu bersendikan pada prosedur persidangan, suatu Raperda dapat diputus melalui hasil pemungutan suara dengan sebagian besar suara dimenangkan oleh pemerintah. Lalu yang kedua, putusan Raperda dapat diambil melalui hasil pemungutan suara yang dimenangkan dengan suara terbanyak dari partai oposisi. Dalam situasi terjadi kemungkinan kedua, maka keputusan tersebut tetap merupakan hasil persetujuan bersama meskipun suara pemerintah daerah bertekuk lutut. DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah Pusat dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 4.

b. Fungsi Anggaran

Anggaran dalam hal ini adalah anggaran daerah yang biasa disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah rencana keuangan pemerintah daerah dalam kurun waktu satu tahun dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat. Maka fungsi anggaran DPRD merupakan fungsi untuk melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan atau tidak terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yaitu berkaitan dengan anggaran belanja dan pendapatan daerah. Dalam hal menyusun rencana anggaran dilakukan oleh DPRD bersama sekretariat DPRD dan disahkan dalam rapat paripurna.

c. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan ialah fungsi dari DPRD untuk melakukan pengawasan yang berhubungan dengan realisasi Peraturan Daerah dan Peraturan lainnya serta pemantauan terhadap penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Terkait fungsi pengawasan secara jelas dalam ketentuan Pasal 153 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 disebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota meliputi:

- a. pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

### **3. Peraturan Daerah**

Salah satu bentuk pelaksanaan otonomi daerah Provinsi/ Kabupaten/ Kota dan tugas pembantuan yaitu terwujudnya Peraturan Daerah. Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.<sup>11</sup> Definisi lain Peraturan Daerah yaitu terdapat dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 atas perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan Kepala Daerah. Peraturan daerah adalah uraian lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta materi muatan lokal sesuai kebutuhan dan identitas masing-masing daerah. Namun Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan masyarakat.

Untuk dapat menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas, efektif dan efisien, maka pembentukan Peraturan Daerah harus melalui beberapa proses, yaitu:<sup>12</sup>

1. Perencanaan
2. Penyusunan
3. Pembahasan

---

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan* Cet. Ketujuh, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 202.

<sup>12</sup> Siti Nurhidayanti, *Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, terdapat dalam <https://jdih-dprd.bantulkab.go.id/ruanglegisasi/detail/3/proses-pembentukan-peraturan-daerah.html>, Diakses tanggal 16 April 2022.

4. Penetapan atau pengesahan
5. Pengundangan
6. Penyebarluasan

Peraturan Daerah dapat dirancang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/ Walikota. Peraturan Daerah dibentuk dengan susunan proses perencanaan yang terstruktur agar kualitas dari suatu Peraturan Daerah dapat terjamin telah memenuhi kebutuhan masyarakat sebagaimana seharusnya. Pada proses penyusunan Peraturan Daerah dibutuhkan kerja sama yang kompak antara pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat. Peran masyarakat turut diikutsertakan dalam menyusun Peraturan Daerah sebagaimana disebutkan pada Pasal 96 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa : “masyarakat berhak memberikan masukan secara dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” dan diharapkan keikutsertaan masyarakat dapat berjalan secara efisien dan efektif.

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Langkah awal yang dilakukan adalah pembuatan naskah akademik. Pada awalnya naskah akademik hanya bersifat pilihan ataupun fakultif, namun setelah diundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kedudukannya berubah menjadi wajib. Setelah mengkaji dan menyelaraskan materi muatan naskah akademik, hasil penyusunan Propemperda ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota Pasal 8, bilamana terdapat kesamaan rancangan Perda yang dibuat oleh DPRD dan Gubernur atau

Bupati/ Walikota, maka yang diambil untuk dibahas dalam sidang adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, dan untuk rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur dan Bupati/ Walikota dipakai sebagai bahan peraturan. Rancangan Perda yang telah mendapat persetujuan untuk dibahas, diberitahukan kembali kepada Kepala Daerah oleh Sekretaris Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas dalam Rapat Paripurna dan untuk Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama akan disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/ Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan ditanda tangani. Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama, apabila Rancangan Peraturan Daerah tidak ditanda tangani oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota maka dianggap sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah yuridis empiris yaitu penelitian yang mengkaji keadaan sebenarnya di masyarakat yang menggunakan data sekunder dan data primer. Cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah di dalam penelitian ini adalah dengan melakukan pengumpulan dan pengolahan terhadap hasil wawancara terlebih dahulu

untuk kemudian dilakukan analisis berdasarkan data sekunder (peraturan perundang-undangan dan lain-lain).<sup>13</sup>

## **2. Objek dan Subyek Penelitian**

- I. Objek penelitian ini yaitu mengkaji mengenai “Implementasi Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam Di Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*) Studi tahun 2020-2021”.
- J. Subyek penelitian dalam penelitian ini adalah Sekretariat DPRD Kota Batam dan Anggota Badan Pembuatan Peraturan Daerah Kota Batam.

## **3. Sumber Data Penelitian**

Data yang dibutuhkan oleh penulis dalam penelitian ini adalah data primer, dan data sekunder. Metode pengumpulan data primer dan data sekunder tersebut, yaitu :

- a. Data primer adalah data yang didapatkan oleh peneliti langsung dari sumber objek yang diteliti, contohnya seperti data hasil survei, hasil wawancara, dan hasil penyebaran kuesioner. Dalam penelitian ini data primer didapat melalui wawancara dengan Sekretariat DPRD Kota Batam dan Anggota Badan Pembuatan Peraturan Daerah Kota Batam.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh oleh peneliti tidak langsung dari sumbernya melainkan dari data yang sudah sebelumnya, contohnya jurnal,

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekarto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Kedelapan, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 1.



publikasi pemerintah, buku, dan sumber-sumber lainnya. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang yang berkaitan dengan penelitian, yaitu :

a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

c) Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*

d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di Lingkungan Pemerintah Daerah.

e) Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di lingkungan Pemerintahan Daerah.

2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dengan mengolah pendapat atau pikiran para ahli yang mempelajari bidang tertentu yang berupa buku-buku literatur, jurnal, makalah-makalah, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, dalam penelitian ini yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab secara langsung kepada responden yang bersangkutan dan metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

#### **5. Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sosiologis. *Pertama*; yang dimaksud dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuta approach*) yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam di masa Pandemi *Covid-19* tahun 2020-2021. *Kedua*; pendekatan sosiologis adalah pendekatan yang berlandaskan pada objek atau masyarakat yang bersangkutan dalam hal ini yaitu Anggota Bapemperda DPRD Kota Batam.

#### **6. Analisa Bahan Hukum**

Setelah bahan hukum dan data terkumpul maka akan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu metode dengan menyeleksi data yang diperoleh dan disusun secara sistematis kemudian dideskripsikan sehingga

menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang mampu menjawab seluruh permasalahan dari penelitian ini.

## **K. Kerangka Skripsi**

Penelitian ini dituangkan dalam bab-bab yang disusun secara sistematis yaitu :

**BAB I** : Pada bab ini akan menjelaskan tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Definisi Operasional, Metode Penelitian dan Kerangka Skripsi.

**BAB II** : Dalam bab ini diuraikan tinjauan pustaka mengenai hal-hal yang dikaji berdasarkan judul dan rumusan masalah yang telah di cantumkan dalam proposal ini.

**BAB III** : Bab ini merupakan bab yang menjelaskan hasil penelitian pada objek yang ditetapkan pada penelitian ini sesuai dengan judul dan rumusan masalah yang telah dicantumkan yaitu mengenai bagaimana implementasi fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam selama pandemi berlangsung.

**BAB IV** : Bab terakhir ini memuat kesimpulan yang berisi ringkasan jawaban atas permasalahan yang telah diteliti serta dimuat juga saran yang berisi hal-hal yang diusulkan untuk perbaikan.

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH, LEMBAGA  
LEGISLATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DAN  
PERATURAN DAERAH**

**A. Pemerintah Daerah**

**1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan 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. Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, hlm.1.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>15</sup> Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

## **2. Asas Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang

---

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm.5

berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:<sup>17</sup>

- a. Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* hlm.12

<sup>17</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm.30.

- b. Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

### **3. Tujuan Pemerintahan Daerah**

Berdasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut menunjukkan bahwa tujuan pemerintah daerah adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.<sup>18</sup>

### **4. Tugas Pemerintahan Daerah**

---

<sup>18</sup> Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, hlm.23.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa contoh dari urusan pemerintahan absolut adalah Politik luar negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan Penataan ruang; Perumahan rakyat dan Kawasan



permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.

Fungsi Pemerintahan Umum adalah fungsi pemerintahan umum yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang Presiden dan Wakil Presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh Kepala Daerah baik Gubernur, Bupati, maupun Walikota. Mengenai pelaksanaan ini, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang bersangkutan. Bupati dan Walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaiannya dilakukan melalui Gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah:

- a. Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
- b. Koodinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.

- c. Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
- d. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
- e. Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
- f. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
- g. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

Urusan-urusan yang tertera di atas dilaksanakan oleh Kepala Daerah beserta perangkat DPRD. Urusan yang telah dilaksanakan atau direncanakan selanjutnya dapat dibuat dalam suatu peraturan daerah. Peraturan daerah ini wajib untuk disebarluaskan sehingga masyarakat umum mendapatkan informasi yang tepat. Dalam pembiayaan urusan tersebut, pemerintah daerah berhak untuk menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ataupun melalui pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, ataupun pemerintah negara lain secara *government to government*. Selain itu, pembiayaan dapat berasal dari lembaga keuangan dan masyarakat karena pemerintah daerah dapat menerbitkan obligasi.<sup>19</sup>

## **5. Organisasi Perangkat Daerah**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, yaitu dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*)

---

<sup>19</sup> Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*, hlm.8-11.

berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah di Indonesia. Prinsip tersebut juga sejalan dengan prinsip penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Pengelompokan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu Kepala Daerah (*strategic apex*), Sekretaris Daerah (*middleline*), Dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf ditempatkan dalam sekretariat daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah ditempatkan dalam dinas daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah ditempatkan dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditempatkan dalam inspektorat.

Kemudian pada daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi. Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada kepala Daerah. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah disebutkan bahwa dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang wajib dilaksanakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah masing-masing. Dalam hal ini yaitu pariwisata, kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

## 6. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota. Pemerintah daerah juga turut berperan dalam menegakkan peraturan yang mengatur beroperasinya taman rekreasi yang berada di wilayah kekuasaan suatu daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menerapkan peraturan yang telah dibentuk seperti peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah (perda) dalam pembentukannya harus tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Salah satu hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan tersebut harus dibuat. Menurut Bagir Manan terdapat tiga landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.<sup>20</sup>

### a. Landasan yuridis

---

<sup>20</sup> Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009.

Ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan. Landasan ini dibagi menjadi tiga bagian:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan.
- 2) Dari segi materiil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.
- 3) Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal:
  - a) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan.
  - b) Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur.
  - c) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundang-undangan.

Landasan yuridis Dalam suatu perundang-undangan ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”.

#### b. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Menurut Rosyidi Ranggawidjaja hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Sehingga dalam kondisi demikian

maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi di masyarakat dalam rangka penyusunan suatu perundang-undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahan institusi kekuasaan dalam melaksanakannya.

### c. Landasan Filosofis

Dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau *draft* peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*recthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der grerecthsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*).<sup>21</sup> Dengan demikian perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota terkait otonomi daerah telah dipaparkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan dan penegakan ketentuan hukum positif diperlukan wewenang, tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang

---

<sup>21</sup> Rosyidi Ranggawidjaja, *Pembentkan Peraturan Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

bersifat konkret (harus ada wewenang atau asas legalitas), oleh karena itu izin harus berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Beragam organ pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah, mulai dari administrasi Negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah), berwenang memberikan izin. Oleh karena itu izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan.

## **B. Lembaga Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

### **1. Pengertian Lembaga Legislatif**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata lembaga diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi dengan tujuan untuk melakukan penyelidikan suatu keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri dari interaksi sosial yang berstruktur.<sup>22</sup> Montesquieu dalam teori trias politika mengemukakan, Lembaga Legislatif merupakan wakil rakyat yang diberikan kekuasaan untuk membuat undang-undang dan menetapkannya. Lebih lanjut hal serupa juga dikemukakan oleh Miriam Budiardjo bahwa lembaga legislatif atau *legislature* menverminkan salah satu tugas badan tersebut, yaitu *legislate* atau membuat undang-undang.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 665.

<sup>23</sup> Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, Ruas Media, Yogyakarta, 2018, hlm. 45.



John Locke menyebutkan bahwa legislatif merupakan lembaga perwakilan rakyat dengan kewenangan untuk menyusun peraturan yang dibuat pemerintah sebagai wujud kedaulatan tertinggi yang berada di tangan rakyat. Maka dengan begitu, lembaga legislatif harus dengan benar melakukan tugasnya dengan mengatas namakan rakyat dan diharapkan tidak ikut serta menekan kepentingan rakyat.<sup>24</sup>

Menurut CF. Strong, Lembaga Legislatif merupakan lembaga dengan memegang kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan suatu produk hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*). Hal tersebut juga dipertegas oleh Hans Kelsen, bahwa fungsi legislatif merupakan suatu pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut sebagai Lembaga Legislatif.<sup>25</sup>

## 2. Fungsi Lembaga Legislatif

Lembaga Legislatif memiliki beberapa fungsi, diantaranya: (i) menyerap aspirasi rakyat; (ii) mengagregasikan kepentingan rakyat, (iii) melakukan rekrutmen politik, (iv) mengontrol dan mengawasi kinerja eksekutif.<sup>26</sup> Menurut Miriam Budiardjo, Badan Legislatif memiliki dua fungsi penting, diantaranya:<sup>27</sup>

a. Menentukan suatu kebijakan dan membuat undang-undang, sehingga legislatif tersebut diberi hak inisiatif, yakni hak untuk mengadakan

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm.136.

<sup>25</sup> Yokotani. Sistem Bikameral di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina). *Jurnal Hukum Progresif*. Vol. XI No. Juni, 1, 2017. hlm. 1850.

<sup>26</sup> Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, Ruas Media, Yogyakarta, 2018, hlm. 45.

<sup>27</sup> Miriam Budiardjo. *Op.Cit.* hlm 322-323

amandemen terhadap rancangan undang-undang, dan terutama dibidang *budget* atau anggaran.

b. Mengontrol badan eksekutif, bahwa legislatif diharap untuk menjaga tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakankebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menjalankan tugas tersebut maka badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

### 1. **Pengertian DPRD**

Esensi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dengan begitu badan perwakilan memiliki arti penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normative bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of state*).<sup>28</sup>

Miriam Budiarto menyebutkan bahwa DPRD adalah lembaga yang *legislate* atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa DPRD merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.

---

<sup>28</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006 hlm. 65

Menurut Sukarna, memberikan pengertian tentang badan tersebut yaitu merupakan badan perwakilan politik atau badan secara konstitusional yang diberi tugas untuk menjalankan *political control*, *legal control*, *social control*, *economic control*, *education control*. Sejalan dengan pendapat Sukarna tersebut diperkuat dengan berdasarkan Pasal 148 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.<sup>29</sup>

## **2. Kedudukan dan Fungsi DPRD**

### **a. Kedudukan DPRD**

Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar tersebut, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kedudukan DPRD dan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Sehingga DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra yang sejajar. Hal tersebut telah dijelaskan dalam penjelasan umum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 148 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

---

<sup>29</sup> Sukarna, *Sistem Politik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 7.

Daerah bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Kedudukan DPRD berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tersebut memberikan kewenangan yang wajar kepada DPRD dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah, dengan begitu DPRD tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Legislatif daerah tetapi diposisikan sebagai unsur pemerintahan daerah.

**b. Fungsi DPRD**

Berdasarkan Pasal 149 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Hal tersebut serupa dijelaskan dalam Pasal 292 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang terkait DPRD provinsi mempunyai fungsi (i) legislasi, (ii) anggaran, dan (iii) pengawasan. Sedangkan DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi yang serupa dengan DPRD provinsi sebagaimana dalam Pasal 365 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014.

Fungsi DPRD juga telah dijelaskan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD provinsi memiliki fungsi (i) pembentukan perda provinsi, (ii) anggaran, dan (iii) pengawasan, hal tersebut sebagaimana dalam Pasal 96 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dalam Pasal 149 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan

terkait fungsi DPRD kabupaten/kota yaitu: (i) pembentukan perda kabupaten/kota, (ii) anggaran, dan (iii) pengawasan.

Disamping Undang-Undang tersebut diatas, fungsi DPRD juga diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, bahwa DPRD provinsi dan kabupaten/kota mempunyai fungsi pembentukan perda, (ii) anggaran, dan (iii) pengawasan.

DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan memiliki fungsi yang berbeda dengan Kepala Daerah. Fungsi DPRD secara umum diatur dalam Pasal 316 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan fungsi tersebut adalah fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, serta fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dilaksanakan dalam rangka representasi rakyat pada tingkat provinsi.

### **1. Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah**

John M. Echols menjelaskan terkait fungsi legislasi yang berasal dari kata “legislasi” atau “*legislation*” yang diartikan sebagai (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu untuk kata “*legislation*” merupakan kata asal “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> John M. Echols, *Dictionary of Law*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 353.

Menurut Jimly Asshidiqie, fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, diantaranya:<sup>31</sup>

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- c. Menyetujui atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- d. Memberi persetujuan ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Fungsi legislasi merupakan fungsi yang dimiliki anggota DPRD provinsi maupun kabupaten/kota dalam membentuk Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Seperti dalam Pasal 150 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan terkait pelaksanaan fungsi pembentukan Perda, diantaranya dilakukan dengan cara:

- a. Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda;
- c. Menyusun program pembentukan Perda bersama dengan kepala daerah

## **2. Fungsi Anggaran**

Menurut Pasal 152 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam rangka mewujudkan fungsi anggaran DPRD yang dilakukan dengan cara:

- a. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD

---

<sup>31</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm. 79.

- b. Membahas rancangan Perda tentang APBD
- c. Membahas rancangan Perda tentang perubahan APBD
- d. Membahas rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Fungsi anggaran merupakan suatu kegiatan yang dijalankan dalam penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. DPRD dalam menjalankan fungsi ini harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif dan sebagaimana legitimator usulan APBD atas pengajuan pemerintah daerah.<sup>32</sup>

Fungsi anggaran DPRD merupakan bentuk tugas yang harus dijalankan oleh DPRD untuk mencapai tujuan pemerintah daerah, yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena anggaran daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pemerintah daerah dan DPRD.<sup>33</sup>

### 3. Fungsi Pengawasan

Berdasarkan Pasal 153 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan terkait fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. Pelaksanaan Perda dan peraturan kepala daerah;
- b. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Perlu diketahui bahwa fungsi DPRD sebagai lembaga pengawasan politik. DPRD sebagai struktur politik akan mewujudkan pola berlaku sebagai

---

<sup>32</sup> Mustaking Hamzah. Penguatan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Barat Dalam Rangka Menjalankan Fungsi Anggaran Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda. *Jurnal Ilmiah Langue and Parole*. Vol. 1 No. 1. hlm. 219

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 221

bentuk perwujudan melaksanakan demokrasi sesuai dengan tugasnya, salah satunya yakni melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>34</sup> Pengawasan merupakan salah satu fungsi utama yang melekat pada DPRD selain fungsi pembentukan perda dan anggaran. DPRD duduk dan dipilih oleh rakyat semata-mata sebagai wakil daripada masyarakat dalam menjangkau aspirasi. Fungsi pengawasan yang digadang-gadangkan tersebut diharapkan bisa berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.<sup>35</sup>

Kedudukan yang sejajar antara DPRD dengan Pemerintah Daerah sesuai dengan pendelegasian Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan begitu perlunya melakukan pengawasan satu sama lain secara efektif dan efisien melalui mekanisme *check and balance* guna mewujudkan pemerintahan yang baik. Sehingga fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan lembaga DPRD.

### **3. Tugas dan Wewenang DPRD**

Tugas dan wewenang DPRD diatur dalam Pasal 154 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya:

- a. Membentuk Perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota

---

<sup>34</sup> Aminuddin, *Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. e-Jurnal Katalogis. Vol. 3 No. 12, 2015. hlm. 133.

<sup>35</sup> *Ibid*



- d. Memilih bupati/wali kota
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang DPRD provinsi dan kabupaten/kota juga diatur dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, diantaranya:

- a. Membentuk perda bersama kepala daerah
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda tentang APBD yang diajukan oleh kepala daerah
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD
- d. Memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah atau wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas) bulan
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri, pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 4. **Hak dan Kewajiban DPRD**

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi hak yang berbeda antara hak DPRD sebagai institusi dengan hak anggota DPRD. Perbedaan ini dimaksudkan agar adanya kejelasan antara hak yang dijalankan oleh anggota DPRD dan hak-hak yang dijalankan oleh DPRD sebagai institusi. DPRD sebagai institusi diamanatkan hak sebagaimana dalam Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya: (a) Interpelasi; (b) Angket; (c) Menyatakan pendapat.

Sementara itu, hak anggota DPRD diatur dalam Pasal 160 yang meliputi: (a) Mengajukan rancangan perda; (b) Mengajukan pertanyaan; (c) Menyampaikan usul dan pendapat; (d) Memilih dan dipilih; (e) Membela diri; (f) Imunitas; (g) Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; (h) Protokoler; (i) Keuangan dan administratif.

Selanjutnya mengenai kewajiban anggota DPRD diatur dalam Pasal 161 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, yaitu:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan

- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota
- g. Menaati tata tertib dan kode etik
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

## **C. Peraturan Daerah (Perda)**

### **1. Hakikat Peraturan Daerah**

Kehadiran hukum (peraturan perundang-undangan) harus selaras dengan hakikat hukum sebagaimana dikemukakan oleh beberapa pendapat ahli sebagai berikut:

- a. Socrates mengatakan bahwa hakikat hukum (Peraturan Perundang-undangan) adalah keadilan. Hukum berfungsi untuk melayani berbagai kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Hukum lebih ditekankan pada aturan hidup masyarakat yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama, yaitu keadilan.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1958, hlm. 9

- b. Rousseau berpendapat bahwa hakekat undang-undang merupakan penjelmaan dari kehendak rakyat. Rousseau memulai penjelasannya dengan mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari warga negaranya (kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan).<sup>37</sup>

Dalam *black's law dictionary*, istilah Peraturan Daerah mendapat persamaan kata yang beragam, diantaranya *local law*, *local act* atau *local statue* yang dijelaskan sebagai *a statue that relates to or operates in a particular locality rather than the entire state* (suatu peraturan yang berhubungan dengan atau berlaku di seluruh wilayah pada negara bagian tertentu).<sup>38</sup>

Dalam Bagir Manan, hakikat Peraturan daerah dalam system perundang-undangan nasional merupakan jastifikasi terhadap eksistensi Perda yang tidak lepas dari hierarki peraturan perundang-undangan, dimana Perda ditempatkan di posisi sebagai berikut:<sup>39</sup>

- a. Undang-Undang Dasar
- 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.

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 177

<sup>38</sup> Jumadi. "Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Hukum Unsulbar*. Vol. 1 No. 1. 2017. hlm. 32

<sup>39</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM – Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995. hlm. 8.

Hal tersebut juga telah dijelaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## 2. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota bersama-sama dengan DPRD provinsi maupun kabupaten/kota dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. Perda yang pada dasarnya dapat juga disebut undang-undang daerah, dibuat untuk dan berlaku dalam wilayah daerah otonomi yang bersangkutan.<sup>40</sup>

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan pengertian Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan Kepala Daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Perda dibentuk dengan tujuan utamanya yakni guna memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan Perda harus berlandaskan asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya, diantaranya: memihak kepentingan rakyat, menjunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.<sup>41</sup>

Mengenai Perda, sejalan dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang makin luas, perlu makin dikukuhkan kedudukannya yang dapat

---

<sup>40</sup> Soenobo Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 36.

<sup>41</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 131

bersifat mandiri. Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda ini, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum Lembaga Legislatif. Namun demikian, dari segi isinya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap memiliki kedudukan lebih rendah dibanding dengan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang berlaku lebih luas. Sehingga undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda provinsi, maupun Perda kabupaten/kota. Dengan begitu, sesuai dengan asas *lex superior derogate legi inferiori* maka peraturan perundangan-undangan dengan derajat lebih rendah dalam hierarki peraturan perundangan-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### **3. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah**

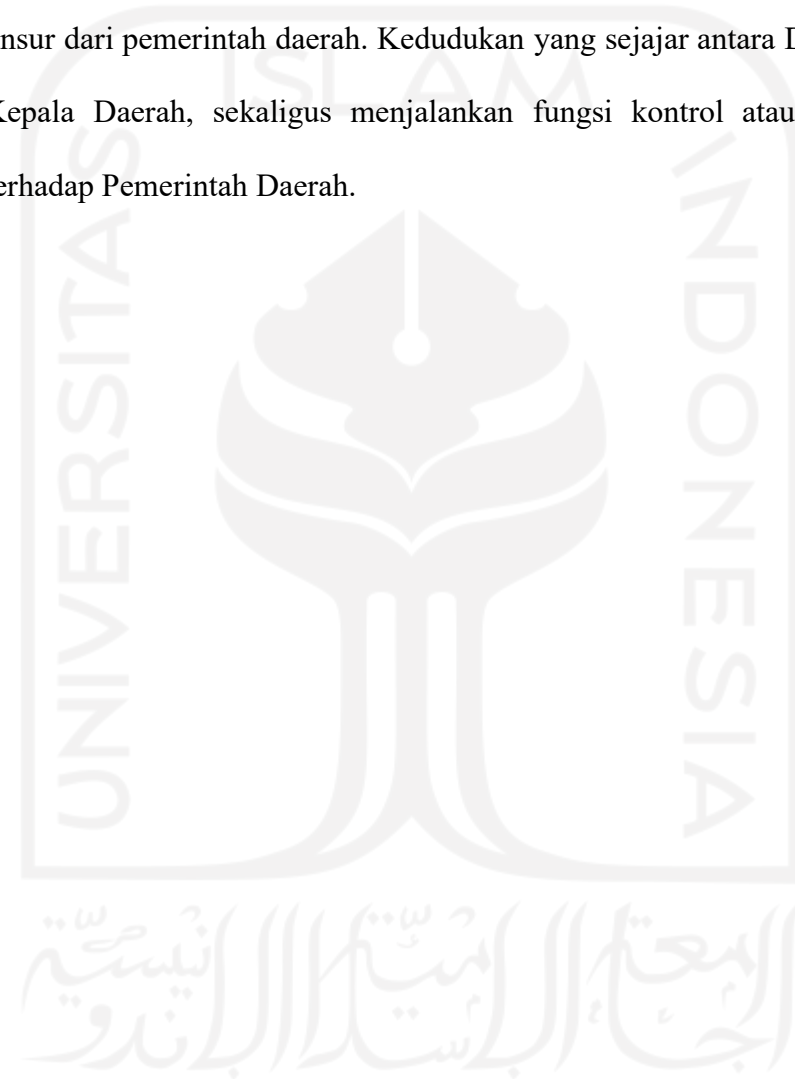
Salah satu kewenangan DPRD adalah membuat undang-undang, dalam hal ini membuat Perda. Kewenangan ini bersifat atributif, karena diberikan oleh UUD 1945 untuk DPRD dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk DPRD. Sehingga Perda harus dilakukan berdasarkan prinsip atau asas akuntable dan asas transparansi, sehingga benar-benar sesuai dengan peraturan yang mendasarinya.<sup>42</sup>

Kaitannya dengan pembentukan Perda, merupakan kewenangan atributif yang dimiliki oleh DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya

---

<sup>42</sup> Muhammad Suharjono. Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum*. 2014. Vol. 10 No. 19. hlm. 23

sendiri atau daerah otonom. Dengan begitu, dapat kita ketahui bahwa hubungan antara DPRD dengan kepala daerah merupakan sebuah mitra, sehingga Perda sebagai produk hukum yang dibuat oleh DPRD harus bersama-sama dengan Pemerintah Daerah.<sup>43</sup> Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa DPRD merupakan unsur dari pemerintah daerah. Kedudukan yang sejajar antara DPRD dengan Kepala Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.



---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 24

**BAB III**

**IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

**OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA**

**BATAM DI MASA PANDEMI *CORONA VIRUS DISEASE 2019(COVID-19)***

**TAHUN 2020-2021**

Berdasarkan pemilu tahun 2019, terdapat 50 anggota DPRD Kota Batam terpilih yang ditetapkan. Kursi terbanyak berasal dari PDI Perjuangan dengan 8 kursi. Selebihnya Partai Nasdem dan Golkar sama-sama mendapatkan tujuh kursi, Gerindra enam kursi, PKS dan PAN sama-sama mendapatkan lima kursi, serta Hanura empat kursi. Kemudian Partai Demokrat dan PKB sama-sama mendapatkan tiga kursi, serta PPP dan PSI masing-masing mendapatkan satu kursi. Pada Pemilu 2019, pemilihan DPRD Kota Batam dibagi kedalam 6 daerah pemilihan (dapil) sebagai berikut:<sup>44</sup>

Tabel 3.1 Daftar Wilayah Pemilihan DPRD Kota Batam

<b>Nama Dapil</b>	<b>Wilayah Dapil</b>	<b>Jumlah Kursi</b>
Kota Batam 1	Batam Kota, Lubuk Baja	12
Kota Batam 2	Batu Ampar, Bengkong	8
Kota Batam 3	Bulang, Galang, Nongsa, Sei Beduk	8
Kota Batam 4	Sagulung	9
Kota Batam 5	Batu Aji	6
Kota Batam 6	Belakang Padang, Sekupang	7
<b>Total</b>		<b>50</b>

<sup>44</sup> Keputusan KPU Nomor 273/PL.01.3-Kpt/06/KPU/IV/2018 tentang Penetapan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Kepulauan Riau dalam Pemilihan Umum Tahun 2019" (PDF). KPU RI. 04-04-2018. Diakses tanggal 08-01-2021.



Sumber : Sekretariat DPRD Kota Batam Tahun 2022

Fungsi pembuatan Undang-Undang atau Peraturan Daerah merupakan fungsi utama dan asli dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif. Lewat fungsi pembuatan Undang-Undang DPRD menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya, baik secara material dan karakter secara fungsional. Kadar atau mutu undang-undang atau peraturan yang dihasilkan DPRD menjadi ukuran kemampuan DPRD tersebut dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya. Melalui fungsi ini, DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat dengan cara menuangkan kepentingan dan aspirasi anggota masyarakat ke dalam kebijaksanaan formal dalam bentuk Undang- Undang.

Untuk melaksanakan fungsi pembentukan perda, anggota DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi pembentukan perda harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda). Meski saat ini DPRD mendapat peran yang strategis, akan tetapi masih ada pertanyaan tentang sejauh mana DPRD ini telah menjalankan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya, khususnya di bidang pembentukan perda. DPRD seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah yang akan mengikat pada masyarakat, sebab merekalah yang tahu mengenai apa keinginan masyarakat daerah.

#### **A. Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD**

##### **Kota Batam**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan tempat masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan menyuarakan

kepentingannya, lewat lembaga ini akan keluar kebijakan yang menjadi dasar bagi eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan, yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan merupakan institusi yang sangat penting bagi demokrasi dan pembangunan bagi tercapainya potensi demokrasi yang diwujudkan melalui pemilihan umum. DPRD tidak lagi disebut sebagai Badan Legislatif Daerah melainkan sebagai Penyelenggara Pemerintahan Daerah bersama-sama Kepala Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menjelaskan, bahwa DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan anggota DPRD bagian Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) tentang pemahaman akan fungsi legislasi DPRD menyatakan bahwa fungsinya adalah sebagai mandat dari konstitusi bahwa anggota DPRD itu salah satu tugasnya adalah membuat peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD bersamaan dengan Pemerintah Daerah dalam membuat Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari inisiatif DPRD sendiri maupun juga membahas Raperda dari Pemerintah.<sup>45</sup> DPRD Kota Batam memiliki tugas dan wewenang dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Salah satu tugas dan kewenangan tersebut adalah menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah. Sesuai dengan Peraturan Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Tertib DPRD Kota Batam, maka tugas dan kewenangan DPRD Kota Batam dalam menjalankan fungsi pembentukan perda adalah sebagai berikut :

---

<sup>45</sup> *Ibid*

1. Membentuk Peraturan Daerah bersama Walikota.
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh Walikota.

Atas dasar ketentuan DPRD Kota Batam memiliki kewenangan menggunakan fungsi pembentukan perda dalam penyusunan perda, para anggota DPRD Kota Batam pun telah menggunakan haknya untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. DPRD Kota Batam juga telah menggunakan fungsi pembentukan perda sesuai dengan mekanisme dan aturan yang ada. Dimulai dari penyerapan aspirasi masyarakat, dilihat dahulu bahwa diantara fungsi pembentukan perda DPRD itu dimulai dari fungsi inisiatif yaitu mengusulkan rancangan peraturan daerah, fungsi pembahasan yaitu membahas peraturan daerah dan fungsi persetujuan menuju pada ditetapkannya peraturan daerah.

Sehubungan dengan fungsi inisiatif, anggota DPRD memiliki banyak sumber ketika akan mengusulkan sebuah rancangan peraturan daerah. Sumber tersebut diantaranya adalah bersumber pada aspirasi masyarakat, DPRD menggali persoalan dari masyarakat yang ditemukan dalam daerah pemilihannya, kemudian aspirasi masyarakat yang datang ke DPRD, aspirasi masyarakat yang muncul dari media massa. Sebagai contoh aspirasi masyarakat yang kemudian diusulkan oleh DPRD Kota Batam sebagai Ranperda yaitu Ranperda Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan, Ranperda Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil dan Ranperda Pembangunan Infrastruktur berbasis Pemberdayaan Masyarakat. Sumber selanjutnya adalah hasil inisiatif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Batam itu sendiri, contohnya pada tahun 2021 DPRD mengusulkan Ranperda Ketahanan Keluarga. Kemudian inisiatif yang bersumber dari Peraturan Pemerintah yang lebih

tinggi, sebagai contoh kebijakan pusat saat ini bahwa SMA/SMK dikelola oleh Pemerintah Provinsi, maka berarti akan mengubah peraturan daerah yang telah ada tentang penyelenggaraan pendidikan, dan disinilah DPRD yang akan mengusulkan perubahan rancangan peraturan daerah tentang pendidikan. Contoh lainnya yaitu pada 2021 pemerintah pusat memberi instruksi untuk menghapus 5 Peraturan Daerah yang ada di Kota Batam maka sesuai prinsip aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi peraturan-peraturan tersebut harus dicabut.

Dengan demikian, secara umum fungsi pembentukan perda yang dilaksanakan DPRD Kota Batam bersumber dari 3 komponen utama, yaitu pertama dalam melaksanakan fungsi pembentukan perda bersumber dari masyarakat, kemudian yang kedua inisiatif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Batam, dan yang ketiga bersumber dari amanah ketentuan perundang-undangan/kebijakan dari pemerintahan yang lebih tinggi dalam hal ini adalah pemerintah pusat.

#### **B. Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Kota Batam di Masa Pandemi Covid-19 tahun 2020-2021**

DPRD dan Pemerintah Kota Batam merupakan lembaga tinggi daerah yang memiliki hubungan yang sejajar dan bersifat kemitraan. Sehingga kedua lembaga tersebut memiliki tanggung jawab yang sama, hal tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam UUD tersebut menjelaskan tentang hubungan antar kedua lembaga tersebut yakni, DPRD berkedudukan sebagai lembaga legislatif di daerah sedangkan pemerintah daerah berkedudukan sebagai lembaga eksekutif di daerah. Dengan memiliki tugas dan tanggung jawab yang

sama DPRD dan Pemerintah Daerah. Maka, kedua lembaga tersebut harus berkolaborasi untuk menyalurkan pendapat, ide, serta gagasan yang dimiliki. Sehingga dapat melahirkan sebuah inovasi baru dalam proses pembuatan kebijakan publik atau peraturan daerah yang selaras dengan kehidupan yang terjadi pada masyarakat.

Dalam penyusunan peraturan daerah oleh DPRD melibatkan beberapa anggotanya, karena dalam penyusunan ini tidak bisa dilakukan oleh pimpinan saja. Dikatakan bahwa dalam penyusunan pembuatan peraturan daerah pihak-pihak yang terlibat adalah Pimpinan dan Anggota Panitia Khusus Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda).<sup>46</sup>

Munculnya Perda berawal dari suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan di tengah-tengah masyarakat atau suatu kebutuhan pengaturan agar terjadinya perubahan perilaku masyarakat. Secara ideal pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif. Dimulai dengan kegiatan perancangan dan penyusunan rancangan Perda baik oleh DPRD maupun Kepala Daerah mulai dari proses penelitian tertuang dalam naskah akademik, kemudian dilanjutkan dengan kegiatan pembahasan untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, sampai pada tahap akhir, yaitu pengesahan dan pengundangan terhadap rancangan Perda tersebut dalam lembaran daerah, sehingga bisa berlaku untuk semua warganegara.

---

<sup>46</sup> Wawancara dengan Bapak Werton Panggabean selaku anggota Bapemperda, wawancara dilakukan pada tanggal 3 Agustus 2022

Melihat kondisi pandemi saat ini, tentunya mekanisme kebijakan peraturan daerah akan mengalami perubahan, penyesuaian dan bahkan perlunya pembuatan peraturan daerah yang baru seiring dengan terjadi pandemi virus *Covid-19* yang melanda hampir diseluruh kabupaten/kota di Indonesia termasuk di Kota Batam. Diketahui bahwa dalam hal penanganan *Covid-19* di Indonesia diterbitkan langsung oleh pemerintah pusat dalam hal ini adalah Presiden Jokowi, hal tersebut membuat pemerintah daerah mempunyai kehendak penuh dalam mengatur penanganan *Covid-19* tersebut.

Sehubungan dengan pandemi *Covid-19* ini, DPRD Kota Batam dalam menjalankan fungsi pembentukan perda harus mengikuti aturan dan ketentuan yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat. Ini dapat ditunjukkan bahwa dalam menjalankan fungsi pembentukan perda saat pandemi, DPRD Kota Batam selalu mengikuti intruksi pemerintah pusat untuk selalu mematuhi protokol kesehatan *Covid-19* (5M), mengurangi kegiatan langsung di kantor DPRD (*Work From Home*), melaksanakan rapat melalui aplikasi *zoom meeting* dan melaksanakan PCR atau antigen apabila ada yang yang terindikasi *Covid-19*.<sup>47</sup>

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD mempunyai tugas dan wewenang, salah satunya yaitu : membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam hal pembentukan peraturan daerah, anggota DPRD mempunyai hak inisiatif (prakarsa) yaitu hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Hak prakarsa atau inisiatif bersumber dari segala keinginan (aspirasi) masyarakat. Setiap aspirasi masyarakat harus mampu diserap oleh DPRD yang selanjutnya dapat diolah menjadi suatu

---

<sup>47</sup> *Ibid*

rancangan peraturan daerah. Walaupun dimasa pandemi *Covid-19*, anggota DPRD Kota Batam tetap menjaring aspirasi masyarakat dengan cara turun langsung atau jemput bola dengan mendatangi ke daerah-daerah guna mendengarkan sejumlah aspirasi yang di inginkan oleh rakyat.

Dengan mengetahui persoalan dan permasalahan yang dialami oleh masyarakat menjadikan anggota DPRD memiliki sejumlah materi yang bisa menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan peraturan daerah bersama dengan pemerintah Kota Batam. Dalam hal penyusunan peraturan daerah diperlukan sinergi yang kuat antara Pemerintah Daerah dan anggota DPRD yang memiliki hak dan wewenang dalam menyusun Peraturan Daerah.<sup>48</sup>

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 151 ayat (1) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membuat Daftar Urutan dan Prioritas Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Batam Tahun 2020.

Tabel 3.2 Daftar Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam Tahun 2020

<b>NO</b>	<b>PEMRAKARSA</b>	<b>JUDUL RANPERDA TAHUN 2020</b>
<b>1.</b>	Pemerintah Kota Batam	Perubahan Perda Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah Pemerintah Kota Batam pada beberapa Badan Usaha Milik Daerah
<b>2.</b>	Pemerintah Kota Batam	Perubahan Perda Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pokok – Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah
<b>3.</b>	DPRD Kota Batam	Pembangunan Infrastruktur Berbasis Pemberdayaan Masyarakat

<sup>48</sup> *Ibid*

4.	Pemerintah Kota Batam	Perubahan Perda Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
5.	DPRD Kota Batam	Pemantauan Orang Asing
6.	Pemerintah Kota Batam	Pemakaman
7.	Pemerintah Kota Batam	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kota Batam Tahun Anggaran 2019
8.	Pemerintah Kota Batam	Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Daerah
9.	DPRD Kota Batam	Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan
10.	Pemerintah Kota Batam	Pencabutan Lima Perda Kota Batam
11.	Pemerintah Kota Batam	Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Batam
12.	Pemerintah Kota Batam	Penyelenggaraan Perpustakaan
13.	Pemerintah Kota Batam	Perubahan APBD Kota Batam Tahun Anggaran 2020
14.	Pemerintah Kota Batam	APBD Kota Batam Tahun Anggaran 2021
15.	Pemerintah Kota Batam	Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas
16.	Pemerintah Kota Batam	Penyelenggaraan Ruang Terbuka Hijau Daerah
17.	DPRD Kota Batam	Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil
18.	Pemerintah Kota Batam	Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah (RIPDA)
19.	DPRD Kota Batam	Pembangunan Ketahanan Keluarga
20.	Pemerintah Kota Batam	Pengembangan Objek Wisata
21.	Pemerintah Kota Batam	Penyelenggaraan Kearsipan
22.	Pemerintah Kota Batam	Pramuwisata

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Batam Tahun 2022

Berdasarkan tabel 3.2 Bapemperda DPRD Batam menerima 22 usulan program pembentukan perda di tahun 2020. Usulan tersebut sebanyak 17 ranperda berasal dari eksekutif yaitu Pemerintah Kota Batam dan terdapat 5 ranperda yang



diusulkan dari legislatif yaitu DPRD Batam. Namun dari 22 ranperda tersebut DPRD dan Pemerintah Kota Batam hanya menerbitkan 4 (empat) Peraturan Daerah karena anggaran pada saat itu tidak mendukung. Satu Perda menghabiskan anggaran sekitar Rp 480jt, sementara anggaran yang disediakan pada tahun 2020 hanya Rp 2,4 miliar. Sehingga pada 2020 hanya bisa menerbitkan 4 Peraturan Daerah yang merupakan prioritas pada saat itu.

Tabel 3.3 Daftar Peraturan Daerah Yang Terbit Tahun 2020

NO	PERATURAN DAERAH TAHUN 2020
1	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
2.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Batam Tahun Anggaran 2019
3.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Batam Tahun Anggaran 2020
4.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 4 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Batam Tahun Anggaran 2021

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Batam Tahun 2022

Tabel 3.4 Daftar Rancangan Peraturan Daerah Tahun 2021

<b>NO</b>	<b>PEMRAKARSA</b>	<b>JUDUL RANPERDA 2021</b>
1.	Pemerintah Kota Batam	Penyelenggaraan Perpustakaan
2.	DPRD Kota Batam	Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan
3.	Pemerintah Kota Batam	Perubahan Perda Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah Pemerintah Kota Batam pada beberapa BUMD
4.	Pemerintah Kota Batam	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Batam 2021 - 2026
5.	Pemerintah Kota Batam	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kota Batam Tahun Anggaran 2020
6.	DPRD Kota Batam	Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil
7.	Pemerintah Kota Batam	Perubahan APBD Kota Batam Tahun Anggaran 2021
8.	Pemerintah Kota Batam	Penyelenggaraan Kearsipan
9.	Pemerintah Kota Batam	Penyelenggaraan Kepariwisataaan
10.	Pemerintah Kota Batam	Pemakaman
11.	DPRD Kota Batam	Pembangunan Pembangunan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan
12.	Pemerintah Kota Batam	APBD Kota Batam Tahun Anggaran 2022

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Batam Tahun 2022

Berdasarkan tabel 3.4, pada tahun 2021, Bapemperda menerima usulan program pembentukan perda sebanyak 12 ranperda. Terdapat 9 usulan ranperda dari Pemerintah Kota Batam dan 3 usulan ranperda dari inisiatif DPRD Kota Batam. Namun pada tahun 2021 mengalami peningkatan jumlah peraturan yang diterbitkan yaitu sebanyak 10 (sepuluh) peraturan daerah karena anggaran yang diberikan meningkat dari tahun sebelumnya.

Tabel 3.5 Daftar Peraturan Daerah Yang Terbit Tahun 2021

NO	PERATURAN DAERAH TAHUN 2021
1.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah
2.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pencabutan 5 (Lima) Peraturan Daerah Kota Batam
3.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 3 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Kota Batam Tahun 2021-2041
4.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Batam Tahun Anggaran 2020
5.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Batam Tahun Anggaran 2021
6.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2021 tentang Pembangunan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan

7.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2021 - 2026
8.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 8 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Batam Tahun Anggaran 2022
9.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 9 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 16 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum
10.	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 10 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perpustakaan

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Batam Tahun 2022

Dengan demikian, pada Periode 2020-2021 DPRD Kota Batam bersama dengan Pemerintah Kota Batam berhasil menerbitkan 14 (empat belas) Peraturan Daerah selama Pandemi *Covid-19* berlangsung.<sup>49</sup> Pada awal masa pandemi *Covid-19* ditahun 2020 waktu yang tersedia tidak memadai sehingga lebih banyak Perda yang terbit membahas mengenai ranperda APBD karena terdapat banyak biaya tidak terduga yang harus dikeluarkan untuk mendanai kebutuhan antisipasi dan penanganan dampak penularan *Covid-19* sehingga DPRD lebih memprioritaskan melakukan perubahan anggaran dan merencanakan anggaran yang akan datang. Namun di tahun 2021 DPRD Batam bersama Pemerintah Kota Batam mengalami peningkatan dan berhasil menerbitkan peraturan-peraturan lain selain APBD guna memajukan kesejahteraan masyarakat Batam. Sedikitnya peraturan daerah yang dapat diterbitkan oleh DPRD dikarenakan pada tahun 2020 dan 2021 dalam masa pandemi *Covid-19* terjadi efisiensi anggaran yang dialihkan untuk penanganan

---

<sup>49</sup> *Ibid*

pandemi *Covid-19* sehingga peraturan yang dibahas sampai akhir hingga akhirnya disahkan adalah peraturan-peraturan yang merupakan prioritas untuk kesejahteraan masyarakat Batam.

Dilain pihak, selama masa Pandemi Covid-19 berlangsung ditemukan bahwa ada pencabutan terhadap beberapa peraturan daerah yang sudah ada. Terdapat 5 peraturan daerah yang telah dicabut selama masa Pandemi *Covid-19*. Alasan mengenai dicabutnya peraturan ini adalah dikarenakan adanya intruksi pemerintah pusat untuk mencabut perda tersebut dan apabila tidak dicabut maka akan dikenakan sanksi administratif.<sup>50</sup> Adapun 5 Perda yang diusulkan untuk dicabut adalah:<sup>51</sup>

1. Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 19 Tahun 2001 tentang Pengaturan Pengawasan dan Pengendalian minuman Berakohol Kota Batam
2. Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Zakat
3. Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Terumbu Karang Kota Batam
4. Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 1 Tahun 2010 tentang Urusan Pemerintah yang menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah
5. Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 3 Tahun 2013 tentang Ketenagalistrikan

### **C. Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Kota Batam di Masa Pandemi Covid-19 tahun 2020-2021**

Dalam melaksanakan fungsi pembentukan peraturan daerah selama masa pandemi *Covid-19*, DPRD Kota Batam mengalami beberapa hambatan. Dengan

---

<sup>50</sup> *Ibid*

<sup>51</sup> *Laporan Pansus Pembahasan Ranperda Pencabutan Lima Perda Kota Batam sekaligus Pengambilan Keputusan*, terdapat dalam <https://jdih.batam.go.id/?p=2852>, Diakses pada tanggal 2 Agustus 2022.

dikeluarkan Peraturan Walikota Nomor 49 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Kota Batam, maka proses pembahasan ranperda tidak dapat dilaksanakan dengan optimal karena harus mengurangi kegiatan langsung dikantor dan DPRD mejalankan tugasnya dengan *Work From Home (WFH)*. Peraturan perjalanan dinas menjadi semakin ketat, sehingga DPRD sulit melakukan konsultasi dan studi banding ranperda.<sup>52</sup> Walaupun adanya hambatan dalam hal tatap muka dalam melakukan pertemuan, anggota DPRD tetap bisa melangsungkan pertemuan namun dengan persyaratan harus melakukan protokol kesehatan dengan ketat. Jadi para anggota DPRD masih bisa melakukan pertemuan langsung apabila ada pembahasan pasal ranperda yang krusial dengan protokol kesehatan yang ketat.<sup>53</sup>

Kekurang-kekurangan yang menjadi catatan penting bagi DPRD dalam memperbaiki kualitas kinerja yang belum maksimal yaitu berasal dari faktor individual seorang wakil rakyat seperti latar belakang pendidikan, wawasan yang luas kredibilitas yang teruji menjadi faktor utama dalam proses pembahasan dan pengesahan suatu peraturan. Hal tersebut juga menjadi faktor penghambat pelaksanaan fungsi pembentukan perda DPRD Kota Batam.

Hambatan ini berlanjut dengan adanya perbedaan dalam hal keberadaan biaya-biaya yang tidak terduga, hal tersebut yang menjadi perbedaan DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan perda dimasa sebelum dan saat pandemi *Covid-19*. Jadi menurut hasil wawancara Penulis, hambatan terbanyak berasal dari

---

<sup>52</sup> *Ibid*

<sup>53</sup> *Ibid*

terdapat perbedaan dalam hal biaya, pertama adanya biaya-biaya tidak terduga yang harus dilaksanakan, anggaran yang ada dialihkan untuk penanganan pandemi *Covid-19*, kedua dalam hal pertemuan dan rapat sering batal dengan alasan terpapar atau kontak langsung dengan orang yang terkena *Covid-19*.<sup>54</sup>

Selain hambatan di atas, juga terdapat beberapa hambatan yang menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Batam, antara lain adalah hambatan-hambatan teknis seperti kesibukan anggota DPRD Kota Batam yang menjadikan rapat tidak mencapai kuorum, kurang siapnya anggota DPRD Kota Batam untuk membahas raperda, dan masih kurangnya kemampuan dari anggota DPRD Kota Batam dalam menyusun Perda.

Upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi hambatan dalam melaksanakan fungsi pembentukan perda DPRD Kota Batam baik selama terjadinya pandemi maupun setelah usai pandemi yaitu anggota DPRD Kota Batam dapat lebih sering memperhatikan kesejahteraan masyarakat Kota Batam, contohnya dengan lebih sering mengadakan kegiatan sosialisasi agar terjalin kedekatan dengan masyarakat sehingga dapat memaksimalkan penyerapan aspirasi masyarakat sepenuhnya. Selain menyerap aspirasi masyarakat, dalam pembentukan perda DPRD Kota Batam juga harus turut melibatkan masyarakat dalam hal pembuatan ranperda. Tidak hanya untuk menjalin kedekatan dengan masyarakat, sosialisasi juga dilakukan agar masyarakat paham dan mengerti tentang peran serta masyarakat dalam pembentukan perda.

Selama pandemi berlangsung DPRD Kota Batam dapat menjalankan fungsi pembentukan perda dengan memanfaatkan teknologi yang ada. Melihat bahwa

---

<sup>54</sup> *Ibid*

masyarakat saat ini lebih cenderung mencari informasi terkini dari media sosial daripada media massa konvensional. Melalui media sosial tanpa melakukan kontak langsung dengan masyarakat, DPRD Kota Batam dapat mencakup wilayah yang luas sampai pelosok wilayah sehingga memudahkan untuk mengikutsertakan masyarakat dengan cara menyampaikan pendapatnya secara bebas di media sosial. DPRD Kota Batam dapat melakukan penyebaran informasi menggunakan media sosial seperti twitter, facebook, youtube hingga instagram mengenai pembentukan peraturan daerah kepada masyarakat kemudian menampung aspirasi masyarakat agar dapat diolah menjadi suatu rancangan peraturan daerah. Penggunaan media sosial ini pun juga dapat diteruskan setelah pandemi berakhir.

Terkait upaya untuk meningkatkan kualitas anggota DPRD Kota Batam dapat dilakukan dengan mengadakan pelatihan atau workshop penyusunan peraturan daerah, terutama bagi anggota DPRD yang kemampuan ilmunya berbeda dengan bidang dan tugasnya. DPRD Kota Batam harus lebih memperhatikan lagi Program Pembentukan Peraturan Daerahnya dan Prioritas Ranperda yang akan dibahas sehingga dapat mencegah terjadinya kemoloran dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam hal padatnya jadwal DPRD Kota Batam, sebaiknya lebih ditegaskan aturan tentang kewajiban mengatur waktu atau membagi waktu terkait pelaksanaan pembahasan penyusunan peraturan daerah, sehingga dalam pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah ini dapat berjalan sesuai waktu yang telah ditetapkan dan apabila anggota DPRD tidak mematuhi maka sebaiknya diberi sanksi yang tegas.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan tentang implementasi fungsi pembentukan peraturan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam di masa pandemi *Covid-19* maka dapat disimpulkan yaitu:

1. Pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kota Batam di masa Pandemi *Covid-19* dapat dikatakan masih belum baik, meskipun selama pandemi berlangsung DPRD Kota Batam telah menghasilkan 14 (empat belas) Peraturan Daerah yang sebelumnya dibahas dan akhirnya disahkan dengan Pemerintah Kota Batam. Namun dari 14 (empat belas) Peraturan Daerah yang disahkan, pada tahun 2020 DPRD Kota Batam hanya berhasil mengesahkan satu dari lima usulan ranperda hasil inisiatif sendiri yaitu Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pada 2021 juga hanya berhasil mengesahkan satu dari tiga usulan ranperda hasil inisiatif DPRD yaitu Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2021 tentang Pembangunan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan. DPRD Kota Batam lebih banyak mengesahkan peraturan yang berasal dari usulan Pemerintah Kota Batam, hal tersebut membuktikan bahwa belum maksimalnya kinerja DPRD Kota Batam dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan

daerah karena indikator keberhasilan DPRD dilihat dari seberapa banyak usulan ranperda inisiatif DPRD dan berapa jumlah yang berhasil di sahkan. DPRD Kota Batam kurang produktif dan inovatif dalam menghasilkan Rancangan Peraturan Daerah yang seharusnya sebagai wakil rakyat fungsi tersebut diharapkan dapat mensejahterakan rakyat.

2. Hambatan yang muncul dari implementasi fungsi pembentukan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota

Batam adalah :

- a. Terbatasnya pertemuan langsung untuk membahas raperda,
- b. Ketatnya peraturan perjalanan dinas guna konsultasi dan studi banding raperda,
- c. Adanya peraturan perundang-undangan yang baru dari pemerintah pusat di saat DPRD sedang membahas rancangan peraturan daerah,
- d. Kesibukan anggota DPRD Kota Batam yang menjadikan rapat tidak mencapai hasil,
- e. Kurang siapnya anggota DPRD Kota Batam untuk membahas raperda,
- f. Kurangnya kemampuan dari anggota DPRD Kota Batam dalam menyusun Perda.

## **B. Saran**

1. Perlu ditingkatkan kualitas anggota DPRD Kota Batam dalam hal memberikan usulan ranperda hasil inisiatif sendiri serta dalam hal menyerap aspirasi masyarakat.
2. Pentingnya melakukan optimalisasi kinerja DPRD Kota Batam, sehingga kedepannya semakin baik dalam sinergitasnya dengan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan bersama guna kemajuan daerah.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017.
- A.Ubaedillah& Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Ctk. Ke 8, Prenada Media Group, Jakarta, 2015.
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995.
- W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009.
- B. N. Marbun, *DPR Daerah: Pertumbuhan, Masalah & Masa depannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- CST. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, edisi ketia, Balai Pustaka, Jakarta, 2003.
- Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, Ruas Media, Yogyakarta, 2018.
- Fajrurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.
- Fioren Maria Lasut, *Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Lex Administratum, Vol. VI/No. 4/ 2018.*
- H.A.W.Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- John M. Echols, *Dictionary of Law*, Gramedia, Jakarta, 1997.
- J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1958.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yokyakarta, 2007.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta, 2008.

Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017.

Reynold Simandjuntak, Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional, *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 No. 1, Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

\_\_\_\_\_, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, *Etika hubungan Legislatif Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2010.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Soenobo Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.

Soekarto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Kedelapan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Sukarna, *Sistem Politik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

## **Jurnal**

Aminuddin. 2015. *Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. e-Jurnal Katalogis. Vol. 3 No. 12. hlm. 133

Jumadi, “Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Hukum Unsulbar*, Vol. 1 No. 1, Universitas Sulawesi Barat, 2017.

*Jurnal Media Hukum*, Edisi No.2 Vol.23, 2016.

*Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 No. 1, 2015.

*Jurnal Hukum Progresif*. Vol. XI No. 1 Juni 2017. hlm. 1850

Muhammad Suharjono. 2014. *Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 10 No. 19. hlm. 23

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 atas perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah.

Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019.

Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintahan Daerah.

### **Data Elektronik**

<http://repository.radenintan.ac.id/6800/1/SKRI%5BSI.pdf>, Akses pada tanggal 8 Maret 2022.

<http://repositori.ukdc.ac.id/524/4Buku%20Hak%20Asasi%20Politik%20Perempuan-Bab%20II.pdf>, Akses pada tanggal 14 Maret 2022.

Siti Nurhidayanti, "Proses Pembentukan Peraturan Daerah", dalam <https://jdih-dprd.bantulkab.go.id/ruanglegisasi/detail/3/proses-pembentukan-peraturan-daerah.html>, Akses pada tanggal 16 April 2022.

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kota Batam, “Laporan Pansus Pembahasan Ranperda Pencabutan Lima Perda Kota Batam sekaligus Pengambilan Keputusan”, terdapat dalam <https://jdih.batam.go.id/?p=2852>, Akses pada tanggal 2 Agustus 2022.

### **Wawancara**

Suryani, Anggota Bapemperda DPRD Kota Batam, pada tanggal 2 Agustus 2022.

Werton Panggabean, Anggota Bapemperda DPRD Kota Batam, pada tanggal 3 Agustus 2022.



## LAMPIRAN



FAKULTAS  
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Jl. Kalurangkem 14,5 Yogyakarta 55584  
T. (0274) 7070222  
E. fh@uii.ac.id  
W. law.uii.ac.id

### SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 384/Perpus/20/H/XII/2022

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Joko Santosa, A.Md.**  
NIK : **961002136**  
Jabatan : **Staf Perpustakaan Referensi Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Maysarah  
No Mahasiswa : 18410641  
Fakultas/Prodi : Hukum  
Judul karya ilmiah : IMPLEMENTASI FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN  
DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH (DPRD) KOTA BATAM DI MASA PANDEMI  
CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) TAHUN  
2020-2021

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil 20.%

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 01 Desember 2022 M  
07 Jumadil Awwal 1444 H

Perpustakaan Referensi FH UII

Joko Santosa, A.Md.





FAKULTAS  
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584  
T. (0274) 7070222  
E. fh@uii.ac.id  
W. fh.uui.ac.id

Nomor : 236/Dek/70/SR/Div. URT/TU/H/VII/2022  
Hal : Izin Penelitian

28 Juli 2022 M  
29 Dzulhijah 1443 H

Kepada Yth.  
Sekretaris DPRD Kota Batam  
Jl. Engku Putri, Baloi Permai, Kec. Batam Kota,  
Kota Batam, Kepulauan Riau

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Dengan hormat, kami beritahukan bahwa sebelum mengakhiri kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, setiap mahasiswa diwajibkan membuat karya ilmiah sebagai tugas akhir dalam bentuk Skripsi, Studi Kasus Hukum (SKH), Legal Memorandum (LM).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas mahasiswa kami:

Nama : Maysarah  
No. Mahasiswa : 18410641  
Program Studi : Hukum  
Alamat : Jl. Munggur 135 RT. 7/RW. 21,  
Ds. Gejayan, Kel. Condongcatur, Kec. Depok, Sleman, DIY  
Telp Rumah/HP : 082372379955  
Dosen Pembimbing : Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Bermaksud untuk memohon keterangan/data-data pada Jawatan/Lembaga yang berada di wilayah yang Bapak/Ibu pimpin, untuk menyusun karya ilmiahnya dengan judul "Implementasi Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam di Masa Pandemi Corona Virus Disease (Covid) 2019."

Dalam penyusunan karya ilmiah tersebut, mahasiswa kami akan mengadakan penelitian di : Kantor Sekretaris DPRD Kota Batam

Untuk kelancaran dan legalitas penelitian tersebut disyaratkan adanya persetujuan/izin dari instansi yang Bapak/Ibu pimpin, sehingga besar harapan kami Bapak/Ibu dapat memberikan izin kepada mahasiswa tersebut.

Perlu kami beritahukan pula bahwa hasil karya ilmiah tersebut semata-mata bersifat dan bertujuan untuk kepentingan keilmuan, tidak disajikan kepada pihak luar.

Atas perhatian dan kerja sama Bapak/Ibu diucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Dekan,  
  
Prof. Dr. Budi Agas Riswandi, S.H., M.Hum  
N.K. 014100109

