

## **Pengharmonisasian Materi Muatan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Badan Usaha Milik Daerah**

**Madha Agsyanohabi Rukmanda; Nanik Prasetyoningsih**

Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia  
Korespondensi: madha.a.law17@mail.umy.ac.id

*Submitted: 25-11-2021; Reviewed: 29-12-2021; Revised:31-12-2021; Accepted: 31-12-2021*

*DOI: <http://dx.doi.org/10.18196/mls.v3i1.13224>*

### **Abstrak**

Mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah cita-cita Negara Indonesia, dalam proses mewujudkan tersebut diperlukanlah suatu produk hukum yang mengatur tata cara pemerintahan yang mengatur jalannya roda pemerintahan. Suatu produk hukum yang mengatur tersebut dapat tercipta dengan melalui berbagai runtutan alur yang baik dan benar menurut peraturan perundang-undangan. Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana saja proses dan alur penyusunan produk hukum tersebut. Dari penelitian ini dijelaskan bahwa dalam proses pembahasan perancangan produk hukum daerah ternyata banyak dalam pembahasan penyusunan produk hukum akan melewati banyak tahapan, salah satunya harmonisasi. Dalam menyusun penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian gabungan yakni Normatif-Empiris. Kemudian dari yang didapat akan diolah secara deskriptif dengan memberikan pemaparan tertulis yang lengkap dan mendalam untuk mengungkap apa saja materi yang dibahas dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Data yang digunakan oleh penulis diambil dari lokasi yang relevan dengan pembahasan serta menggunakan tambahan dari wawancara, studi pustaka dan internet. Hasil akhir dari penelitian ini menjelaskan bahwa dalam menyusun suatu produk hukum diperlukan tahapan-tahapan yang panjang, salah satunya adalah harmonisasi materi muatan, tahapan harmonisasi tersebut diantara pembicaraan terhadap pandangan umum dan pembahasan frasa bahasa peraturan daerah. Hal ini dilakukan agar produk hukum yang dibentuk sesuai dengan tujuan dan cita-cita Negara Indonesia.

**Kata kunci :** harmonisasi, peraturan daerah, penyertaan modal

### **Abstract**

Realizing the welfare of the people is the ideals of the State of Indonesia, in the process of realizing this a legal product is needed that regulates government procedures that regulate the running of the wheels of government. A legal product that regulates it can be created by going through various good and correct sequences according to the laws and regulations. The purpose of this research is to find out how the process and flow of the preparation of the legal product is. From this research it is explained that in the process of discussing the design of regional legal products, it turns out that many discussions of the preparation of legal products will pass through many stages, one of which is harmonization. In compiling this research, the author uses a combined type of research, namely Normative-Empirical. Then the results obtained will be processed descriptively by providing a complete and in-depth written explanation to reveal what materials are discussed in the preparation of the draft regional regulations. The data used by the author is taken from locations relevant to the discussion and uses additional data from interviews, literature studies and the internet. The final result of this study explains that in compiling a legal product a long stage is needed, one of which is the harmonization of the content material, the

harmonization stage is in between the discussion of general views and the discussion of the language phrases of regional regulations. This is done so that the legal products formed are in accordance with the goals and ideals of the State of Indonesia.

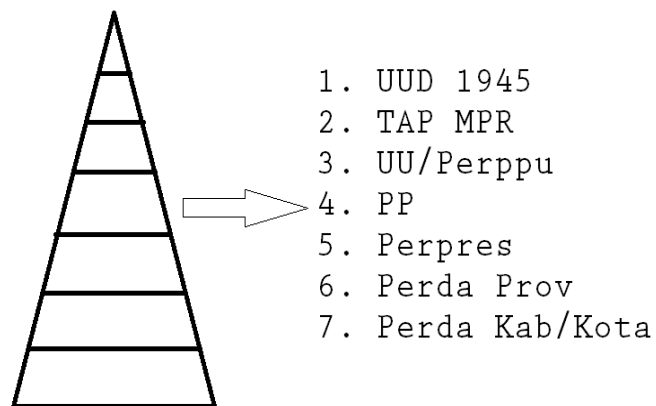
**Keywords:** harmonization, local regulations, equity participation.

## 1. Pendahuluan

Mewujudkan kesejahteraan rakyat ialah cita cita Negara Indonesia. Hal ini sesuai dengan penggalan bunyi pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia alenia ke-4(empat). Dalam hal mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia diperlukan suatu pengaturan agar cita cita ini berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Dalam hal ini, pemerintah mengeluarkan pengaturan pengaturan dalam bentuk produk hukum yang mengatur tatanan bernegara.<sup>1</sup>

Sistem norma hukum di indonesia disusun berlapis lapis dan berjenjang jenjang sekaligus berkelompok kelompok, dimana norma norma tersebut berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi yang mana norma itu bersumber pada norma yang belaku dan lebih tinggi pula demikian seterusnya hingga sampai pada suatu norma dasar negara Indonesia, yaitu Pancasila.<sup>2</sup> Peraturan Perundang Undangan di Indonesia sudah disusun sedemikian rupa menjadi Piramida Hierarki Perundang Undangan. Tujuan utama dari disusunnya sistem Peundang Undangan ini agar tidak terjadi suatu ketidakpastian hukum dikarenakan adanya tumpah tindih kebijakan dan peraturan dalam tingkatan manapun<sup>3</sup> :

Gambar 1. Sistem Hierarki Perundang Undangan di Indonesia



Sumber : Buku *Teori dan Hukum Perundang-undangan*

Peraturan Daerah adalah objek paling vital untuk tujuan pembangunan Kesejahteraan masyarakat, hal ini dikarenakan jika hanya menggunakan pengaturan dari pusat atau pengaturan pada hierarki paling atas, akan terjadi banyak ketimpangan dan

<sup>1</sup> Irsyadi Ramadhany, 2015, *Peraturan Daerah Kajian Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*. Trussmedia Publishing Yogyakarta, h. 18.

<sup>2</sup> Tanto Lailam, 2017, *Teori dan Hukum Perundang Undangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. h. 28

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 30

ketidakpastian hukum. Dalam rangka melaksanakan amanat dari Undang Undang Dasar 1945, Pemerintah Daerah memiliki landasan hukum dalam menjalankan tugas tugasnya. Rumusan Pemerintah Daerah sebagai unsur Pemerintahan Daerah telah diatur dalam Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang Undang tersebut dapat dipahami bahwa dalam proses menjalankan roda pemerintahan, Pemerintah Daerah menggunakan dasar Negara Hukum. Hal tersebut selaras dengan sebuah sistem yang dainut di Indonesia, sistem *Rule of Law*, atau biasa disebut dengan “aturan hukum”. Selain menggunakan sistem *Rule of Law*, dalam menjalankan sistem pemerintahan, Indonesia juga menganut sistem *Trias Politica*. Sistem *Trias Politica* adalah pembagian kekuasaan pemerintahan di Indonesia. Sistem *Trias Politica* dibagi menjadi lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Menurut Wahyu Eko Nugroho dalam Jurnal Keadilan, Setiap lembaga daerah memiliki tugas dan fungsinya masing masing sesuai konsep *trias politica*.<sup>4</sup> Konsep ini dalam kehidupan berpolitik, merupakan cara cara untuk berpolitik secara demokratis dengan harapan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh suatu lembaga negara, dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* atau biasa disebut saling koreksi dan saling mengimbangi satu sama lain. Dalam konsep *trias polica*, Pemerintah Daerah berperan dalam 2(dua) sub bagiannya, yakni Eksekutif dan Legislatif. Eksekutif disini dimaksudkan sebagai lembaga yang “menjalankan atau melaksanakan” aturan, dan Legislatif sebagai lembaga “pembentuk peraturan”. Maka dari itu Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya tidak hanya tentang kekuasaan saja, melainkan berlandaskan prinsip hukum yang dianut di Indonesia.

Dengan berlakunya prinsip negara hukum pada level manapun termasuk level Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Daerah berhak dan Berkuasa untuk membentuk produk hukum untuk daerahnya masing masing sesuai dengan keadaan yang ada. Demi keamanan dan juga agar berjalan sesuai dengan yang direncanakan maka Pemerintah Daerah diberikan suatu hak dan wewenang oleh Pemerintah Pusat untuk menjalankan roda pemerintahan. Hak yang dimaksud ini adalah hak atribusi, hak ini memiliki artian pemberian wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah atau Organ Pemerintahan sederajat<sup>5</sup>. Wewenang sendiri merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang Pemerintahan. Wewenang disini tidak hanya wewenang memebntuk keputusan pemerintah atau sering disebut dengan *bestuur*, tetapi juga meliputi wewenang dalam rangka melaksanakan tugas dan kewajiban. Dan yang paling utama wewenang ini sudah ditetapkan didalam Peraturan Perundang Undangan<sup>6</sup>.

Kewenangan yang dimilik oleh organ atau institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan suatu keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diberikan oleh pusat secara atribusi, delegasi, atau mandat. Seluruh kewenangan yang diberikan dengan cara apapun memiliki dasar, yaitu

---

<sup>4</sup> Wahyu Eko Nugroho, Implementasi Trias Politica dalam Siste, Pemerintahan di Indonesia, *Gema Keadilan Edisi Jurnal*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, h. 66

<sup>5</sup> Sovia Hasanah, *Pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5816ab6ea74a7/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat/#:~:text=Atribusi%20adalah%20pemberian%20wewenang%20pemerintahan,oleh%20organ%20lain%20atas%20namanya>. Diakses pada 28 September 2020 pukul 21.37

<sup>6</sup> Ateng Syafrudin, 2000, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, *Jurnal Pro Justisia, Edisi IV Tahun 2000*, Universitas Parahyangan, h. 22

Undang Undang Dasar tahun 1945 dan atau ketentuan hukum tata negara, lagi lagi disini dijelaskan bahwa dalam memutar roda pemerintahan, Pemerintah Daerah tidak semena mena saja<sup>7</sup>.

Pemerintah Daerah sendiri tentu saja diisi oleh banyak bagian bagian, namun dalam hal pembentukan peraturan perundang undangan Pemerintah Daerah menunjuk Bagian Hukum yang memadai untuk memegang kendali disini. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Pemerintah Daerah merespon dan menindaklanjuti maksud dari Pasal 18 ayat (7) Undang Undang Dasar tahun 1945. Tentu saja dalam hal menjalankan roda pemerintahan tingkat Daerah, Pemerintah Daerah yang mana menunjuk bagian hukum juga berkolaborasi dengan bagian bagian lainnya. Khusus dalam hal pembentukan Peraturan Perundang Undangan baik itu Peraturan Daerah atau Peraturan sederajat lainnya, Bagian Hukum berklaborasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kerjasama antar Bagian Hukum dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini nantinya akan membentuk suatu peraturan khusus untuk daerah yang dipimpin oleh Pemerintah Daerah terbut, peraturan yang dibentuk nantinya disebut dengan Produk Hukum Daerah. Produk Hukum Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten atau Kota tentunya disusun tidak asal asalan. Dalam proses penyusunan Produk Hukum Daerah ada tahapan tahapan khusus, tahapan tahapan yang dimaksud nantinya akan dibahas dalam tinjauan pustaka dalam poin Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah.

Layaknya kerjasama lainnya, dalam hal kerjasama antara Bagian Hukum dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga diwarnai dengan ketidak seragaman atau adanya pola pikir yang berbeda. Oleh karenanya jika hal ini dibiarkan malah menjadi kerancuan kebelakangnya. Maka dari itu diperlukan pembahasan lebih lanjut antara kedua pihak ini untuk meminimalisir adanya ketidak seragaman itu tadi, yang mana bisa menyebabkan tidak pastinya suatu hukum yang ada.

Di Kabupaten Madiun sendiri, dalam proses pembahasan suatu raperda sepemahaman dari penulis selalu ada ketidak sependapatan antara bagian hukum sebagai penyusun yang mana memiliki latar belakang pendidikan dalam proses penyusunan raperda dengan DPRD yang mayoritas tidak mengetahui prosedur pembentukan suatu perda. Khususnya dalam tahapan Harmonisasi, terdapat banyak poin poin penting yang dibahas disana yang berjalan alot untuk mencari jalan tengahnya. Tahapan harmonisasi ini tidak dapat ditentukan batasan waktu dalam pengerjaannya, lama dari pembahasan ini tergantung dari materi muatan yang sedang dibahas.

Materi muatan yang dibahas dalam tahapan harmonisasi, diharapkan hasil akhirnya sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan oleh daerah masing masing. Pembahasan materi muatan ini memerlukan pembahasan yang mendalam dan menyeluruh pula. Dalam tahapan ini lembaga yang berhak menangani adalah bagian hukum yang berkoordinasi dengan pihak pihak lain dalam proses pembentukannya yang mana tujuan dari semua ini untuk menciptakan suatu hukum yang pasti dan minimnya ketidakpastian hukum dari berbagai aspek melalui tahapan Harmonisasi. Maka dari itu, dibutuhkan penelitian lebih lanjut dan mendalam tentang Pengharmonisasian Materi Muatan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Madiun.

---

<sup>7</sup> Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Citra Aditya Bakti, h. 217

## 2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Hukum Normatif-Empiris. Data primer dalam penelitian ini dilakukan dengan bahan pustaka yang meliputi peraturan perundang-undangan. Sedangkan Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil pembahasan atau penelaahan terhadap berbagai literature yang berkaitan dengan masalah penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum. Teknik Pengumpulan Data yang di pakia adalah studi kepustakaan dan wawancara. Data yang telah diperoleh kemudian dilakukan analisis. Dalam menganalisis data dari hasil penelitian yang dilakukan penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu dengan menjelaskan hasil penelitian menggunakan kata/kalimat yang menjelaskan secara rinci dan teratur untuk dijadikan sebuah paragraph yang dapat dibaca dan memberikan informasi terkait proses harmonisasi materi muatan dalam pembentukan peraturan daerah.

## 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### 3.1. Konsep Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Peraturan Perundang-undangan sangat diperlukan bagi sebuah Negara, tujuan utama adanya peraturan perundang-undangan ini tidak hanya sekedar menciptakan sebuah pembukuan system perundang-undangan dan sistem pemerintahan yang berjenjang dan berlapis saja namun lebih ditujukan untuk menciptakan sebuah perubahan dalam kehidupan bernegara.<sup>8</sup> Indonesia merupakan Negara hukum sebagaimana telag tercantum dalam pembukaan Undnag-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”,<sup>9</sup> dimana dengan sebutan Negara Hukum ini Indonesia memiliki aturan aturan hukum yang berbentuk Perundang Undangan. Bentuk aturan perundang undangan ini nantinya berfungsi untuk mengatur tatanan masyarakat menuju ke arah yang lebih baik lagi.<sup>10</sup> Konsep peraturan perundang undangan di indonesia disusun menurut hierarkinya. Dalam suatu sistem norma hukum, terdapat norma hukum yang berjenjang yang menetapkan apabila norma hukum yang dibawah akan berlaku jika pembentukannya berdasrakan norma yang lebih tinggi. Hal ini berjenjang seterusnya hingga ke norma dasar atau *grundnorm*.<sup>11</sup>

Konsep pembentukan peraturan perundan undangan haruslah memperhatikan kaidah kaidah pembentukannya, yaitu :

- a. Landasan Filosofis, Norma hukum itu sesuai dengan cita cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi.
- b. Landasan Sosiologis, Norma hukum yang akan dibentuk sesuai memiliki tingkat efektifitas tinggi dalam masyarakat.

---

<sup>8</sup> Jazim Hamidi, Kemilau Mutik, 2011, *Legislative Drafting*, Total Media, Yogyakarta, h. 1

<sup>9</sup> Jazim Hamidi, kemilau Mutik, *Ibid.*, h. 2

<sup>10</sup> Ferry Irawan Febriansyah, 2016, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang Undanagn di Indonesia, *Jurnal Prespektif volume XXI No 3*, h. 220

<sup>11</sup> Tanto Lailam, *Op.Cit.*, h. 12

- c. Landasan Yuridis, Norma hukum yang akan dibentuk harus berdasarkan norma norma di atasnya. Lembaga pembentuk undang undang dan pengujinya dilaksanakan oleh lembaga yang ditunjuk dan diberi kewenangan.
- d. Landasan Politis, Dalam konsideran undang undang harus tergambar adanya isstem rujukan konstitusional menurut cita cita dan norma dasara UUD 1945
- e. Landasan Administratif, Merupakan sub bagian perhatian atau konsideran yang bersifat fakultatif atau sesuai dengan kebutuhan.<sup>12</sup>

Dalam membentuk undang undang, harus memperhatikan sumber hukum pembentukan peraturan perundang undangan. Sumber hukum dalam pembentukan peraturan perundang undangan dibagi menjadi 2(dua) macam yaitu formil dan materiil. Sumber hukum formil mencakup asas tujuan yang jelas demi keadilan, asas lembaga yang tepat untuk membentuk undang undang, asas perlu pengaturan, asas yang dapat dilaksanakan dan konsensus. Sedangkan sumber hukum materiil mencakup asas terminologi dan sistematika yang baik dan benar.<sup>13</sup>

Sumber hukum materiil adalah faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum, hal ini memiliki pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhad keputusan hakim dan lain sebagainya, atau faktor yang ikut mempengaruhi isi dari aturan aturan yang dibentuk, serta tempat pengambilan materi hukum tersebut. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum.<sup>14</sup> Sedangkan sumber hukum formil adalah sumber hukum yang mengacu pada suatu rumusan peraturan yang memiliki entuk tertentu sebagai dasar berlaku sehingga ditaati serta mengikat hakim dan para penegak hukum. Sumber hukum formil terdiri dari :

- a. Peraturan perundang-undangan;
- b. Konvensi ketatanegaraan;
- c. Yurisprudensi;
- d. Perjanjian internasional;
- e. Doktrin dan ilmu hukum.<sup>15</sup>

Selain 2(dua) Sumber hukum formil dan materiil diatas, terdapat pula asas asas hukum umum yang belaku dalam pembentukan peraturan perundang undangan. Berbicara mengenai asas, perlu didalami dterlebih dahulu makna dari asas itu sendiri. Asas adalah sebuah kata benda yang memiliki arti dasar, dasar tersebut adalah sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Asas memiliki nama lain yaitu *principle* yang mana jika diterjemahkan memiliki arti suatu kebenaran atau doktrin yang fundamental, prosedur penentuan hukum yang mantap.<sup>16</sup> Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan tidaklah diperbolehkan melanggar asas asas yang berlaku di Indonesia, asas-asas tersebut anatarlain :

---

<sup>12</sup> Tanto Lailam, *Ibid* h. 61-71

<sup>13</sup> Ferry Irawan Febriansyah, *Op.Cit.*, h. 223

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 25

<sup>15</sup> Putra Astomo, *Op.Cit.*, h. 27

<sup>16</sup> Jazim Hamidi, kemilau Mutik, *Op.Cit.*, h. 20-21

- a. Asas *lex superior derogat legi inferior*, yaitu hukum atau peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan dibawahnya
- b. Asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu hukum atau peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang umum
- c. Asas *lex posterior derogat legi priori*, yaitu hukum atau peraturan yang lebih baru mengesampingkan peraturan yang lebih lama.<sup>17</sup>

### **3.2.Konsep Pemerintahan**

#### **3.2.1. Tugas Pokok Pemerintah Daerah**

Menindaklanjuti asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Pemerintahan, Pemerintah Daerah diisi oleh lembaga lembaga tertentu yang dibagi menjadi 3(tiga) lembaga. Ketiga lembaga yang dimaksudkan adalah Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif, ketiga kekuasaan ini sering disebut dengan kata trias politica. Konsep trias politica sendiri ditemukan oleh seorang filsuf asal perancis, montesquieu. Trias politica sendiri berasal dari bahasa Yunani, “tri” yang berarti tiga, “as” yang berarti poros atau pusat, dan “politica” yang berarti kekuasaan<sup>18</sup>

Konsep diatas menimbulkan sebuah konsekuensi yang mana dari ketiga lembaga itu sangat dimungkinkan dapat berkoordinasi satu sama lain. Hal ini diperkuat dengan pendapat dari Prof Jimly, yang menyatakan : “kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan tersebut kedalam cabang cabang tertentu yang nantinya antar cabang tersebut dapat menimbulkan sebuah sifat check and balances, kekuasaan antar cabang tersebut saling mengimbangi satu sama lainnya.”<sup>19</sup>

Indonesia sendiri menganut konsep trias politica dalam membagi kekuasaan. Pengertian dari trias politica sendiri sebagai berikut :

- a. Kekuasaan Legislatif. Adalah sebuah kekuasaan untuk membentuk undang undang berdasarkan Undang-undang Dasar 1945. Badan hukum yang menempati kekuasaan legislatif di tingkat pusat adalah badan perwakilan rakyat (DPR) dan jajarannya yang setingkat. Sedangkan badan hukum yang berwenang di tingkat daerah adalah dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD)<sup>20</sup>
- b. Kekuasaan Eksekutif. Adalah suatu lembaga eksekutor atau melaksanakan undang undang, menjaga tata tertib, dan lain lain. Dalam kehidupan sehari ahri lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Badan hukum yang menempati kekuasaan Eksekutif adalah Pemerintah (Presiden, Kabinet, dan Jajarannya).<sup>21</sup>
- c. Kekuasaan Yudikatif. Adalah sebuah kekuasaan untuk justice, kekuasaan untuk menjatuhkan hukuman dan memberikan putusan atas pelanggaran terhadap Peraturan

---

<sup>17</sup> Tanto Lailam, *Op.Cit.*, h. 88-90

<sup>18</sup> Efi yulistywati, Endah pujiastuti, Tri mulyani, 2016, Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia” *Jurnal Dinamika Sosial Budaya Vol. 18 No 2*

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 58

<sup>20</sup> Christiani Jumita Umboh, 2020, Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, *Lex Administratum, Vol VIII/ No 1*

<sup>21</sup> Wery Gusmansyah, 2017, Trias Politica Dalam Prespektif Fikih Siyasa, *Al Imarah Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam VOL 2, No 2*

yang sudah ada. Badan hukum yang menempati kekuasaan ini adalah badan peradilan (Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan lembaga peradilan lainnya).<sup>22</sup>

Dengan adanya tiga lembaga seperti disebutkan diatas, masing masing lembaga memiliki konsekuensi untuk tidak saling mengintervensi satu sama lain. Karena ketiga lembaga tersebut adalah lembaga tinggi negara indonesia. sehingga kewibawaan dari ketiga lembaga tersebut sangat dipandang.

### **3.2.2. Lembaga Eksekutif**

Pemerintah Daerah menurut Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945.

Untuk lebih spesifiknya, lembaga eksekutif (perangkat daerah) yang akan dibahas dalam penelitian ini untuk melaksanakan kegiatan harmonisasi adalah Bagian Hukum. Dimana Bagian Hukum sendiri juga memiliki tugas, fungsi, dan tata kerja. Bagian Hukum yang dirujuk adalah Bagian Hukum Daerah Kabupaten Madiun, maka dari itu landasan hukum ruang gerak Bagian Hukum Kabupaten Madiun diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 54 tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun.

Dalam Pasal 12 ayat (1) Peraturan Bupati Nomor 54 tahun 2019 disebutkan bahwa, Bagian Hukum memiliki tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang Perundang Undangan, bantuan hukum dan dokumentasi serta informasi.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1), Bagian Hukum menyelenggarakan fungsi : a. Penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang Perundang Undangan, Bantuan Hukum, serta Pendokumentasian Hukum; b. Penyiapan bahan pengoordinasian kebijakan daerah bidang perundang undangan, bantuan hukum dan pendokumentasian hukum; c. Penyiapan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang perundang undangan, bantuan hukum, serta pendokumentasian hukum.; d. Penyiapan bahan dan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang undangan, bantuan hukum dan pendokumentasian hukum

### **3.2.3. Lembaga Legislatif**

Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 tahun 2014, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki beberapa fungsi, antaralain : a. Fungsi Legislasi, suatu fungsi yang mencerminkan status DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Yang dimaksudkan disini adalah fungsi DPRD dalam membentuk peraturan daerah, yang sudah menjadi tugas dan kewenangan dari DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif; b. Fungsi Anggaran, suatu fungsi memberikan persetujuan APBD yang diajukan Gubernur; c. Fungsi Pengawasan, suatu fungsi yang memberikan wewenang mengontrol pelaksanaan peraturan perundang undangan di tingkat daerah.

---

<sup>22</sup> Cipto Prayitno, 2020, Analisis KONstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, *Jurnal Konstitusi VOL 17, No 2*



Adapun tugas dan wewenang dari DPRD menurut Maya Sari sesuai dengan PP nomor 41 tahun 2007 adalah sebagai berikut<sup>23</sup> : a. Membentuk Peraturan Daerah, sebagai lembaga legislatif, DPRD memiliki tugas membentuk peraturan daerah. Peraturan daerah itu sendiri tentunya dibuat berdasarkan urgensi dari daerah masing masing, apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat daerah; b. Membahas Bersama Pemimpin Daerah, dalam membentuk peraturan daerah tentunya ada tahapan pembahasan, dimana pembahasan ini nantinya akan memunculkan sebuah kesepakatan apa saja yang akan diundangkan. c. Membahas RAPBD bersama Pemimpin Daerah, masukan dari DPRD nantinya akan menjadi pertimbangan sesuai dengan kemampuan keuangan Daerah; d. Melaksanakan Tugas dan Wewenang lain yang diatur dalam Undang Undang

#### **3.2.4. Produk Hukum Daerah dan Prosedur Pembentukannya**

Propemperda adalah sistem perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang digunakan untuk melaksanakan otonomi daerah. Propemperda sendiri disusun secara terencana terpadu, dan sistematis yang dilaksanakan untuk jangka waktu 1(satu) tahun yang disusun berdasarkan skala prioritas dan ditetapkan sebelum rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan. Propemperda sendiri memiliki kepanjangan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Propemperda berisikan daftar Rancangan Peraturan Daerah yang didasarkan ata Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi hierarkinya, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan, aspirasi masyarakat daerah setempat.

Dalam Propemperda akan membentuk suatu Produk Hukum Daerah. Produk Hukum Daerah secara umum adalah produk hukum berbentuk peraturan yang meliputi Peraturan Daerah atau nama nama lainnya Peraturan Kepala Daerah, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD atau Pimpinan DPRD berserta badan Kehormatan DPRD.

Dalam Pasal 5 Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang Undangan dalam lingkup apapun harus berdasarkan asass Pembentukan Peraturan Peundang Undangan yang baik meliputi : a. Kejelasan Tujuan; b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan dan; g. Keterbukaan.

Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka menjalanka otonomi daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, Peraturan Daerah dibentuk guna menyelaraskan Peraturan Dari Pusat dengan keadaan di daerah masing masing. Peraturan Daerah disusun dengan asas asas peraturan perundang undangan.

Peraturan daerah melalui beberapa tahapan, secara umum prosedur yang dilalui untuk menyusun suatu peraturan daerah baru antara lain : a. Identifikasi masalah; b. Identifikasi bagaimana perda yang baru dapat menyelesaikan permasalahan; c. Penyusunan Naskah akademik; d. Prose pembahasan bersama DPRD (Harmonisasi); e. Proses mendapatkan persetujuan dari DPRD; f. Proses pengesahan dan pengundangan.

---

<sup>23</sup> Maya Sari, *9 Tugas dan Fungsi DPRD di Indonesia*, <https://gurupkn.com/tugas-dan-fungsi-dprd>, diakses pada 3 Oktober 2020 pukul 23.20

Dalam produk hukum yang disusun, harus terdapat suatu tahapan pengharmonisan suatu raperda, tahapan tersebut adalah Harmonisasi. Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata harmonis diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan harmonis, atau seia sekata. Sedangkan kata harmonisasi diartikan sebagai pengharmonisan atau upaya mencari keselarasan. Menurut Anwar Fauzi yang mengutip pendapat LM Gandhi, harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim dan sistem asas hukum yang memiliki tujuan peningkatan kesatuan huku, keadilan, kesebandingan dan kepastian hukum<sup>24</sup>

Harmonisasi hukum dilakukan dalam rangka menghindarkan terjadinya disharmonisasi hukum demi terwujudnya pemerintahan yang baik. Contoh riil dalam disharmonisasi hukum antarlain tumpang tindih kewenangan, persaingan tidak sehat, pelanggaran, benuran kepentingan, sengketa, dan tindak pidana. Menurut Kusnu Goesniadhie, potensi terjadinya disharmonisasi hukum dikarenakan faktor faktor : a. Jumlah peraturan perundang undangan yang berlaku terlalu banyak; b. Perbedaan penafsiran untuk kepentingan; c. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik; d. Kendala dan hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang undangan.<sup>25</sup>

Untuk dapat melakukan harmonisasi terdapat langkah langkah yang harus dilakukan, antarlain : a. Identifikasi letak disharmonisasi; b. Identifikasi penyebab terjadinya disharmonisasi; c. Upaya penemuan hukum dengan metode penafsiran hukum untuk mengubah keadaan disharmoni menjadi harmoni; d. Upaya penalaran hukum untuk penafsiran hukum yang masuk akal; e. Penyusunan argumentasi yang rasional.<sup>26</sup>

Guna mewujudkan harmonisasi yang baik dan benar sesuai tata cara dalam peraturan perundang undangan diperlukan pendekatan pendekatan harmonisasi hukum. Seperti dijelaskan oleh Goesniadhie dalam bukunya dengan judul “mewujudka tata pemerintahan yang baik” ia menyebutkan bahwa pendekatan harmonisasi setidaknya ada 4(empat) macam yaitu : 1. Harmonisasi hukum yang mengacu pada perundang undangan, dapat diartikan harmonisasi peraturan perundang undangan yaitu penyerasian peraturan perundang undangan yang hendak disusun, sehingga peraturan yang disusun sesuai dengan target dan produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan prndip prindip hukum yang baik; 2. Harmonisasi mengacu pada ruang lingkup, adalah harmonisasi hukum yang dalam pengertiannya upaya harmonisasi tujuan, strategi untuk mencapai tujuan dan pedoman pedomannya dari masing masing peraturan perundangn undangan; 3. Harmonisasi mengacu pada keterpaduan kelembagaan, aspek hukum tata kelembagaan yang baik diwujudkan dengan bentuk interaksi hukum dan kelembagaan. Hal ini dikarenakan setiap komponen kegiatan selalu ada interaksi antara lembaga dan hukum. Maka dari itu diperlukan keserasian; Harmonisasi mengacu pada kodifikasi dan unifikasi, upaya 4. ini merupakan upaya untuk membatasi dan mengunci hasil harmonisasi hukum agar tidak berubah lagi.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Anwar Fauzi, 2014, *Harmonisasi Antara Fiqih Hadlanah Dengan Undang Undang No 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*, UIN Malang, h. 53

<sup>25</sup> Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum dalam Prespektif Perundang-undangan*, h. 11-12

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, h. 13-17

### **3.3. Proses Harmonisasi Materi Muatan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Madiun**

Pembentukan peraturan perundang undangan dikelompokkan menurut jenis jenisnya dan juga daerah yang dicakup. Sebagai contoh untuk peraturan daerah Provinsi, peraturan daerah tersebut dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan dengan persetujuan bersama dari Gubernur. Begitupun untuk peraturan daerah Kabupaten/Kota, peraturan daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan dengan persetujuan dari Bupati/Walikota.

Setiap negara selalu memiliki prinsipnya masing masing, dalam hal ini, Indonesia mengadopsi sistem Negara Hukum. Adanya sistem Negara Hukum ini membuat Pemerintah Daerah berhak dan berkuasa untuk membentuk produk hukum yang dipergunakan untuk mengatur daerahnya masing masing yang disesuaikan dengan keadaan daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah dikarenakan membentuk Peraturan Daerah merupakan suatu amanat konstitusi. Kewenangan ini akan selalu diperbolehkan selama Peraturan Daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi.<sup>28</sup>

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 5 ayat (3) dan (4) menyebutkan bahwa dalam rangka melaksanakan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten/kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, dimana otonomi daerah sepenuhnya di tingkat kabupaten/kota dan tugas tugas pembantuan lainnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Guna mendapatkan suatu peraturan daerah yang sempurna maka diperlukanlah suatu proses dan prosedur penyusunan Peraturan Daerah yang terkoordinasi, matang dan mendalam dalam proses pembahasan materi muatan dari peraturan daerah tersebut. Tahapan ini dinamakan tahapan Harmonisasi materi muatan.

### **3.4. Proses Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal di Kabupaten Madiun**

Rancangan dari peraturan daerah tentang penyertaan modal kepada BUMD Obyek Wisata Umbul dan BUMD PDAM Tirta Dharma Purabaya ini adalah tahapan awal dari dibentuknya suatu peraturan daerah baru. Peraturan daerah ini merupakan peraturan daerah yang diajukan oleh Bupati Madiun. Proses penyusunan peraturan daerah ini menggunakan landasan prosedur penyusunan peraturan perundang undangan yang berlaku yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006. Pada pasal (4) peraturan ini berbunyi "Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan prolegda"

Produk Hukum yang akan disusun ini diajukan oleh SKPD yang menginginkan adanya Peraturan baru, hal ini senada dengan isi dari Pasal 5 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 2006 Bab III tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum yang berbunyi :

---

<sup>28</sup> Jazim Hamidi, kemilau Mutik, *Op.Cit.* h. 5

Pasal 5 ayat (1) Pimpinan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) menyusun rancangan produk hukum daerah, ayat (2) Penyusunan produk hukum daerah didelegasikan kepada Bagian Hukum untuk dikaji ulang, ayat (3) Penyusunan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Produk Hukum yang akan disusun ini nantinya akan dibahas oleh tim dari Bagian Hukum dan masing-masing SKPD yang mengajukan. Hal ini telah tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 .

Pasal 6 ayat (1) Rancangan produk hukum daerah yang telah disusun tadi akan dibahas bersama sama oleh Bagian Hukum dan perwakilan dari SKPD, ayat (2) Pembahasan yang dimaksud dalam ayat (1) dimaksudkan untuk mencari dan mencatat Daftar Inventaris Masalah atau DIM yang menyangkut objek yang diatur, jangkauan, dan arah pengaturan.

Produk Hukum yang telah selesai dibahas harus mendapatkan paraf basah dari Kepala SKPD yang mengajukan dan Kepala Bagian Hukum sebagai tanda bahwa draft sudah dikoreksi dan telah sempurna. Hal ini sesuai dengan isi dari Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 yang berbunyi : “Rancangan produk hukum daerah yang telah dibahas dan telah sempurna harus mendapatkan paraf koordinasi dari Kepala SKPD dan Kepala Bagian Hukum sebagai tanda telah selesai.”

Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 menyebutkan bahwa : “Produk Hukum yang telah mendapatkan paraf basah dari Kepala SKPD dan Kepala Bagian Hukum nantinya dapat diajukan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan”

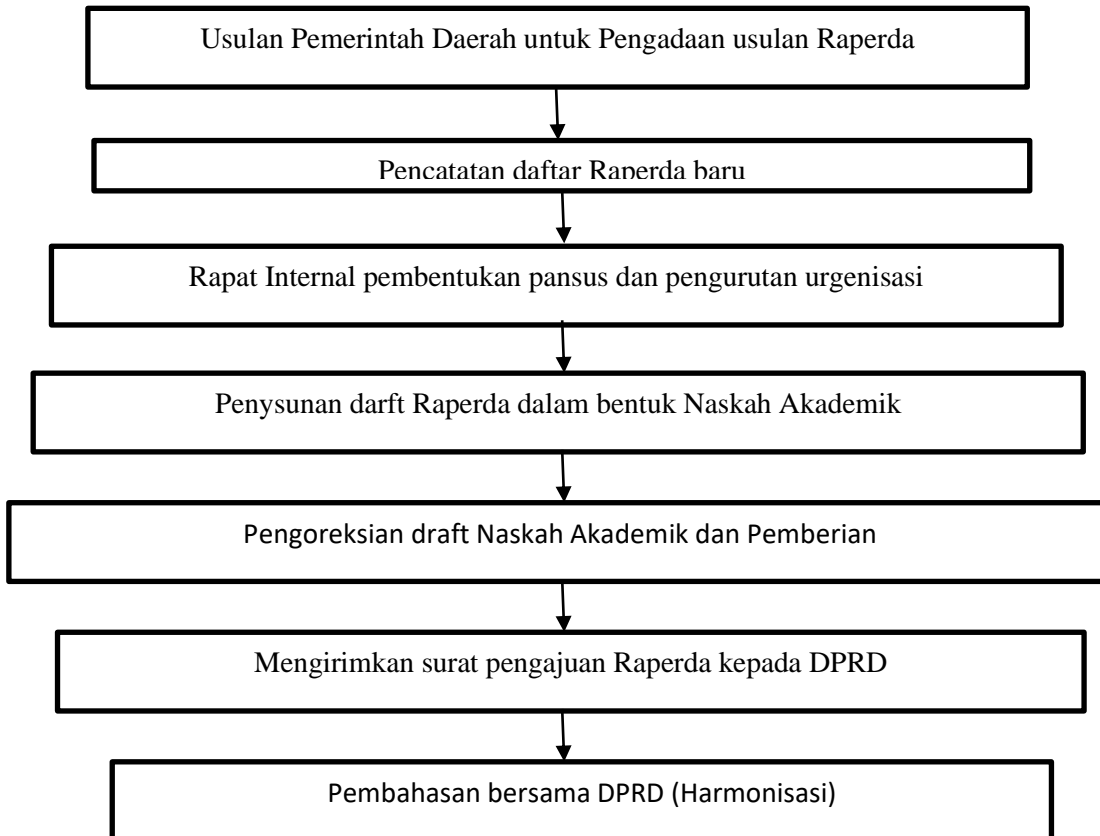
Hal-hal diatas terkait prosedur penyusunan rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan pernyataan narasumber dalam penelitian ini yang diwakili oleh Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Kabupaten Madiun, Bapak Muallim Setyo Wahyudi, S.H. beliau berpendapat bahwa :

Jadi Perda untuk tahun 2020 itu sudah Diawali pada tahun 2019, pada saat itu kita sebagai pihak eksekutif dalam artian wakil dari Bupati Kabupaten Madiun mempunyai Tugas dan Fungsi untuk mengkoordinir Perda-perda yang akan disusun untuk tahun 2020. Pertamata kita menyampaikan informasi kepada SKPD-SKPD yang ada di Pemerintahan kabupaten Madiun kita akan membuat Rancangan Peraturan Daerah untuk tahun 2020, kita tunggu dari masing masing SKPD untuk mengajukan usulan Rancangan Peraturan Daerah yang mereka ingin susun. Setelah kita terima usulan dari masing-masing SKPD, kita mengadakan rapat internal mengenai penyusunan draft rancangan ini, kita seleksi terlebih dahulu sesuai dengan tingkat urgensi. Dalam rapat internal ini bagian hukum telah membentuk tim khusus untuk menangani rancangan peraturan daerah yang akan disusun ini. Tim ini nantinya disebut dengan Tim Pansus atau Tim Panitia Khusus. Ketika kita sudah selesai menyusun draft kita kembalikan draft itu kepada SKPD, agar mereka menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik untuk disetor kembali ke bagian hukum. Setelah naskah akademik kita terima, kita koreksi terlebih dahulu sampai benar, ketika draft sudah benar maka Kepala SKPD yang mengajukan dan Kepala Bagian Hukum akan membubuhkan paraf koreksi kemudian kita dapat ajukan kepada DPRD.

Disamping mengoreksi naskah akademik yang disusun SKPD, kita sebagai pihak eksekutif juga bersurat kepada pihak Legislatif (DPRD) bahwa kita akan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah untuk tahun 2020, tahapan ini disebut dengan Propemperda. Setelah semua rangkaian ini terlaksana, maka kita akan maju ke tahap selanjutnya yaitu Pembahasan bersama DPRD atau Harmonisasi”<sup>29</sup>

Tahapan tahapan penyusunan rancangan produk hukum yang telah dijeaskan diatas jika digambarkan dalam sebuah diagram kurang lebih akan seperti ini :

Gambar 4 : Tahapan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah



Sumber : Draft Inventarisasi Bagian Hukum Kabupaten Madiun

Pada tahapan pembicaraan Raperda Penyertaan Modal Perusahaan Umum Daerah Obyek Wisata Umbul Kabupaten Madiun dan Penyertaan Modal Perusahaan Umum Air Minum Tirta Dharma Purabaya Kabupaten Madiun dibahas oleh pihak Bagian Hukum dan Pihak DPRD Kabupaten Madiun dengan persetujuan bersama. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan setelah draft dari Raperda mendapat persetujuan dari Kepala Bagian Hukum dan Kepala SKPD pemrakarsa. Tahapan pembicaraan ini dibagi dalam beberapa tingkatan. Pada tingkat pertama membahas tentang penjelasan tentang penyampaian rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh pihak Eksekutif atau dalam artian Bupati Madiun. Disebutkanlah beberapa rancangan peraturan Daerah yang akan dibentuk untuk periode tahun 2020. Kemudian pada tingkat kedua membahas tentang pandangan umum fraksi fraksi dari DPRD tentang Rancangan Peraturan

<sup>29</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum Kabupaten Madiun, Bapak Muallim Setyo Wahyudi, S.H.

Daerah tersebut, disini perwakilan para fraksi mengajukan pertanyaan-pertanyaan seputar rancangan tersebut. Kemudian dari pihak eksekutif yaitu Bupati akan memberikan jawaban terhadap pandangan umum DPRD tersebut. Kemudian pada tingkat ketiga dilaksanakanlah pembahasan rancangan raperda tersebut. Pembahasan meliputi penyelarasan Naskah Akademik dengan Draft Rancangan Undang-undang. Dalam tingkat ini dilaksanakan pula perbaikan-perbaikan frasa dalam Rancangan tersebut. Kemudian pada tingkat terakhir membahas tentang penetapan Raperda yang nantinya akan dikirimkan kepada Propinsi untuk mendapatkan fasilitasi dan nantinya rancangan itu akan disinkronisasikan hingga diterbitkan. Pada

### **3.5.Rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Pada BUMD Obyek Wisata Umbul Kabupaten Madiun**

Dibentuknya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki suatu tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah. pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola yang baik. Sehubungan dengan hal itu maka dalam system operasional pemerintah daerah dapat dicantumkan penyertaan modal daerah kepada perusahaan milik daerah. Penyertaan modal ini merupakan pemisahan asset daerah yang dikelola menjadi komponen modal pada badan usaha milik daerah.

Mekanisme penyertaan modal pemerintah daerah sendiri dinilai lebih efektif dalam ketimbang belanja daerah. Karena dengan adanya penyertaan modal, pemerintah daerah tidak serta merta melepas saja dana itu yang kemudian nantinya tidak terurus atau malah menjadi tidak bermanfaat. Penyertaan modal dinilai lebih efektif karenanya pemerintah daerah tidak sepenuhnya melepas anggaran dana mereka, namun menyerahkannya kepada perusahaan milik daerah untuk dikelola dengan imbal balik kepemilikan sebagian saham perusahaan tersebut. Dengan adanya penyertaan modal dari pemerintah daerah, diharapkan BUMD tersebut mampu meningkatkan perannya sebagai agen pembangunan yang berimbang pada peningkatan perekonomian masyarakat.

#### **3.5.1. Pembicaraan Tingkat ke-2**

Pada pembicaraan tingkat ke-2 ini membahas tentang pandangan umum fraksi fraksi dan jawaban dari Bupati Madiun. Rapat pandangan umum fraksi dan jawaban bupati bersifat terbuka yang dihadiri oleh masing-masing perwakilan fraksi dan segenap anggota DPRD, forum koordinasi pimpinan daerah, bupati madiun, sekretaris daerah kabupaten madiun, staff ahli, inspektur/kepala dinas / badan / sekretaris DPRD / bagian / instansi di jajaran Pemerintah Kabupaten madiun, direktur perusahaan daerah, camat, dan para hadirin dan tamu undangan.

Salah satu pandangan umum dan jawaban dari bupati sebagai berikut : Pandangan umum dari fraksi Kebangkitan Bangsa yang diwakili oleh Sdr. Sunarto Probo Widakdo, Fraksi Karya Pembangunan Sejahtera yang diwakili oleh Sdr. Riska Candra Sakti, S.T, Fraksi Demokrat yang diwakili oleh Sdr. Retno Wahyu Setyorini, S.E, dan Fraksi Gerindra yang diwakili oleh Sdr. Tri Wiwik Suryaningsih, S.Sos. “Dalam sautu pembentukan perusahaan umum daerah akan ada kelebihan dan kekurangannya, dapatkah disebutkan apasaja yang menjadi kelebihan dan kekurangan dari bentuk perusahaan umum daerah itu.” Kemudian pandangan umum tersebut dijawab oleh Bupati Madiun dengan jawaban : “Kelebihan khusus yang didapat pada Perusahaan Umum Daerah Obyek Wisata Umbul Kabupaten Madiun antara lain dengan cara menangani bidan usaha

yang soesifik (pariwisata) dan cukup strategis agar tidak dikuasai swasta, bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sekaligus mendapatkan keuntungan sebagai salah satu sumber PAD, selruuh modal dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Madiun sehingga penguasaan dan pengontrolan terhadap kinerja Perusahaan Umum Daerah Obyek Wisata Umbul Kabupaten Madiun lebih mudah dilakukan.

Pengelola memiliki cukup ruang dan kesempatan untuk berimprovisasi dan mengembangkan kreativitas, dan keberadaan Obyek Wisata Umbul sebagai lembaga konservasi, sekaligus pelestarian keanekaragaman satwa ex-situ / diluar jawasan, lebih leluasa memrankan fungsi edukasi. Adapun kekuarangan dari bentuk perusahaan umum daerah ini yaitu apabila perusahaan umum daerah mengalami kerugian maka pemerintah Kabupaten madiun juga akan mengalami kerugian tersebut. Perubahan bentuk hukum perusahaan daerah dilaksanakan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku antara lain Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan Peraturan Pemerinta Nomor 54 tahun 2017 tentang badan Usaha Milik Daerah (BUMD)”

### **3.5.2. Pembicaraan Tingkat ke-3**

Pembicaraan tingkat ke-3 membahas tentang penyempurnaan bahasa pasal per pasal. Salah satu penyempurnaan terdapat pada Bab I Bagian Kesatu tentang Maksud dalam Pasal (3) yang semula berbunyi : “Maksud penyertaan modal daerah adalah untuk memperkuat struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Obyek Wisata Umbul Kabupaten Madiun” terdapat masukan pembenahan dalam Pasal tersebut dikarenakan masih kurang tertata dalam segi bahasanya, oleh karenanya disempurkan hingga bunyi Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut : “Penyertaan Modal dimaksudkan untuk pemenuhan modal dasar dan memperkiat struktur permodalan pada Perumda Obyek Wisata Umbul Kabupaten madiun.”

### **3.6.Rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Pada BUMD PDAM Tirta Dharma Purabaya Kabupaten Madiun**

Perusahaan Air Minum Tirta Dharma Purabaya Kabupaten Madiun merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di kabupaten madiun yang keberadaannya merupakan unsur pelaksana otonomi daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam penyediaan air bersih sesuai dengan standard an persyaratan yang ditentukan. Perusahaan ini bergerak dalam penyediaan, pengelolaan dan pendistribusian air bersih dituntut agar selalu memperbaiki kinerjanya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui air bersih, dan mendorong pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Madiun. Seiring dengan pertumbuhan masyarakat dan semakin banyaknya permintaan air bersih maka perusahaan juga harus selalu meningkatkan pengelolaannya. Dengan adanya tuntutan tersebut maka diperlukan Penambahan Modal melalui penyertaan modal Pemeritnah Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Dharma Purabaya Kabupaten Madiun.

#### **3.6.1. Pembicaraan Tingakt ke-2**

Pada pembiacaraan tingkat ke-2 ini membahas tentang pandangan umum fraksi fraksi dan jawaban dari Bupati Madiun. Rapat pandangan umum fraksi dan jawaban bupati bersifat terbuka yang dihadiri oleh masing masing perwakilan fraksi dan segenap

anggota DPRD, forum koordinasi pimpinan daerah, bupati madiun, sekretaris daerah kabupaten madiun, staff ahli, inspektur/kepala dinas / badan / sekretaris DPRD / bagian / instansi di jajaran Pemerintah Kabupaten madiun, direktur perusahaan daerah, camat, dan para hadirin dan tamu undangan.

Salah satu pandangan umum dan jawaban dari bupati madiun adalah Pandangan umum dari fraksi Kebangkitan Bangsa yang diwakili oleh Sdr. Sunarto Probo Widakdo dan pandangan umum Fraksi Gerindra yang diwakili oleh Sdr. Tri Wiwik Suryaningsih, S.Sos. kemudian dijawab oleh Bupati Madiun “Dengan adanya penyertaan modal pemerintah daerah yang selama ini sudah diberikan, sejauh manakah peran sosial dari PDAM Tirta Dharma Purabaya dalam rangka membantu masyarakat Kabupaten Madiun. Kemudian dapatkah disebutkan berapa prosentase cakupan pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Dharma Purabaya Kabupaten Madiun, karena kita berharap agar pelayanan penyelenggaraan sistem penyediaan air minum dijalankan dengan benar” Pandangan tersebut dijawab oleh Bupati Madiun dengan jawaban : “Dapat kami jelaskan bahwasanya peranan sosial PDAM Tirta Dharma Purabaya Kabupaten Madiun dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat di wilayah kabupaten amdiaun diantaranya dengan program pemasangan sambungan ruma gratis agi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), fasilitas umum dan tempat ibadah, pemberian subsudu untuk biaya pemasangan sambungan rumah murni, dan pengiriman tangki ait bersih untuk kegiatan sosial pemerintah kabupaten madiun, TNI dan kegiatan sekolah. Pengelolaan PDAM kabupaten madiun menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan bedasar pada aturan perundang-undangan yang berlaku sekaligus melakukan prinsip-prinsip dasar yaitu transparansi, akuntablitas, pertnggungjawaban, kemandirian dan kewajaran.

Dapat kami jelaskan pula bahwa cakupan pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Dharma Purabaya Kanupaten Madiun sampai saat ini sudah mencapai 73,66%, dan dengan dukungan aspek regulasi maupun permodalan dari Pemerintah Daerah serta DPRD, maka terhadap taget 80% cakupan optimis segera teralisasi. Mengenai pandangan jika ada harpaan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, kami sependapat dan akan menugaskan Perangkat Daerah yang membidangi untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan secara berkesinambungan agar pelayanan penyediaan air minum dapat maksimal dan efeknya yang diterima oleh masayrakat akan semakin besar.”

### **3.6.2. Pembicaraan Tingkat ke-3**

Pembicaraan tingkat ke-3 membahas tentang penyempurnaan bahasa pasal per pasal. Salah satu penyempurnaan terdapat pada Bab VIII tentang Ketentuan Peralihan bunyi Pasal yang aslinya : Pasal 10 : “Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perumdam Tirta Dharma Purabaya yang telah disetor sebelum ditetapkannya Perauran Daerah ini dinyatakan sah sebagai Penyertaan Modal Pemerintah Daerah” disempurnakan dan ditambahkan bukti konkrit penyertaan modal pemerintah daerah yang sudah disetor sebelum peraturan daerah ini berlaku. Penambahan materi muatan di Pasal ini dapat ditambahkan menjadi 2 poin a dan b, sehingga Pasal tersebut berbunyi

Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka :

- a. Penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada Perumdam Tirta Dharma Purabaya yang telah disetor sebelum ditetapkannya Peraturan Daerah ini tetap sah sebagai penyertaan modal Pemerintah Daerah;



- b. Rincian penyertaan modal Pemerintah Daerah Tahun 2020 sampai dengan Tahun 2023 pada Perumdam Tirta Dharma Purabaya sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Dharma Purabaya Kabupaten Madiun disesuaikan dengan Pasal (7) ayat (6) dan ayat (9) Peraturan Daerah ini.

### **3.7. Proses Penetapan dan Pengundangan Raperda**

Rancangan peraturan daerah yang telah selesai dibahas dan telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten disampaikan oleh pimpinan pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/kota. Penyampaian rancangan yang telah disetujui tersebut disampaikan dalam waktu tidak lebih dari 7 (tujuh) hari terhitung dari tanggal disetujuinya. Kemudian pihak Bupati dapat menandatangani rancangan peraturan daerah itu selama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui. Jika dalam 30 hari sejak disetujuinya rancangan peraturan daerah tersebut tidak mendapatkan tanda tangan maka rancangan tersebut sah menjadi sebuah peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui dan ditetapkan maka akan diundangkan agar setiap orang mengetahuinya, sebelum diundangkan peraturan daerah yang telah disusun tersebut akan diberi nomor/penomoran sesuai dengan urutan registrasi saat prolegda. Hal hal tersebut sesuai dengan pernyataan dari narasumber saya yaitu Ibu Endang Sumarsih, S.H sebagai Kepala Sub Bagian Pendokumentasian Hukum. “Jadi begini, ketika rancangan tersebut sudah selesai dibahas kan nantinya diadakan persetujuan bersama, setelah disetujui bersama nanti akan ada penetapan, dan dimintakan tanda tangan dari pihak bagian hukum, pada saat itu juga nanti kita dari bagian sub dokumentasi akan memberikan nomor registrasi untuk peraturan daerah tersebut. Untuk penomoran itu sendiri diurutkan sesuai dengan urutan rampungnya pembahasan raperda. Kembali ke tanda tangan tadi, setelah perda itu diberi nomor maka akan diajukan kepada kepala bagian hukum untuk mendapatkan autentifikasi. Selanjutnya akan dinaikkan kepada bupati untuk mendapatkan tanda tangan pengesahan dan kemudian perad tersebut dapat diundangkan.”<sup>30</sup>

## **4. Simpulan**

Proses perancangan pembahasan, penetapan serta pengundangan telah mengikuti prosedur dari penyusunan pembuatan produk hukum daerah yang berlaku. Pada tahapan awal dibentuknya rancangan peraturan daerah ini, Pemerintah Daerah mengusulkan pembentukan suatu perda, setelah didapatkan list perda yang akan dibentuk, kemudian disusunlah naskah akademik, kemudian dari naskah akademik tersebut akan dibentuk suatu draft, jika nantinya draft tersebut sudah sesuai maka akan mendapatkan paraf basah dari kepala bagian hukum. Bersamaan saat pengoreksian draft di bagian huku, bagian hukum juga menyurati DPRD. Dalam pembahasan pada penelitian ini disebutkan pula mengenai proses pembicaraan pada 2(dua) tingkatan pada masing masing Rancangan Peraturan Daerah, terdapat pula pandangan umum dari fraksi perwakilan rakyat untuk mengetahui tujuan dari perancangan Peraturan Daerah ini. Kemudian bupati madiun menjawab setiap pandangan umum dari para fraksi. Setelah selesai, draft rancangan

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Pendokumentasian Hukum Bagian Hukum Kabupaten Madiun, Ibu Endang Sumarsih, S.H.

peraturan daerah untuk dilaksanakan pembahasan serta penyempurnaan penyempurnaan baik dari segi tata bahasa maupun penambahan materi dalam rancangan tersebut. Dalam pembahasan tidak selalu lancar dikarenakan terdapat perbedaan pendapat dari para pihak fraksi dan pihak bagian hukum, dikarenakan sejatinya baik fraksi maupun pihak pemerintah daerah pun memiliki suatu tujuan tersendiri yang tidak dapat dijelaskan lebih mendalam. Oleh karenanya dicarilah jalan tengah dengan kesepakatan bersama mengenai frasa dan bahasa yang digunakan, hal ini ditujukan agar kedua pihak sama-sama diuntungkan dan tujuan masing-masingnya dapat tercapai. Setelah semua tahapan dilalui maka rancangan tersebut dapat diundangkan dan disebarluaskan kepada masyarakat.

### Daftar Pustaka

- Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Anwar Fauzi, 2014, *Harmonisasi Antara Fiqih Hadlanah Dengan Undang Undang No 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*, UIN Malang
- Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab". *Jurnal Pro Justisia*. Edisi IV Tahun 2000 (2000)
- Christiani Jumita Umboh, "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia". *Lex Administratum*. Vol VIII. No 1 (2020)
- Cipto Prayitno, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang". *Jurnal Konstitusi*. Vol 17. No 2 (2020)
- Efi yulistiywati, Endah pujiastuti, Tri mulyani, "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia". *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*. Vol. 18 No 2 (2016)
- Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang Undanagn di Indonesia". *Jurnal Prespektif*. Volume XXI No 3 (2016)
- Jazim Hamidi, Kemilau Mutik, 2011, *Legislative Drafting*, Total Media, Yogyakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Jimly Asshiddiqie, 2015, *Hukum Tata Negara & Pilar Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi Hukum Dalam Prespektif Perundang-undangan*, Vol. 11 No 27 (2004)
- Maya Sari, *9 Tugas dan Fungsi DPRD di Indonesia*, <https://gurupkn.com/tugas-dan-fungsi-dprd>, diakses pada 3 Oktober 2020 pukul 23.20
- Muh. Irsyadi Ramadhany, 2015, *Peraturan Daerah Kajian Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*. Yogyakarta, Trussmedia Publishing.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Peneitian HUKUM Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar

Peraturan Bupati nomor 54 tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Sovia Hasanah, *Pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/t5816ab6ea74a7/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat/#:~:text=Atribusi%20adalah%20pemberian%20wewenang%20pemerintahan,oleh%20organ%20lain%20atas%20namanya>. Diakses pada 28 September 2020 pukul 21.37

Tanto Lailam, 2017, *Teori dan Hukum Perundang Undangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Wahyu Eko Nugroho, Implementasi Trias Politica dalam Siste, Pemerintahan di Indonesia, *Gema Keadilan Edisi Jurnal*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Vol. 1 No 1 (2014)

Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Pendokumentasian Hukum Bagian Hukum Kabupaten

Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum Kabupaten Madiun, Bapak Mualim Setyo Wahyudi, S.H.

Wery Gusmansyah, "Trias Politica Dalam Prespektif Fikih Siyasah", *Al Imarah Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*. Vol. 2 No 2 (2017)