

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) telah mengalami perubahan (amandemen) sebanyak empat kali. Dalam kerangka amandemen UUD NRI 1945 itu, bangsa kita banyak mengadopsi prinsip-prinsip baru sistem ketatanegaraan, mulai dari prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan, prinsip *checks and balances*, hingga prinsip supremasi hukum dalam penyelesaian 'konflik politik'. Melalui amandemen UUD Tahun 1945 itu, lahirlah sejumlah lembaga-lembaga negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi (*constitutionally entrusted power*) maupun yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang (*legislatively entrusted power*).¹

Ketentuan pada Pasal 18 ayat (1) hasil perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menunjukkan atau menggambarkan desentralisasi teritorial atau ketentuan itu hendak menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia didasarkan pada desentralisasi kekuasaan yang lebih dikenal sebagai desentralisasi teritorial bukan sentralisasi. Jadi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat pembagian kekuasaan untuk mengatur atau mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara lain Pusat dengan satuan

¹Ni'matul Huda, 2005, **Hukum Tata Negara Indonesia**, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 7.

pemerintahan yang lebih rendah (Provinsi, Kabupaten dan Kota). Hal itu dengan jelas tampak dari rumusan Pasal 18 ayat (1) perubahan kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disebutkan "Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah Provinsi serta Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten atau Kota, tetapi oleh Komisi Konstitusi rumusannya berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) itu kemudian diubah dengan rumusan yang sama sekali tidak dapat dipahami, pertama anak kalimat yang berbunyi "serta didalamnya terdapat satuan pemerintahan sampai yang bentuk terkecil".

Demikian juga dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang semula berbunyi "Pemda Provinsi, Daerah Kabupaten, dan juga Kota mengatur serta mengurus sendiri sebagaimana urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas pembantuan".

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, Indonesia menganut sistem otonomi daerah, dimana daerah otonom berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya disebut UU PEMDA), bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²

²Mirza Muhammad, 2016, **Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus Tentang Pembentukan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar di**

Pemerintah Daerah mengandung istilah lebih tepatnya lagi digunakan untuk menyebutkan satuan pemerintah di bawah pemerintah pusat yang memiliki wewenang pemerintahan itu sendiri. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (*selanjutnya* disebut dengan UU PEMDA) Pasal 1 ayat (2), menyebutkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraannya urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, UUD Tahun 1945 memecah kekuasaan negara, baik dengan sistem pemisahan (*separation of power*) atau dengan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Melalui bukunya "*L'esprit des lois*" Montesquieu pada tahun 1748 menawarkan alternatif yang agak berbeda dari yang ditawarkan John Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif.³

Negara Kesatuan yang melekat secara vertikal pada distribusi kekuasaan menciptakan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan ini dicapai

Kabupaten Jepara), Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, hlm. 24.

³M. Mahfud M.D, 2012, **Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 73.

secara administratif dengan mengembangkan kebijakan desentralisasi.⁴ Khusus berkaitan dengan kekuasaan utama, yang berkaitan dengan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dipegang oleh lembaga eksekutif, namun hanya dapat menjalankan kekuasaannya dengan aturan yang dibentuk sekaligus diawasi pelaksanaannya oleh lembaga legislatif. Kehadiran perwakilan rakyat dalam suatu negara demokrasi bukanlah untuk mengurangi kewenangan dari eksekutif tetapi harus dipandang sebagai upaya untuk terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan pemerintah termasuk pemerintah daerah. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan Pemerintahannya mulai dari tingkat Desa, Kampung, Nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada tingkat pucuk pimpinan pemerintahan.⁵

Ketentuan umum UU Pemda Daerah Pasal 1 ayat (4), menyebutkan bahwa, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah" Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terdapat pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Jo. Pasal 343 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyebutkan DPRD mempunyai tugas yaitu, Legislasi, Anggaran dan Pengawasan.

⁴Josef Mario Monteiro, 2016, **Hukum Pemerintahan Daerah**, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 30.

⁵Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, 2014. **Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 23.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan unsur Pemerintahan Daerah yang tatanan susunanya mencerminkan sebagai perwakilan seluruh rakyat di daerah-daerah yang ada di Negara Indonesia. Bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan tugas, kewenangan Pemerintah serta Daerah yang disebut dengan bidang legislatif. Sebagai unsur Pemerintahan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kedudukan sesuai atau yang setingkat dengan Kepala Daerah. Kedudukan serta Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur lembaga Pemerintahan Daerah. Sebagai unsur lembaga Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tanggungjawab yang besar serta sama dengan Pemerintah Daerah dalam rangka menjalankan roda-roda di dalam kehidupan Pemerintahan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu istilahnya menjadi mitra kerja serta memiliki atau mempunyai kedudukan yang sangat sejajar dengan Pemerintah Daerah.⁶

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Perda Tatib DPRD Provinsi Bali), mengatur mengenai tugas dan wewenang yakni pada pasal,

Pasal 23 menyebutkan, DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda bersama Gubernur;

⁶Praptomo, 2016, **Implementasi Fungsi Pengawasan Dprd Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Bupati Di Kabupaten Kutai Kartanegara**, Jurnal Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 6.

- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh Gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD....;

DPRD merupakan lembaga yang oleh undang-undang memiliki posisi strategis dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah provinsi. Salah satu fungsi dewan yang sentral menjadi perhatian dan pembicaraan semua kalangan adalah fungsi pengawasan. Dalam ilmu administrasi fungsi pengawasan mengandung tindakan lembaga yang bersifat preventif dan preventif yang mengandung makna mengevaluasi dan mengawasi program-program pemerintah daerah.⁷

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi pengawasan. Fungsi Pengawasan dalam Perda Tatib DPRD Provinsi Bali pada pasal,

Pasal 21

- 1) Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:
 - a. pelaksanaan Perda dan peraturan Gubernur;
 - b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
 - c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

⁷Liky Faizal, 2013, **Fungsi Pengawasan DPRD di Era Otonomi Daerah**, Jurnal TAPIs, Vol. 7 No.13, hlm. 6.

- 2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan melalui:
 - a. rapat kerja Komisi dengan Pemerintah Daerah;
 - b. kegiatan kunjungan kerja dan/atau sosialisasi Perda;
 - c. rapat dengar pendapat umum; dan
 - d. pengaduan masyarakat.
- 3) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dilaksanakan oleh Bapemperda melalui kegiatan evaluasi terhadap efektivitas pelaksanaan Perda, Peraturan Gubernur, dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lain.
- 4) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaporkan kepada Pimpinan DPRD dan diumumkan dalam rapat paripurna.
- 5) DPRD berdasarkan keputusan rapat paripurna dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- 6) Permintaan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disampaikan melalui surat Pimpinan DPRD kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Pasal 22

- 1) Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD dapat memberikan rekomendasi terhadap laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 2) Pemberian rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan pengawasan politik yang mewakili komunitas yang ada di dalam masyarakat karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan representatif dari masyarakat. Dalam fungsi pengawasan, seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memainkan peranan sebagai "*public services watch*" bagi pelaksanaan anggaran dan kebijakan pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga yang mengawasi peraturan daerah dan keputusan pemerintah daerah dimaksudkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah serta peraturan pemerintah daerah.⁸

Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut. Adanya pengawasan

⁸Juwita, 2020, **Analisis Pengawasan Dprd Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintah Daerah Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi Kolusi Dan Nepotisme (KKN) Di Kabupaten Muaro Jambi**, Skripsi, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, hlm. 2.

DPRD akan memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal.⁹

Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan kegiatan-kegiatan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna, sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya, hal ini sesuai dengan pendapat Handayani yang mengatakan bahwa "Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya".¹⁰

Pengawasan bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, dalam hal implementasi peraturan perundang-undangan sudah sesuai dengan yang diamanatkan oleh undang-undang atau tidak, apakah segala instruksi telah dilaksanakan dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan pendapat Soekarno dalam buku Armayawati¹¹ sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah digariskan;
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan dengan instruksi serta azas-azas yang telah diinstruksikan;

⁹Hariande L. Bintang dan Ahmad Jamaan, 2013, **Pengawasan Dprd Terhadap Pelaksanaan Perda**, Jurnal, Demokrasi & Otonomi Daerah, Volume 11, Nomor 1, hlm. 57.

¹⁰ Soewarno Handayani, 2009, **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen**, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 143.

¹¹Armayawati, 2012, **Revitalisasi Fungsi Pengawasan dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Berwibawa**, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm 6.

3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam pekerjaan;
4. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan efisien;
5. Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan atau kegagalan kearah perbaikan”

Masalah baru yang timbul akhir-akhir ini adalah pandemi Covid-19. Covid-19 menelan banyak korban jiwa serta merenggut mata pencaharian warga. Tak hanya itu, Covid-19 juga membatasi berbagai kegiatan di masyarakat. Akibatnya beberapa kegiatan ditunda atau dilangsungkan secara daring agar tidak mengganggu kelangsungan suatu acara. Hal tersebut berdampak juga pada fungsi-fungsi lembaga negara yang mengharuskan untuk turun langsung ke lapangan. Seperti fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap berlangsungnya suatu produk hukum daerah. Contohnya pada pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2020 tentang Rencana Umum Energi Daerah Provinsi Bali Tahun 2020-2050, yang belum optimal pelaksanaannya, karena kendala situasi pandemi Covid-19 yang sedang terjadi di tengah masyarakat.

Untuk itu, penulis menyusun penelitian skripsi yang berjudul **EFEKTIVITAS TUGAS DAN WEWENANG DPRD PROVINSI BALI DALAM FUNGSI PENGAWASAN IMPLEMENTASI PRODUK HUKUM DAERAH PADA PANDEMI COVID-19.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, adapun rumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut:

- 1.2.1. Apakah tugas dan wewenang DPRD Provinsi Bali berjalan efektif sesuai ketentuan dalam fungsi pengawasan implementasi produk hukum daerah pada pandemi Covid-19?
- 1.2.2. Apa saja faktor yang mempengaruhi dan upaya mengatasi efektivitas Tugas dan Wewenang DPRD Provinsi Bali dalam fungsi Pengawasan Implementasi Produk Hukum Daerah pada Pandemi Covid-19 ini?

1.3. Tujuan Penelitian;

Adapun tujuan penelitian skripsi ini ada 2 yakni,

1.3.1. Tujuan Umum;

- 1) Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi Khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan mahasiswa.
- 2) Sebagai sumbangsih pemikiran pengembangan ilmu hukum khususnya hukum pemerintah
- 3) Sebagai syarat menyelesaikan jenjang Pendidikan Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.

1.3.2. Tujuan Khusus.

- 1) Untuk mengkaji tugas dan wewenang DPRD Provinsi Bali dalam fungsi pengawasan implementasi produk hukum daerah pada pandemi Covid-19.
- 2) Untuk mengidentifikasi dan mengkaji Faktor yang mempengaruhi dan upaya mengatasi efektivitas Tugas dan Wewenang DPRD Provinsi Bali dalam fungsi Pengawasan

Implementasi Produk Hukum Daerah pada Pandemi Covid-19
ini.

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Jenis Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, jenis penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian yuridis empiris (*non doktrinal*). Penelitian yuridis empiris adalah pendekatan permasalahan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan hukum dan kenyataan di masyarakat. Penelitian hukum empiris atau penelitian sosiologis hukum yaitu penelitian hukum yang menggunakan data primer. Menurut pendekatan empiris pengetahuan didasarkan atas fakta – fakta yang diperoleh dari hasil penelitian dan observasi.¹² Penelitian yang dilakukan adalah penelitian terhadap efektivitas fungsi pengawasan dan kendalanya implementasi suatu produk hukum oleh DPRD Provinsi Bali dalam masa Pandemi Covid-19, yang tujuannya adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian pokok dasar hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan objek hukum.¹³

1.4.2. Jenis Pendekatan

Jenis pendekatan empiris terdiri dari: (a) pendekatan sosiologis hukum; (b) pendekatan antropologi hukum; dan (c) pendekatan psikologi

¹²Ronny Hanitijo Soemitro, 2009, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10.

¹³Zainuddin Ali, 2009, **Metode Penelitian Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 25-26.

hukum.¹⁴ Berdasarkan jenis pendekatan empiris tersebut diatas, maka dalam skripsi ini menggunakan jenis pendekatan sosiologis hukum yaitu membandingkan norma – norma yang ada dengan fakta – fakta yang ada di lapangan.

1.4.3. Sumber data;

Adapun mengenai jenis dan sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang didapat langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan. Perolehan data primer dari penelitian lapangan dapat dilakukan melalui wawancara.¹⁵ Dalam penelitian ini, untuk menjang keakuratan data yang diperoleh, akan dilangsungkan wawancara dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang didapat melalui penelitian kepustakaan, yang dari kekuatan sudut mengikatnya digolongkan ke dalam:¹⁶

1) Bahan hukum primer yaitu bahan – bahan hukum yang mengikat

Dimana data tersebut terdiri dari:

¹⁴ Sukawati Lanang P. Perbawa, Ketut, et.al, 2021, **Buku Panduan Penulisan Skripsi**, Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, hlm.77

¹⁵Bambang Sunggono, 2007, **Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.16

¹⁶Soerjono Soekanto, 1984, **Pengantar Penelitian Hukum**, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm. 52.

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta;
 - Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, buku-buku hukum, karya ilmiah, bahan internet, majalah, koran, artikel, pendapat dari kalangan pakar hukum (Doktrin Hukum) sepanjang relevan dengan objek kajian penelitian dan bahan-bahan hukum lainnya.
- 3) Bahan Hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum, seperti kamus Indonesia-Inggris dan ensiklopedia hukum.

c. Data Tersier

Data tersier bersumber dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, *black law dictionary* dan ensklopedi hukum.¹⁷

1.4.4. Teknik pengumpulan data;

Teknik pengumpulan data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan wawancara (*interview*) yang dibuat dalam pedoman wawancara dan kemudian dilakukan rekaman menggunakan sarana *handphone* atau penulis akan merangkumnya dengan catatan. Wawancara akan dilakukan kepada informan yang mengetahui permasalahan yang diteliti, yakni Kepala Bagian Persidangan DPRD Provinsi Bali atau Kepala Bagian atau staff Satuan Polisi Pamong Praja (Provinsi Bali).

Data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan/dokumentasi bahan tertulis seperti buku-buku, dokumen, peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan pembahasan penelitian yang dikutip dengan menggunakan sistem kartu (*card system*).

1.4.5. Teknik analisa data.

1) Teknik Analisis data meliputi 4 (empat) tahapan yakni:

a. Pengumpulan Data

- Pengumpulan data primer

Pengumpulan data primer diperoleh dari studi lapangan, dimana penulis mencari data di lapangan dengan proses wawancara terhadap informan yang paham dengan isu hukum dalam penelitian ini.

- Pengumpulan data sekunder

¹⁷ Sukawati Lanang P. Perbawa, Ketut, et.al, *Op.Cit*, hlm.74

Pengumpulan data skunder melalui studi kepustakaan dimana penulis mencoba menggali informasi melalui buku, artikel ilmiah dan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan bahasan penelitian ini.

b. Pengelompokan data

Pengelompokan data akan dilakukan dengan mengelompokkan data penelitian berdasarkan rumusan masalah yang akan dibahas.

c. Pengeditan data

Pengeditan atau penyuntingan data dilakukan agar data yang diperoleh padat dan berisi, menyunting hal-hal yang tidak relevan dengan penelitian, sehingga pembaca penelitian ini akan mudah memahami hasil yang diperoleh dengan dari rangkaian penelitian yang dilakukan.

d. Penyajian data

Penyajian data dilakukan setelah seluruh tahapan di atas selesai, sehingga ditampilkan data yang mumpuni dan siap untuk diuji.

2) Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah analisis deskriptif kualitatif yaitu menganalisis data yang sudah terkumpul diolah berupa gambaran dan penjabaran secara sistematis menggunakan kalimat-kalimat sehingga diperoleh hasil bahasan atau paparan yang sistematis dan dapat dimengerti. Tahapan analisis data meliputi tahap, Penyederhanaan data, Penggolongan data, Penyuntingan data dan Penyajian data. ¹⁸

¹⁸Burhan Bungin, 2007, **Analisis Data Penelitian Kualitatif**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 10.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan oleh penulis adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab Pendahuluan pada penelitian ini memuat: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Ruang Lingkup Masalah, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : KAJIAN TEORITIS

Adapun teori yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Teori Kewenangan

Teori kewenangan ini, dipergunakan untuk membahas rumusan masalah pertama. Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: "*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*"¹⁹. Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan

¹⁹ Nur Basuki Winanrno, 2014, **Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi**, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm 65.

kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).²⁰

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "onderdeel" atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *rechtsbevoegdheden*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²¹

²⁰ Miriam Budiardjo, 1998, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36.

²¹ Indroharto, 1994, **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan **Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 65.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan atau authority memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang atau competence. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang.

b. Teori Efektivitas Penegakan Hukum

Teori efektivitas penegakan hukum ini nantinya akan membahas rumusan masalah kedua. Berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto²², efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. Pertama; faktor hukumnya sendiri (undang-undang). Kedua; faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Ketiga; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Keempat; faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Kelima; faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan

²² Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, **Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi**, : Rajawali Press, Jakarta, hlm. 375.

pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Sehingga agar hukum tersebut berjalan efektif yang harus dilihat adalah hukum itu sendiri, dimana tujuan hukum itu adalah memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Menurut Soerjono Soekanto²³ ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidangbidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

²³ Soerjono Soekanto. 1983, **Penegakan Hukum**, Bina Cipta, Bandung, hlm. 80.

Sedangkan pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana. Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah:

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.²⁴

c. Teori Pengawasan

²⁴ *Ibid*, hlm. 82.

Teori pengawasan ini nantinya sebagai sumber bahasan rumusan masalah pertama dan kedua. Menurut Joseph A. Maciarello dalam Nawawi, proses pengawasan itu mencakup: *Expection* (merumuskan apa yang diinginkan dari kekayaan yang dimiliki), *Alocation* (mengalokasikan sumber yang ada untuk mencapai tujuan yang diinginkan tersebut), *Monitoring Performance* (mencatat dan memonitor hasil kerja), *Corrective Actions* (melakukan tindakan koreksi jika hasil kegiatan berbeda dengan tujuan yang ditetapkan).

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan.²⁵ Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P Siagian yang menyatakan pengawasan adalah suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.²⁶

Pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan dengan menciptakan

²⁵ Nurmayani, 2000, **Buku Ajar Hukum Administrasi Negara**, Universitas Lampung, Bandar Lampung, hlm. 81.

²⁶ Sondang P Siagian, 2000, **Administrasi Pembangunan**, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 135.

suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern(internal control) maupun pengawasan eksternt (external control) serta mendorong adanya pengawasan masyarakat (social control). Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyenangkan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibedakan kepada aparat pelaksanaan dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggungjawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan.²⁷

d. Teori Fungsi Hukum

1. Fungsi hukum sebagai "*a Tool of Social Control*"
2. Fungsi Hukum sebagai "*a Tool of Engineering*"
3. Fungsi Hukum sebagai Simbol
4. Fungsi Hukum sebagai "*a political instrument*"
5. Fungsi Hukum Sebagai Integrator

Menurut Pasal 1 ayat (4) UU Pemda, anggota DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Esensi Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 beserta

²⁷ Nurmayani, 2009, **Hukum Administrasi Daerah(Buku Ajaran)**, Universitas Lampung, Bandar Lampung, hlm. 82.

penjelasan pasal tersebut, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*).

e. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman yang mencetuskan pertama kali tentang teori sistem hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, bahwa hukum tersusun dari sub sistem hukum yang berupa *legal substance* (substansi hukum), *legal structure* (struktur hukum), dan *legal culture* (budaya hukum). Lawrence M. Friedman berpendapat berhasil atau tidak berhasilnya suatu penegakan hukum bergantung pada: substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.²⁸

BAB III : PELAKSANAAN FUNGSI PENGADAWASAN DPRD PROVINSI BALI
PADA SAAT PANDEMI COVID-19

BAB IV : FAKTOR YANG MEMPENGARUHI DAN UPAYA MENGATASI

²⁸ Lawrence M. Friedman, 2009, **Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)**, Nusamedia, Bandung, hlm.32.

EFEKTIVITAS TUGAS DAN WEWENANG DPRD PROVINSI BALI
DALAM FUNGSI PENGAWASAN IMPLEMENTASI PRODUK HUKUM
DAERAH PADA PANDEMI COVID-19

BAB V : SIMPULAN & SARAN

