

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERUBAHAN PERATURAN
DAERAH KOTA PEKANBARU NOMOR 7 TAHUN 2017
TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA
MENENGAH DAERAH (RPJMD)
TAHUN 2017-2022**

**Oleh : Sherly Permata Yendra
Pembimbing 1 : Dr. Mexsasai Indra, S.H., M.H
Pembimbing 2 : Adi Tiara Putri, S.H., M.H
Alamat : Jln. Nenas Gg Gondorih No. 11
Email :sherlypermata21@gmail.com - Telepon : 082387833944**

ABSTRACT

In carrying out regional development, the government requires good and accurate development planning. Consistency and directed planning based on data which is an integral part of the regional planning process, it is accurate with the details of the terms and conditions of the Regional RPJM which are regulated in detail in the Domestic Regulation Number 86 of 2017. The methods and requirements of regional development planning must refer to the contained in the legislation on development planning in order to ensure consistency and the achievement of the objectives of development planning in the regions. In the Draft Regional Regulation Number 7 of 2017 concerning the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD) in Pekanbaru City which revised there were several problems which if viewed the implementation of the plenary meeting was not in accordance with the laws and regulations and government regulation 12 of 2018 concerning guidelines for the preparation of rules and regulations. Regional People's Representative Council so that no decision can be taken and the Draft Regional Regulation on the RPJMD which was proposed by the Mayor to the Governor of Riau Province in fact still exists.

This research is a sociological juridical legal research, namely a research approach that emphasizes the legal aspects (laws and regulations) regarding the subject matter to be discussed, associated with the reality in the field. This study uses primary data sources consisting of primary, secondary, and tertiary legal materials.

From the results of the research and discussion carried out, there are several conclusions obtained, namely: First, when viewed from the political aspect, the amendment to the regional regulation Number 7 of 2017 concerning the RPJMD has different views of the factions in the process of changing the regional regulation, which has generated a lot of prolonged controversy that is not yet clear. direction and urgency in making changes. And if viewed from a sociological aspect, changes to the RPJMD must be adjusted to the RPJPD and other national regional development direction documents, as well as the formation of the medium-term planning of the Pekanbaru City area that has not been fully implemented based on Permendagri Number 86 of 2017 in the formation of amendments to Regional Regulation Number 7 of 2017 concerning RPJMD.

Keywords: RPJMD – Regional Development – Regional Regulation

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Jika dilihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Indonesia adalah Negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*). Yang mana didalamnya terkandung adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum, konstitusi, dan dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan sudah memunculkan ketentuan *checks and balances* secara lebih proporsional di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²

Dalam melakukan pembangunan daerah, pemerintah memerlukan perencanaan pembangunan yang baik dan akurat. Upaya pembangunan yang terencana dilakukan untuk mencapai tujuan pembangunan yang diharapkan. Lebih jauh lagi berarti perencanaan yang tepat sesuai dengan kondisi di suatu wilayah menjadi syarat mutlak dilakukannya usaha pembangunan. Perencanaan yang baik seperti sebuah perjalanan

yang sudah melewati separuh jalan, karena sisanya hanyalah tinggal melaksanakan dan mengendalikan. Apabila dalam pelaksanaannya konsisten, maka pembangunan dapat dikatakan tinggal menanti waktu untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perencanaan pembangunan yang tepat menjadi prioritas utama untuk mewujudkan suatu pembangunan yang baik.³

Setelah diteliti Rancangan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) di Kota Pekanbaru yang direvisi tersebut terdapat beberapa permasalahan yang mana jika dilihat pelaksanaan rapat paripurna tersebut tidak sesuai kuorum yang mana telah diatur di peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah nomor 12 Tahun 2018 tentang pedoman penyusunan tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah sehingga seharusnya tidak dapat mengambil keputusan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 183 ayat (2b) jo Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 97 ayat (1b) yang berbunyi : “rapat dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD kabupaten/kota untuk memberhentikan pimpinan DPRD kabupaten/kota serta untuk

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta, 2017, hlm. 57.

² Mexsasai Indra, “Urgensi Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Oleh Mahkamah Konstitusi Melalui Mekanisme Judicial Review”, Artikel Pada Jurnal Konstitusi, BKK Fakultas Hukum Universitas Riau Kerjasama Dengan Mahkamah Konstitusi, Vol. IV, No. 1 Juni 2011, hlm. 35.

³ Nur Willy, Skripsi: *Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Rpjmd) 2010-2015 Kabupaten Barru*, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2016, Hlm. 2

menetapkan Perda Kabupaten/Kota dan APBD kabupaten/kota”

Serta revisi RPJMD tersebut semestinya memenuhi persyaratan yang sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 pasal 342 ayat (2b) yaitu “sisa masa berlaku RPJMD kurang dari 3 (tiga) Tahun.” Sementara masa kepemimpinan Walikota tinggal 1 Tahun 9 bulan, sehingga naskah persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Kota (PEMKO) menyebabkan cacat hukum.

Dan jika dicermati lebih jauh terhadap pembentukan perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 tentang RPJMD banyak menuai kontroversi yang berkepanjangan, salah satunya adalah perbedaan pandangan fraksi terhadap perubahan Perda RPJMD tersebut yang belum jelas arah serta urgensinya dalam melakukan perubahan. Misalnya, Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD tersebut yang diajukan oleh Walikota kepada Gubernur Provinsi Riau nyatanya masih mendapat penolakan.⁴ Hal inilah yang dalam pandangan penulis melahirkan pertanyaan serta keraguan bagaimana mungkin suatu perda RPJMD yang sejatinya merupakan dokumen arah pembangunan daerah yang harus selaras terdapat ketidakselarasan atau disharmonisasi terhadap RPJMD provinsi yang notabennanya

merupakan kesatuan dalam sistem pemerintahan daerah.

Dari uraian diatas dan atas dasar permasalahan-permasalahan tersebut. Peneliti tertarik untuk memaparkan dan menerangkan sebuah gagasan yang diberi judul **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERUBAHAN PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Konfigurasi Politik Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)?
2. Apakah Mekanisme Perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Telah Sesuai Dengan Peraturan Yang Berlaku?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1) Tujuan Penelitian

- a. Untuk Mengetahui Konfigurasi Politik Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
- b. Untuk Mengetahui Perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Telah Sesuai Dengan Peraturan Yang Berlaku

2) Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sesuai dengan ketentuan yang

⁴ <https://www.mediatransnews.com/read-7759-2020-06-01-ranperda-revisi-rpjmd-20172020-kota-pekanbaru-ditolak-gubernur.html>

berlaku pada setiap perguruan tinggi yaitu sebagai syarat dalam menempuh ujian akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Riau.

- b. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman bagi peneliti khususnya mengenai masalah yang diteliti.
- c. Untuk menambah referensi kepustakaan universitas riau dan sebagai sumbangsih peneliti terhadap almamater serta terhadap seluruh pembaca

D. Kerangka Teori

1. Teori Politik Hukum

Hukum adalah produk politik, sehingga ketika membahas politik hukum cenderung mendiskripsikan pengaruh politik terhadap hukum atau pengaruh sistem politik terhadap pembangunan hukum. Bellfroid mendefinisikan *rechtpolitiek* yaitu proses pembentukan *ius contitutum* (hukum positif) dari *ius contituendum* (hukum yang akan dan harus di tetapkan) untuk memenuhi kebutuhan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Politik hukum terkadang juga dikaitkan dengan kebijakan publik (*public policy*) yang menurut Thomas Dye yaitu: “*whatever the government choose to do or not to do*”.

Hukum dan politik merupakan bagian dari kehidupan sosial, keberadaan keduanya sangat erat seolah seperti dua sisi mata uang yang tidak akan mungkin terpisahkan.⁵ Dengan demikian, politik hukum mempunyai misi merancang atau

melakukan perubahan terhadap hukum untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan perkembangan masyarakat.⁶

Secara umum politik mempunyai 2 (dua) arti yaitu politik dalam arti kepentingan umum (*politics*) dan politik dalam arti kebijakan (*policy*). Politik dalam arti *politics* adalah rangkaian asas/ prinsip, keadaan, jalan, cara atau alat yang akan digunakan untuk mencapai tujuan. Politik dalam arti *policy* adalah penggunaan pertimbangan tertentu yang dapat menjamin terlaksananya usaha untuk mewujudkan keinginan/ cita-cita yang dikehendaki.⁷

2. Teori Perundang-undangan

Teori perundang-undangan (*gezetsgebung theori*) pada dasarnya merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gezetsgebugswissenschaft*)⁸ yang berupaya mencari kejelasan makna atau pengertian-pengertian hukum dan peraturan perundang-undangan. Menurut Hans Kelsen, norma dasar (*basic norm/grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *grundnorm* itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di

⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 98.

⁶ Yuherman, “Politik Hukum Peradilan dalam Praktek Penyelesaian Sengketa”, artikel dalam *Jurnal Yustisia*, edisi No. 81, 2010, hlm. 71.

⁷ Rizky Ariestandi Irmansyah, *Hukum, Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 118.

⁸ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia*, CV . Mander Maju, Bandung: 1998, hlm 13.

bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan pre-supposed.⁹

Dalam teori perundang-undangan (*gesetsgebungs theori*) yang dipelopori oleh Hans Kelsen dan selanjutnya ditambahkan oleh Hans Nawiasky yang dikenal dengan *theori von stfennaufbau de rechtsordnung* menyatakan bahwa norma Hukum dari suatu Negara itu selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang tetapi bahwa norma Hukum itu juga berkelompok-kelompok.¹⁰

E. Kerangka Konseptual

1. Tinjauan adalah hasil meninjau, pandangan atau pendapat sesudah menyelidiki atau mempelajari.¹¹
2. Yuridis adalah menurut hukum atau secara hukum.¹²
3. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹³
4. Peraturan pemerintah adalah Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.¹⁴

⁹ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta Timur: 2018, hlm. 41.

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta: 1998, hlm.27.

¹¹ Panji Gunawan, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Pustaka Gama, Tangerang: 2006, hlm. 53.

¹² *ibid.* hlm. 564

¹³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 3

¹⁴ [https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5943825cc413c/keberlakuan-peraturan-](https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5943825cc413c/keberlakuan-peraturan-pemerintah-yang-belum-ada-peraturan-pelaksanaannya/)

5. Asas adalah dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat).¹⁵

6. Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.¹⁶

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Ditinjau dari sudut metode yang dipakai maka jenis penelitian/pendekatan ini peneliti menggunakan jenis penelitian hukum sosiologis. Peneliti dalam penelitian hukum sosiologis bekerja mulai dari fakta-fakta sosial (ekonomi, politik dan lain-lain) baru menuju ke fakta-fakta hukum, karena hukum dilihat sebagai gejala sosiologis, yaitu hukum dilihat sebagai produk interaksi sosial.¹⁷

2. Lokasi Penelitian

pemerintah-yang-belum-ada-peraturan-pelaksanaannya/

¹⁵ <https://kbbi.web.id/asas>

¹⁶ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 5 ayat (2)

¹⁷ Zulfadli Barus, "Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif Dan Penelitian Hukum Sosiologis" Jurnal Dinamika Hukum, UPN "Veteran" Jakarta, Vol. 13, No. 2 Mei 2013: hlm. 317.

Penelitian lapangan dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru yang beralamatkan di Jalan Jenderal Sudirman Pekanbaru. Penulis mengambil lokasi penelitian ini dikarenakan penulis ingin mengetahui pengaturan perubahan peraturan daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022.

3. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas: obyek atau subyek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.¹⁸ Responden yang dalam penelitian ini adalah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekanbaru, Riau dan Bagian Hukum Pemerintah Kota Pekanbaru.

b. Sampel

Sampel adalah sebagian atau wakil populasi yang dimiliki oleh populasi yang digunakan untuk penelitian.¹⁹

Tabel 1.1
Jadwal Penelitian

No	Responden	Jumlah Populasi	Jumlah Sampel	Presentase (%)
1.	Anggota DPRD Kota Pekanbaru	45	5	85
2.	Bagian Hukum Pemerintah Kota Pekanbaru	5	1	90
Jumlah		50	6	

4. Sumber Data

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan Bahan yang diteliti, yaitu:
 - a. Pancasila
 - b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,
 - d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka

¹⁸ Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2015, hal. 80

¹⁹ V. Wiratna Sujarweni, *Metodologi Penelitian*, Pustaka baru press, Yogyakarta: 2014, hal. 65.

Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah

- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- h. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, pendapat para pakar, buku, artikel, serta laporan artikel.²⁰
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus

Besar Bahasa Indonesia, buku pegangan, almanak dan sebagainya.²¹

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara (interview)

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan langsung oleh pewawancara kepada responden, dan jawaban-jawaban responden di catat atau di rekam.²² Pada praktiknya penulis menyiapkan daftar pertanyaan untuk diajukan secara langsung kepada beberapa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekanbaru dan Bagian Hukum Pemerintah Kota Pekanbaru

b. Kajian kepustakaan

Kajian kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengkaji, menelaah dan menganalisis literature-literatur keperpustakaan yang memiliki kolerasi dengan permasalahan yang sedang diteliti.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari hasil wawancara dan studi kepustakaan akan dianalisis dengan metode kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara lisan dan perilaku nyata. Dari pembahasan tersebut, akan diperoleh kesimpulan secara

²⁰ Burhan Ashshofa, *metode penelitian Hukum*, PT . Rhineka Cipta, Jakarta: 1996, hlm.103.

²¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dan Praktek*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta :2002, hlm 50.

²² Susiadi As, *Methodologi Penelitian*, Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M Institut Agama Islam Negeri Raden Intan Lampung, Bandar Lampung: 2015, hal. 97.

deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari yang bersifat umum kepada khusus, dimana dalam menetapkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijumpai oleh teori-teori.²³

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan umum tentang Peraturan Daerah (PERDA)

1. Pengertian 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.²⁴

2. Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas, meliputi:²⁵

- a. Landasan Yuridis
- b. Landasan Sosiologis
- c. Landasan Filosofis
- d. Landasan Politis

²³ Aslim Rasyad, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru, 2005, hlm. 20.

²⁴ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan* Cet. Ke-7. Yogyakarta, 2007. Kanisius. hlm. 202

²⁵ Bagir Manan, W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 25-28.

3. Prosedur pembentukan peraturan daerah

Peraturan daerah merupakan produk legislasi pemerintahan daerah, yakni Kepala Daerah dan DPRD. Sesuai Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945, Peraturan daerah merupakan hak legislasi konstitusional pemerintahan daerah dan DPRD. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Walikota/Bupati yang tertuang pada Pasal 140 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4. Materi Muatan Peraturan Daerah dan Asas Penyelenggara Peraturan Daerah

Materi muatan (*het onderwerp*) peraturan daerah merupakan salah satu faktor penting untuk dipahami secara baik. Kekeliruan dalam pemahaman berimplikasi pada tumpang tindihnya materi muatan perda dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lain, baik secara hirarkis maupun antara peraturan perundang-undangan yang setingkat. Akibatnya menjadi alasan hukum untuk dibatalkan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dan juga peraturan daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana ketentuan Pasal 5 Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011

5. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 2014 tentang Peraturan Daerah sebagai berikut:²⁶

- Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

B. Tinjauan Umum tentang RPJMD

1. Perencanaan, definisi RPJMD, dan tata cara penyusunan RPJMD

- a. Pengertian perencanaan
- Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya tersedia. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam

rangka mencapai tujuan bernegara.

- b. Definisi RPJMD dan tata cara penyusunan RPJMD

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.²⁷

Tahapan persiapan penyusunan RPJM Daerah dilakukan untuk menyiapkan keseluruhan kegiatan penyusunan RPJM Daerah provinsi dan kabupaten/kota, hal tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN pada Pasal 9 ayat (2): “Penyusunan RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan:

- a. Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- b. Penyiapan rancangan rencana kerja;
- c. Musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- d. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.”
- e.

²⁶ Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 323.

²⁷ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 5 ayat (2)

2. **Jenis-jenis rencana pembangunan**

- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (disingkat RPJP Nasional),
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
- Rencana Kerja Pemerintah
- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah

3. **Prosedur rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD)**

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, maka penyusunan RPJMD dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Persiapan Penyusunan RPJMD
- b. Penyusunan Rancangan Awal RPJMD
- c. Penyusunan Rancangan

d. Pelaksanaan Musrenbang RPJMD

e. Perumusan Rancangan Akhir RPJMD

f. Penetapan Peraturan Daerah tentang RPJMD

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konfigurasi Politik Pembentukan Perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

1. Perspektif Sosiologis Pembentukan Perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Berkaitan dengan perspektif sosiologis tersebut, terhadap perubahan RPJMD Kota Pekanbaru 2017-2022 (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) harus disesuaikan dengan RPJP dan dokumen-dokumen arah pembangunan daerah maupun nasional lainnya. Hal tersebut dilaksanakan agar setiap kepala daerah yang dalam hal ini adalah walikota Pekanbaru dapat menyeleraskan setiap kebijakan yang ada dengan RPJMD tersebut yang terlebih dahulu telah dievaluasi dengan Gubernur Provinsi Riau.

Yang mana dasar perubahan RPJMD Kota Pekanbaru tahun 2017-2022 yaitu terjadinya pandemi Covid-19 yang menyebarnya diseluruh dunia, yang menyebabkan gangguan sosio ekonomi global, termasuk di Indonesia. Pandemi Covid-

19 telah mempengaruhi rencana pembangunan dari tingkat pusat sampai tingkat daerah. Upaya untuk mencegah penyebaran virus dan pemulihan aspek kehidupan sosial ekonomi masyarakat akibat dampak pandemi Covid-19 menyebabkan pemerintah kota pekanbaru harus segera mengubah fokus program, kegiatan dan alokasi anggaran.²⁸

2. Perspektif Politik Pembentukan Perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Berbicara mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terlepas dari pernyataan hukum sebagai produk politik yang dalam pandangan awam bisa dipersoalkan, sebab pernyataan tersebut memposisikan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan yang ditentukan oleh politik. Oleh karena keduanya memiliki keterkaitan yang dialogis, tidak jarang hukum determinan atas politik dan begitu juga sebaliknya politik determinan atas hukum juga sering terjadi, hal inilah yang apabila kita membahas mengenai politik juga

menyentuh mengenai hukum.²⁹

Dalam pembentukan produk hukum daerah yang dalam hal ini perda Nomor 7 Tahun 2017 tentang RPJMD aspek politik harus berjalan secara proposional dengan aspek hukumnya. Diantara keduanya tidak boleh ada yang saling mendominasi antara yang satu dengan yang lainnya sebab politik dan hukum seperti mata uang logam yang tidak dapat di pisahkan.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Isharawana, S.H., M.H Bagian Hukum Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap perubahan perda RPJMD tersebut menurutnya perubahan perda Nomor 7 Tahun 2017 tersebut dilakukan karena menyesuaikan terhadap kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

B. Mekanisme Perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Kesesuaiannya terhadap Peraturan Yang Berlaku

1. Mekanisme Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan daerah terbaru, dimana kewenangan DPRD dalam

²⁸ Didalam Penjelasan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2017-2022.

²⁹ Mahfud MD, Politik..., *Op cit*, hlm. 5.

membentuk Perda diformulasikan dalam Pasal 154 ayat (1) huruf a, yang menentukan bahwa “DPRD membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;”³⁰

Dan berdasarkan analisis Penulis, perubahan RPJMD tersebut jika dikaitkan dengan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah ayat (2b) yang berbunyi “rapat dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD Kab/Kota untuk memberhentikan pimpinan DPRD Kab/Kota serta untuk menetapkan perda Kab/kota dan APBD Kab/Kota. Ternyata didalam revisi RPJMD tersebut yang seharusnya dihadiri 30 orang namun yang hadir 27 orang anggota dprd dalam rapat paripurna tersebut. Yang mana revisi RPJMD tersebut merupakan cacat hukum tetapi kenyataannya tetap disahkan oleh beberapa anggota dprd kota dalam rapat ranperda revisi RPJMD 2017-2022 yang berubah menjadi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Atas Perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2017-2022.

2. Mekanisme Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

menurut Penulis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya bersifat umum dalam artian menyeluruh yang membahas dari Undang-Undang sampai dengan peraturan yang lebih rendah, jika saya liat peraturan untuk membahas tentang RPJMD ini lebih spesifiknya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

3. Mekanisme Penyusunan Perda Berdasarkan Tatib Dprd Kota Pekanbaru Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru

Menurut penulis adapun yang terjadi terkait perubahan RPJMD di Pekanbaru jika dikaitkan dengan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD yakni antara lain

³⁰ Ketentuan Pasal 154 ayat (1) huruf a pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

terjadinya rapat paripurna yang tidak memenuhi kuorum Sama halnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, tatib dprd Kota Pekanbaru juga memuat rapat paripurna harus memenuhi kuorum yang mana telah tertera di Peraturan DPRD Kota Pekanbaru Nomor 1 Tahun 2019 tentang tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah kota pekanbaru pasal 105 ayat 1b *“dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota dprd untuk memberhentikan pimpinan DPRD serta untuk menetapkan perda dan APBD”*. Dari tatib tersebut sudah jelas bahwasanya untuk rapat paripurna anggota dprd dihadiri 2/3 jumlah anggota dprd, jumlah anggota dprd di kota pekanbaru 45 orang jika 2/3 dari 45 orang tersebut adalah 30 orang sedangkan yang hadir pada saat rapat hanya 27 orang maka sudah terlihat jelas bahwa rapat tersebut tidak bisa untuk dilanjutkan dan merupakan cacat hukum tetapi anggota dprd kota pekanbaru tersebut tetap melanjutkan sampai perda RPJMD tersebut disahkan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian pembahasan yang penulis sampai kan diatas, maka terdapat beberapa kesimpulan yang dapat diambil yaitu :

1. Konfigurasi politik penyusunan peraturan daerah yang mana terdapat

aspek sosiologis dan politik dan perda RPJMD Kota Pekanbaru jika dicermati lebih jauh terhadap pembentukan perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 tentang RPJMD banyak menuai kontroversi yang berkepanjangan, salah satunya adalah perbedaan pandangan fraksi terhadap perubahan Perda RPJMD tersebut yang belum jelas arah serta urgensinya dalam melakukan perubahan.

2. Mekanisme perubahan Perda Nomor 7 Tahun 2017 tentang RPJMD Kota Pekanbaru Tahun 2017-2022 disusun tanpa memenuhi syarat formil (keberadaan landasan yuridis) pembentukan RPJMD sebagaimana yang diatur dalam Permendagri 86 Tahun 2017. Implikasi tidak dipenuhinya syarat tersebut berdasarkan teori penyusunan peraturan perundang-undangan dan hierarki peraturan di Indonesia ialah ditolaknya Perda tersebut oleh Gubernur Provinsi Riau yang mana pengembalian tersebut cacat hukum dan tidak prosedural. Selain itu, perencanaan yang disusun tidak melalui prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan terjadinya bias dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan

serta kesimpulan di atas, penulis memberikan saran yaitu:

1. Pemerintah Kota Pekanbaru bersama DPRD perlu untuk meninjau kembali Perda RPJMD Kota Pekanbaru sehingga dapat memenuhi syarat penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah selain menyelaraskan dengan perencanaan pembangunan provinsi juga mesti menyelaraskan dengan pedoman penyusunannya sebagaimana yang telah diatur dalam Permendagri 86 Tahun 2017.
2. Sebaiknya Pemerintah Provinsi Riau dalam hal pembentukan produk hukum daerah di Kota Pekanbaru melakukan evaluasi terdahulu yang mana terdapat perda RPJMD Kota Pekanbaru secara formil tidak memenuhi persyaratan sebagaimana yang diatur dalam permendagri nomor 86 Tahun 2017 Maka dari itu Pemerintah Daerah harus selalu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga produk hukum yang dihasilkan tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan hukum yang lebih tinggi. Sehingga Produk hukum tersebut tidak sampai dibatalkan oleh Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

As, S. (2015). *Methodologi Penelitian*. Bandar Lampung:

LP2M Institut Agama Islam Negeri Raden.

Ashshofa, B. (1996). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Rhineka Cipta.

Asshiddiqie, J. (2017). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika Jakarta.

Ali, A. (2002). *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: PT Gunung Agung.

Bagir Manan, W. R. (2009). *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Univ Atmajaya.

Gunawan, P. (2006). *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Tangerang: Pustaka Gama.

Irmansyah, R. A. (2013). *Hukum, Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Ranggawidjaja, R. (1998). *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: CV Mander Maju.

Redi, A. (2018). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.

Soeprapto, M. F. (1998). *Ilmu Perundang-undangan dasar-dasar dan pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

Sugiono. (2015). *Metode Penelitian Kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Sujarweni, V. W. (2014). *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Baru Press.

Waluyo, B. (2002). *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika.

B. Jurnal/Skripsi

Barus, Z. (2013). Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Sosiologis. *Jurnal Dinamika Hukum*, 317.

Indra, M. (2011). Urgensi Pengujian Undang-undang Terhadap Undang-undang dasar oleh mahkamah Konstitusi melalui mekanisme judicial Review. *Jurnal Konstitusi*, 35.

Willy, N. (2016). Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2010-2015. *Skripsi*, 2.

Yuherman. (2010). Politik Hukum Peradilan dalam Praktek Penyelesaian Sengketa. *Jurnal Yustisia*, 71.

C. Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 104,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

D. Website

<https://www.mediatransnews.com/read-7759-2020-06-01-ranperda-revisi-rpjmd-20172020-kota-pekanbaru-ditolak-gubernur.html>

<https://www.hukumonline.com/klarinik/detail/ulasan/lt5943825cc413c/keberlakuan-peraturan-pemerintah-yang-belum-ada-peraturan-pelaksanaannya/>, diakses, tanggal 02 Agustus 2017.

