

## Pengawasan DPRD Provinsi Gorontalo Terhadap Penerapan Peraturan Daerah Tahun 2020

Madyatama SY. Failisa<sup>1</sup>

<sup>1</sup>[madyatamasyfailisa@gmail.com](mailto:madyatamasyfailisa@gmail.com)

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo

Nirwan Junus<sup>2</sup>

<sup>2</sup>[nirwan.junus@ung.ac.id](mailto:nirwan.junus@ung.ac.id)

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo

Abdul Hamid Tome<sup>3</sup>

<sup>3</sup>[hamidtome@ung.ac.id](mailto:hamidtome@ung.ac.id)

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo

Alamat: Jl. Jend. Sudirman No. 6, Dulalowo Timur, Kec. Kota Tengah, Kota Gorontalo,  
Gorontalo 96128; Telepon: (0435) 821125

Korespondensi penulis: [madyatamasyfailisa@gmail.com](mailto:madyatamasyfailisa@gmail.com)

**Abstract.** *This research aims to find out how supervision is carried out by the Regional Representative Council of Gorontalo Province regarding the implementation of regional regulations promulgated in 2020. This type of research is Empirical Research. The research results show that the forms of supervision over regional regulations are divided into two, namely preventive supervision and repressive supervision. Preventive supervision is carried out before a regional regulation is passed. Repressive supervision is carried out after the regional regulation is passed, where what is supervised is the implementation of the regional regulation and is carried out by the Provincial Regional People's Representative Council. Repressive supervision in the implementation of regional regulations in Gorontalo Province is carried out by the Regional People's Representative Council in two ways: first, going directly to the field to directly observe the implementation of regional regulations; and secondly, hold an evaluation meeting on the implementation of the regional regulations by inviting agencies related to the regional regulations being supervised.*

**Keywords:** *Gorontalo, Regional Regulations, Supervision*

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Gorontalo terhadap penerapan peraturan daerah yang diundangkan pada tahun 2020. Jenis penelitian ini adalah Penelitian Empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk pengawasan terhadap perda terbagi menjadi dua, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan sebelum sebuah perda disahkan. Pengawasan represif dilakukan setelah perda disahkan, dimana yang diawasi adalah pelaksanaan perda tersebut dan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Pengawasan represif dalam pelaksanaan perda di Provinsi Gorontalo dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan dua cara: pertama turun langsung di lapangan untuk melihat secara langsung penerapan perda; dan kedua mengadakan rapat evaluasi pelaksanaan perda dengan mengundang instansi yang terkait dengan perda yang diawasi.

**Kata Kunci:** Gorontalo, Pengawasan, Perda

### LATAR BELAKANG

Konsep otonomi daerah merupakan sebuah pengejawantahan dari salah satu bentuk kongkrit dari sila ke 3 dan sila ke 4, hal ini diamini oleh Soepomo ketika beliau berkesempatan mengemukakan pendapatnya tentang pondasi negara, yang di dahului dengan menjelaskan konsep negara kesatuan atau integralistik. Pada hakikatnya sadar akan

keberagaman yang ada pada bangsa Indonesia, belum lagi beberapa wilayah yang dipisahkan oleh lautan, olehnya di butuhkan suatu rancangan negara yang bisa menyatu padukan tiap-tiap komponen yang ada untuk kesejahteraan Masyarakat (Tome, 2020, p. 125).

Lahirnya otonomi daerah maka secara tidak langsung telah mengamalkan sila ke 3 karena telah mampu menjaga kesatuan dan keutuhan dari negeri ini walau dalam bentuk keberagaman dan perbedaan. Kemudian terdapat beberapa Peran yang harus dilakukan oleh negara dalam merealisasikan keadilan sosial yaitu: (1) perwujudan hubungan tanpa keberpihakan diseluruh kalangan bermasyarakat; (2) Pengembangan sistem yang menghasilkan kesetaraan dan peluang.; (3) Prosedur penyaluran sarana atas informasi, layanan serta sumber daya yang diperlukan.; dan (4) dukungan atas keikutsertaan berpotensi dalam pengambilan ketetapan bagi semua orang (Tome, 2020, p. 126). Sehingga otonomi daerah di anggap mampu menjadi satu jalan menuju perwujudan cita luhur yang telah di tuangkan dalam Pancasila dengan nama lainnya *Philosofiche grondslag*. Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 merupakan landasan dari otonomi daerah yang memberikan amanah kepada pemerintahan daerah provinsi, kabupaten serta kota agar dapat mengatur serta mengurus urusan pemerintahannya sendiri berdasar pada asas otonomi dan tugas pembantuan (Rahayu, 2015).

Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa kehidupan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena Undang-Undang tersebut memandang penyelenggaraan pemerintahan, terutama pemerintahan di daerah dengan sebuah cara pandang yang baru. Ciri khas dari Daerah Otonom yaitu memiliki badan atau lembaga untuk mewakili aspirasi rakyat, yang disebut Parlemen, atau *Bundesrat*. Jika pada pemerintahan pusat terdapat lembaga eksekutif, legislative dan yudikatif, pada pemerintahan daerah terdapat DPRD dan Kepala Daerah yang memiliki tugas sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa DPRD ialah wakil-wakil rakyat yang berasal dari Daerah dan mengemban tugas sebagai pelaksana urusan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Hal tersebut dipertegas lagi dalam Pasal 57 dan Pasal 95 Ayat 1 yang pada intinya menerangkan kembali bahwa kepala daerah dan DPRD serta dibantu oleh perangkat daerah merupakan pihak penyelenggara urusan-urusan pemerintahan yang ada di daerah. Pemerintahan Daerah yang dimaksud hanyalah kepala daerah beserta perangkat-perangkat daerah.(Dunggio & Jasin, 2019) Sejalan dengan hal tersebut, DPRD sebagai lembaga yang ditunjuk menjadi wakil dari masyarakat yang ada di Daerah serta memiliki tugas sebagai

elemen penyelenggaraan urusan pemerintahan salah satunya yaitu merancang peraturan-peraturan yang diperlukan daerah serta menampung dan menjadi wadah penyaluran berbagai aspirasi yang berasal dari masyarakat di daerah yang mereka wakili (Margaretha et al., 2014).

Sebagai lembaga penyelenggara pemerintahan daerah, tentunya DPRD memiliki beberapa fungsi. Fungsi DPRD Provinsi dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dimuat dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 100. Pasal 96 Ayat (1) menyatakan “DPRD provinsi mempunyai fungsi pembentukan Perda provinsi, anggaran, dan pengawasan”. Secara umum fungsi pengawasan ialah dimana mengawasi pemerintahan daerah, fungsi dari pengawasan yang diemban oleh DPRD harus dijadikan wadah dalam *check and balance* dimana juga menjadi sarana untuk meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam merealisasikan *good governance*. Fungsi pengawasan ini juga merupakan aspek utama dalam pembangunan manajemen pemerintahan publik agar fungsi-fungsi dari pemerintahan bisa terlaksana sesuai dengan yang diamanati (Abidin & Herawati, 2018, p. 251).

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD mempunyai tugas khusus didalamnya dimana hal ini mengharuskan para anggota DPRD memiliki rasa peka yang tinggi terhadap rangkaian administrasi tata pemerintahan di daerah. Dari sinilah dapat dilihat DPRD memiliki peran sebagai sistem penanda bahaya atau *early warning system* ketika terjadinya kejanggaran/penyimpangan pada rangkaian penyelenggaraan tata pemerintahan di daerah (Etwiory, 2014). Maka dari itu fungsi DPRD tidaklah hanya menilai adakah ketidaksesuaian aktivitas yang dilakukan dengan program yang direncanakan oleh para eksekutif.

Mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan produk hukum dalam hal ini di tingkat daerah disebut sebagai Peraturan daerah adalah Satu komponen penting, yang diatur dalam pasal 100. Pasal 100 Ayat (1) menyatakan “Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 Ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur. Tentang pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan peraturan daerah tentunya ini merupakan fungsi yang menempatkan posisi DPRD sangat penting dalam bangunan pemerintahan daerah, Karena ini bisa membuat pihak eksekutif sebagai penyelenggara dari PERDA bersih dan jauh dari penyimpangan. Hal ini di pertegas oleh Pratomo bahwa:(Dunggio & Jasin, 2019) fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD terhadap daerah menjadikan DPRD lebih aktif dan kreatif dalam mengambil sebuah keputusan ketika menghadapi kendala pada penyelenggaraan peraturan daerah. Adanya aktivitas pengawasan ini, meminimalisir terjadinya penyimpangan dan penyelewengan yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif alhasil hal ini dapat menjadi perampungan dalam

memperbaiki penyelenggaraan kebijakan tersebut. Fungsi pengawasan peraturan daerah amatlah penting dalam kehidupan daerah. DPRD Provinsi Gorontalo Semenjak tahun 2012 hingga tahun 2022 tentunya sudah banyak peraturan daerah yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah provinsi Gorontalo.

Berkaitan dengan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah itu, maka permasalahan yang dilihat dalam studi ini adalah pengawasan terhadap Perda yang ditetapkan pada tahun 2020 dimana Provinsi Gorontalo mengeluarkan dua peraturan daerah, yaitu Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Kesehatan Lansia, dan Peraturan Daerah Tentang Penerapan Disiplin Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Upaya Pencegahan dan Pengendalian Covid-19. Penelusuran data awal yang dilakukan, peneliti menemukan adanya ketidakmaksimalan pengawasan pelaksanaan salah satu perda yang ditetapkan pada tahun 2020 tersebut. Hal itu disampaikan oleh salah satu anggota DPRD Provinsi Gorontalo, Bapak Adhan Dambea. Beliau menyatakan bahwa dari kedua perda yang ditetapkan pada tahun 2020, ada salah satu perda yang tidak maksimal pelaksanaannya pun demikian juga dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD (Dambea, 2023).

Perda yang ditetapkan pada tahun 2020 tersebut menurut peneliti cukup layak untuk diteliti pengawasan pelaksanaannya. Hal ini dikarenakan pada tahun tersebut masih terhitung dua tahun berlalunya peraturan daerah semenjak di tetapkan dan di sahkan. Jika di hitung dari tahun 2020 maka di tahun ini adalah tahun yang paling tepat untuk melakukan evaluasi.

## **KAJIAN TEORITIS**

### **Pengawasan**

Satu diantara fungsi manajemen *control* yang ada ialah pengawasan (Rahayu, 2015). Pengawasan merupakan aktivitas mencari tahu serta menilai keadaan yang sebenar-benarnya yang terjadi didalam penerapan tugas maupun pekerjaan apakah sudah berjalan sesuai aturan atau tidak. Menurut Bagir Manan terdapat dua bentuk pengawasan yang ada dalam pemerintah otonomi, yaitu pengawasan preventif dan represif (Rahayu, 2015, p. 450). Kedua bentuk pengawasan ini difokuskan pada peraturan yang berasal dari daerah dan pengawasan pada kegiatan tertentu yang berasal dari organ pemerintahan daerah dan dilakukan melalui kewenangan pengesahan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah metode penelitian empiris. Riset hukum empiris merupakan suatu metode penelitian hukum dengan melihat secara nyata maupun meneliti tentang bagaimana bekerjanya suatu peraturan di masyarakat (Amirudin & Asikin, 2010). Penelitian ini biasa disebut sebagai penelitian hukum yuridis sosiologis yang objek kajiannya ialah perilaku masyarakat yang timbul akibat interaksi terhadap sistem norma dan didasarkan pada kebiasaan masyarakat sebagai reaksi terhadap penerapan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan (Fajar & Achmad, 2013).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **PENGAWASAN OLEH DPRD PROVINSI GORONTALO TERHADAP PERATURAN DAERAH TAHUN 2020**

Pengawasan merupakan rangkaian kegiatan yang bisa menentukan kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan, mengukur serta memperbaiki jika didalamnya masih terdapat hal-hal yang belum berjalan sesuai rencana. Pelaksanaan transformasi demi terwujudnya perbaikan kualitas organisasi pemerintah sangat membutuhkan kegiatan pengawasan (*control*) terhadap segala sesuatu yang dilakukan dari rangkaian transformasi tersebut. Dengan adanya pengawasan, penyimpangan atau kekeliruan yang terjadi bisa terdeteksi sejak awal. Ketika kesalahan tersebut diketahui sejak dini maka bisa diantisipasi lebih dulu dan resiko kebocoran serta pemborosan dalam membiayai hal-hal yang tidak penting dapat dihindari.

Pada dasarnya kewenangan pengawasan ini semata-mata agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintah daerah terhadap kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Hukum Administrasi Negara (HAN) memaknai pengawasan sebagai ikhtiar dalam mencegah terjadinya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah diamanatkan serta menindaklanjuti atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi.

Sebagai upaya mencapai tujuan otonomi daerah yang berhasil guna dan berdaya guna, diperlukan suatu sistem pengawasan yang bersifat *built up* maupun yang bersifat dapat mendorong kreativitas dan motivasi daerah itu sendiri dalam menjalankan urusan pemerintahan sendiri (Sunarno, 2008). Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu kontrol intern dan kontrol ekstern (Fachrudin, 2004).

- 1) Kontrol intern (*internal control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah.
- 2) Kontrol ekstern (*exsternal control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.

Menurut Paulus Effendie Lotulung dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu (Fachrudin, 2004):

- 1) Kontrol *a-priori* Merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol ini mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan.
- 2) Kontrol *a-posteriori* Merupakan pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.

Dipandang dari aspek yang diawasi, Paulus Effendie Lotulung menyatakan bahwa pengawasan dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu (Fachrudin, 2004):

- 1) Pengawasan segi hukum (legalitas) Pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja. Kontrol peradilan atau judicial control secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu.
- 2) Pengawasan segi kemanfaatan (opportunitas) merupakan pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya.

Dipandang dari cara pengawasannya, Hartogh M.L.M menyebutkan bahwa pengawasan dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu (Fachrudin, 2004):

- 1) Pengawasan unilateral adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas.
- 2) Pengawasan refleksif adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui prosesn timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.

Melihat beberapa jenis pengawasan yang dikemukakan oleh beberapa ahli tersebut, ihwal peraturan daerah terdapat pengawasan secara preventif dan represif. Pengawasan preventif dapat dilihat secara tersirat dalam Pasal 242 (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disingkat Undang-Undang Pemda), yang mana menyatakan bahwa “Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda.” Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 243 (1) bahwa “Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 Ayat (5) belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah” (Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, 2014).

Peraturan daerah yang tidak mendapatkan nomor register tidak bisa diundangkan. Ketentuan yang membahasakan keterlibatan Menteri dalam persoalan perda tersebutlah yang peneliti maksudkan sebagai pengawasan preventif terhadap peraturan daerah Provinsi. Hal tersebut juga berlaku untuk perda Kab/Kota, dimana Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang bertindak layaknya Menteri.

Peraturan daerah yang disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah, serta mendapatkan nomor register dan telah diundangkan bukan berarti lepas dari pengawasan pelaksanaannya. Sebab dalam Undang-Undang Pemda terdapat norma yang memiliki frasa pengawasan pelaksanaan perda. Pengawasan pelaksanaan perda tersebut merupakan fungsi serta menjadi bagian dari tugas dan wewenang DPRD. Dalam Pasal 96 (1) disebutkan bahwa DPRD provinsi mempunyai fungsi: pembentukan Perda provinsi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Kemudian ditegaskan dalam Pasal 100 (1) bahwa fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur (Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, 2014).

Pengawasan pelaksanaan perda bukan hanya merupakan fungsi dari DPRD itu sendiri, tetapi juga merupakan bagian dari tugas dan wewenangnya. Hal tersebut ditegaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang Pemda, tepatnya pada Pasal 101 Ayat (1) huruf c yang mana menyatakan bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi (Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, 2014).

Fungsi serta tugas dan wewenang DPRD dalam melakukan pengawasan pelaksanaan perda juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat Undang-Undang MD3). Dengan redaksi kalimat yang persis serupa, Pasal 316 Undang-Undang tersebut menyebutkan tentang fungsi pengawasan, dan Pasal 317 menyebutkan pengawasan pelaksanaan perda sebagai salah satu dari tugas dan wewenang DPRD Provinsi (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, 2014).

Pengawasan pelaksanaan perda oleh DPRD adalah fungsi, tugas dan wewenang yang diamanatkan oleh Undang-Undang. Sebagai amanat langsung Undang-Undang, DPRD wajib melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo diketahui pada tahun 2020 telah menetapkan 2 perda, pertama tentang protokol kesehatan pada masa pandemi Covid-19, kedua tentang penyelenggaraan kesejahteraan lansia. Peneliti telah menelusuri tentang sejauh mana pengawasan yang dilakukan DPRD Provinsi Gorontalo terhadap pelaksanaan kedua perda tersebut.

Berdasarkan penelusuran data yang dilakukan peneliti, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Gorontalo telah melakukan pengawasan untuk memastikan apakah kedua perda pada tahun 2020 tersebut berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan sebagaimana maksud dan tujuan perda tersebut dibentuk. Pengawasan juga dilakukan untuk melihat kinerja aparatur pelaksana dari instansi pemerintah daerah yang terkait dengan penerapan protokol kesehatan dan juga penyelenggaraan kesejahteraan lansia.

Secara substansial pengawasan dimaksudkan juga untuk menjadi bentuk evaluasi terhadap target atau sasaran yang direncanakan. Melalui pengawasan tersebut diharapkan akan menghasilkan rekomendasi apakah peraturan daerah dipertahankan, diperbaiki atau ditingkatkan. Wawancara yang dilakukan peneliti kepada Bapak Adhan Dambea sebagai salah satu anggota DPRD Provinsi Gorontalo, ditemukan bahwa dalam pelaksanaan pengawasan DPRD melakukan pemanggilan dan pelaksanaan rapat kepada instansi terkait, baik dinas kesehatan, dinas sosial, kepolisian, hingga satpol PP yang memang berkaitan langsung dengan kedua perda yang ditetapkan pada tahun 2020 tersebut. Pemanggilan ini bermaksud untuk mendengarkan perkembangan pelaksanaan perda dan tanggapan instansi terkait menyoal tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan perda yang dimaksud.



Bapak Adhan Dambea mengatakan bahwa menyangkut perda tentang protokol kesehatan pengawasan yang dilakukan sangat rutin dan maksimal, sebab perda itu sangat erat kaitannya dengan keberlangsungan hidup Masyarakat dalam keadaan genting. Oleh karena itu, tanpa dijelaskan secara Panjang lebar menurut Pak Adhan pengawasan DPRD dapat dikatakan terlaksana dengan baik. Tetapi kalau soal penyelenggaraan lansia menurutnya kurang maksimal. Berikut kutipan wawancara:

“Persoalan lansia ini kan menurut Menteri Sosial merupakan tanggung jawab provinsi, baik itu pembinaan, pengawasan, hingga penampungan. Tetapi di dalam program pemerintah provinsi itu belum maksimal. Contohnya untuk penampungan panti jompo, seharusnya pemerintah provinsi itu kan menyiapkan Gedung penampungan. Tetapi saat ini tidak demikian, dan belum ada Upaya untuk membangun Gedung penampungan lansia, sehingga dapat dikatakan perhatian pemerintah terhadap lansia ini masih kurang. Termasuk juga DPRD saya menganggap tidak optimal dalam melakukan pengawasan terkait pelaksanaan perda yang bersangkutan” (Dambea, 2023).

Cukup jelas bahwa menurut salah satu anggota DPRD Provinsi Gorontalo bahwa pengawasan terhadap perda lansia kurang maksimal dilakukan oleh DPRD. Peneliti kemudian mencoba bertanya tentang pengawasan yang dilakukan oleh DPRD secara umum menyangkut semua perda yang ada di Provinsi Gorontalo, jawaban Pak Adhan juga demikian, dimana memang jika disimpulkan secara menurut beliau pengawasan terhadap pelaksanaan perda tidak terlaksana secara maksimal.

Ketidakmaksimalan pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan perda menurut peneliti berdampak pada efektivitas hukum itu sendiri. Soerjono Soekanto mengatakan, 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 pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup (Soekanto, 2008). Melalui teori tersebut peneliti akan melakukan penilaian terhadap efektivitas pengawasan pelaksanaan perda hingga pada efektif tidaknya berlakunya perda yang ditetapkan pada tahun 2020 di Provinsi Gorontalo.

## 1. Dilihat Dari Sisi Hukumnya

Secara hukum, ihwal pengawasan pelaksanaan perda telah cukup jelas diakomodir melalui Undang-Undang Pemda dan Undang-Undang MD3. Dalam kedua Undang-Undang tersebut pengawasan menjadi salah satu fungsi serta tugas dan wewenang DPRD Provinsi. Meskipun demikian, peneliti berpendapat bahwa secara konteks tentang pengawasan ini memiliki kekurangan. Kekurangan tersebut yaitu tidak adanya patokan yang jelas terkait bentuk, jenis, hingga langkah-langkah dalam melakukan pengawasan pelaksanaan perda. Kedua Undang-Undang tersebut secara kompak memberi kebebasan terhadap DPRD untuk menentukan sendiri bagaimana mekanisme dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda. Dalam kebebasan itulah DPRD kurang menindaklanjuti dan acuh tak acuh terhadap kewenangan yang diberikan langsung oleh Undang-Undang.

Kurang maksimalnya pengawasan pelaksanaan perda oleh DPRD Provinsi pada akhirnya juga berdampak pada tidak efektifnya Perda Gorontalo No. 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Lanjut Usia (disingkat Perda Lansia). Padahal secara substansial peneliti memandang perda tersebut telah memuat secara baik struktur penyelenggaraan kesejahteraan lansia itu sendiri, dari rumusan tugas dan wewenang pemda, rumusan jenis penyelenggaraan kesejahteraan lansia, rumusan peran serta Masyarakat, rumusan pembinaan dan pengawasan, bahkan hingga ketentuan sanksi pidananya.

Namun miris ketika peneliti menemukan fakta bahwa perda lansia hingga saat ini belum ditindaklanjuti atau belum memiliki Peraturan Gubernur sebagai peraturan pelaksanaannya. Hal tersebut sebagaimana penelusuran data yang dilakukan peneliti. Wawancara yang peneliti lakukan bersama 3 anggota DPRD, juga Pak Budi dari bagian hukum Sekretariat DPRD, semuanya mengatakan bahwa perda lansia belum memiliki peraturan pelaksana. Karena itulah kemudian dapat dikatakan bahwa segala bentuk kendala dalam pelaksanaan perda lansia tentu bermuara pada tidak adanya peraturan pelaksana. Hal tersebut juga dikatakan oleh salah satu anggota Komisi IV DPRD Provinsi Gorontalo, bahwa “Sebetulnya implementasi kesejahteraan lansia ini sudah jalan, jika terdapat kendala dalam penerapan, maka itu dikarenakan perda lansia ini belum ada turunannya, pergub sebagai peraturan pelaksana. Kami nanti akan evaluasi seluruh perda, jadi kami nanti akan mendesak terkait peraturan pelaksana perda lansia ini (Anggota Komisi IV DPRD Prov. Gorontalo, 2023).”

## **2. Dilihat Dari Sisi Penegak Hukumnya**

Ihwal penegak hukum ini, seolah terdapat paradoks yang cukup rumit untuk ditentukan yakni DPRD mengawasi eksekutif pelaksana atau penegak hukum tentang sejauh mana perda yang dimaksud telah terlaksana, disamping itu eksekutif pelaksana harus memastikan apakah DPRD telah melaksanakan tugas pengawasan yang diberikan secara langsung oleh Undang-Undang. Sehingga menurut peneliti, berkaitan penegak hukum ini baik DPRD dan eksekutif pelaksana harus secara bersama-sama melakukan apa yang menjadi amanat Undang-Undang itu sendiri. Oleh karena itu, dapat peneliti sampaikan bahwa DPRD Provinsi Gorontalo memang tidak maksimal dalam melaksanakan fungsi pengawasan khususnya terkait pelaksanaan perda.

Berkaitan dengan efektivitas Perda Lansia, sebagaimana telah peneliti singgung sebelumnya bahwa secara hukum atau rumusan regulasinya sudah tersusun secara baik. Namun, karena pengawasan pelaksanaan perda yang kurang maksimal oleh DPRD maka perda ini menjadi kurang efektif. Dapat dipahami bersama bahwa pengawasan DPRD menjadi penting untuk mendeteksi serta merangsang peran instansi-instansi terkait untuk mengimplementasikan perda tersebut. Oleh karena itu, dengan kurangnya pengawasan maka kurang maksimal pula kinerja instansi yang berkaitan dalam penerapan perda. Sehingga itu peneliti menyimpulkan bahwa jika dilihat dari sisi penegak hukumnya, perda lansia juga belum efektif dan sesuai dengan apa yang diharapkan.

Peneliti melakukan wawancara dengan pihak Dinas Sosial dan menanyakan apakah anggota DPRD pernah mengundang rapat dalam rangka evaluasi penerapan perda lansia, pihak Dinas Sosial mengatakan bahwa undangan rapat untuk evaluasi ada dan dilaksanakan, tetapi evaluasi yang dilakukan seputar pelayanan dalam panti saja. Pembahasan mengenai Pembangunan gedung dan peningkatan fasilitas sejauh ini belum ada.

## **3. Dilihat Dari Sisi Fasilitasnya**

Fasilitas dalam melaksanakan fungsi serta tugas dan wewenang jika menyangkut lembaga DPRD telah kita ketahui bersama bahwa hal tersebut selalu dijamin oleh negara maupun daerah. Jika fasilitas adalah tentang sarana prasarana, dan sarana prasarana menyangkut anggaran, maka sesungguhnya lembaga sekelas DPRD menurut peneliti tidaklah mengalami masalah kekurangan.

Fasilitas atau pun sarana prasarana jika dikaitkan dengan perda lansia, maka secara tegas peneliti juga dapat mengatakan tidak efektif. Sebab amanat perda yang mewajibkan

pemerintah untuk mendukung pembentukan panti sosial khusus untuk lansia tidak dilaksanakan. Hal ini didukung oleh pernyataan Bapak Adhan Damba yang telah peeliti sampaikan sebelumnya. Sejauh ini, dalam skala provinsi hanya terdapat panti jompo, sebuah rumah besar bekas penginapan yang dikontrak oleh pemerintah dan dijadikan tempat penampungan. Peneliti melakukan wawancara kepada tiga orang penghuni panti jompo, dua Perempuan yakni Oma Farida dan Oma Siti Rohana, satu laki-laki yaitu Opa Julais Maruni.

Melalui wawancara yang peneliti lakukan dengan waktu yang berbeda kepada tiga penghuni panti jompo tersebut, diketahui bahwa DPRD jarang melakukan evaluasi secara komprehensif terkait keadaan dan pelayanan panti. Menurut Opa Julais Maruni dan Oma Siti Rohana, selama dua tahun berada di panti tersebut yang mereka ketahui baru dua kali DPRD berkunjung dan secara langsung menanyakan keluhan mereka. Oleh karena hal tersebut jarang dilakukan, maka mereka segan menyampaikan keluhan. Keinginan akan adanya gedung baru sebagai balai penampungan menurut Opa Julais ada, tetapi takutnya nanti jika disampaikan kepada DPRD atau Dinas Sosial yang berkunjung akan dianggap tidak bersyukur (Julais, 2023).

Status panti jompo dengan menggunakan tempat yang dikontrak sekali lagi menandakan bahwa fasilitas, sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial belum terpenuhi secara baik sebagaimana yang tercantum dalam perda lansia, sehingga dapat dikatakan bahwa penerapan perda ini belum efektif sebagai imbas dari minimnya pengawasan DPRD. Lebih lanjut terkait Pembangunan panti sosial lanjut usia terpadu sebagai kewajiban pemerintah daerah (Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Lanjut Usia, 2020), menurut Ibu Epi (salah satu anggota Komisi IV DPRD) seharusnya mulai dibangun di tahun ini, tetapi terhambat oleh karena akan menghadapi tahun politik 2024 nanti yang akan membutuhkan cukup banyak anggaran (Anggota Komisi IV DPRD Prov. Gorontalo, 2023).

#### **4. Dilihat Dari Sisi Masyarakatnya**

Ada beberapa elemen pengukur efektifitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

- 1) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
- 2) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.

- 3) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi (Soekanto, 2008).

Elemen tersebut diatas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektifitas atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal. Pun akses informasi terkait perda oleh masyarakat juga menjadi penting. Ketersediaan informasi hukum yang lengkap dan akurat merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam proses legislasi (Nggilu & Ahmad, 2023).

Masyarakat dalam konteks pengawasan ini jika dapat disematkan pada DPRD sebagai subjek yang diamanatkan oleh Undang-Undang ihwal kewenangan pengawasan pelaksanaan perda, maka menurut peneliti DPRD lah yang memang menyebabkan tidak efektifnya pengawasan pelaksanaan perda karena kurang maksimal dalam melaksanakan kewenangan tersebut. Pun secara umum, menyangkut perda lansia juga dapat dikatakan bahwa dari sisi masyarakatnya tidak efektif. Hal ini dikarenakan karakter Masyarakat lansia yang memang secara umum sedikit keras kepala dan susah diatur.

## **5. Dilihat Dari Sisi Kebudayaannya**

Faktor kebudayaan sebernarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena didalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum menyangkut, struktur, substansi dan kebudayaan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (hingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan estrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai yang berperan dalam hukum menurut Soerdjono Soekanto adalah sebagai berikut:

- 1) Nilai ketertiban dan ketrentaman,
- 2) Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniyah/keakhalakan,
- 3) Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovatisme (Soekanto, 2008).

Salah satu budaya di Gorontalo adalah gotong royong atau kerja sama. Budaya ini mencirikan sebuah tingkat kepedulian yang tinggi kepada sesama. Hal ini kemudian berpengaruh pada tingkat pemakluman yang dimiliki Masyarakat Gorontalo. Dengan demikian dan tanpa bermaksud memastikan, peneliti menganggap bahwa kurang maksimalnya DPRD dalam melakukan pengawasan pelaksanaan perda juga disebabkan oleh tingkat pemakluman yang tinggi, sehingga baik tidaknya perda dalam penerapannya akan dimaklumi oleh DPRD.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Berdasarkan uraian pembahasan tersebut di atas, maka kesimpulan yang diambil oleh peneliti adalah: Bentuk pengawasan terhadap perda terbagi menjadi dua, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan sebelum sebuah perda disahkan, dimana ada kewajiban untuk menyampaikan rancangan perda kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan Nomor Register. Adapun pengawasan represif dilakukan setelah perda disahkan, dimana yang diawasi adalah pelaksanaan perda tersebut dan dilakukan oleh DPRD Provinsi. Pengawasan represif dalam pelaksanaan perda di Provinsi Gorontalo dilakukan oleh DPRD dengan dua cara: pertama turun langsung di lapangan untuk melihat secara langsung penerapan perda; dan kedua mengadakan rapat evaluasi pelaksanaan perda dengan mengundang instansi yang terkait dengan perda yang diawasi.

## **DAFTAR REFERENSI**

- Abidin, B., & Herawati, R. (2018). Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Peraturan daerah mengenai anggaran Pendapatan dan Pendapatan Daerah Kabupaten Banten. *Jurnal Law Reform*, 11(2).
- Amirudin, & Asikin, H. Z. (2010). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada.
- Anggota Komisi IV DPRD Prov. Gorontalo. (2023). *Wawancara*.
- Dambea, A. (2023). *Wawancara*.

- Dunggio, K. H., & Jasin, J. (2019). Validitas Peraturan Daerah Yang Bernuansa Syariah Dalam Bingkai Otonomi Daerah (Antara Harapan dan Kenyataan) Sebagai Contoh Provinsi Gorontalo dan Provinsi Aceh. *Law, Development and Justice Review*, 2(2), 168–182.
- Etwiory, E. B. (2014). Analisis Kinerja DPRD Kabupaten Maluku Tenggara dalam Era Otonomi daerah. *Jurnal Administrasi Publik Dan Birokrasi*, 1(2).
- Fachrudin, I. (2004). *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. PT. Alumni.
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2013). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar.
- Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Lanjut Usia, Pub. L. No. 2 (2020).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pub. L. No. 17 (2014).
- Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pub. L. No. 23 (2014).
- Julais. (2023). *Wawancara*.
- Margaretha, Idris, A., & Djumlani, A. (2014). Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pelaksanaan Legislasi di Kabupaten Kutai Barat. *Jurnal Administrative Reform*, 2(2).
- Nggilu, N. M., & Ahmad. (2023). Optimalisasi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) dalam Pembentukan Produk Hukum Desa Tabongo Timur. *DAS SEIN: Jurnal Pengabdian Hukum Dan Humaniora*, 3(1).
- Rahayu, D. P. (2015). Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah di Era Reformasi. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 2(3), 444–462. <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a2>
- Soekanto, S. (2008). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada.
- Sunarno, S. (2008). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Sinar Grafika.
- Tome, A. H. (2020). Membumikan Pancasila: Upaya Pelembagaan Nilai Pancasila Dalam Kehidupan Masyarakat Desa. *Jurnal Al-Adalah: Jurnal Hukum Dan Politik Islam*, 13(1).