

KEDUDUKAN PERATURAN DPRD DALAM RANGKA OPTIMALISASI PERATURAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DI KABUPATEN MINAHASA¹

Oleh : Jandi Oklen Waleleng²

ABSTRAK

Penelitian ini, menggunakan tipe penelitian yuridis normatif yaitu usaha penemuan hukum (*in concreto*) yang sesuai untuk diterapkan dalam menyelesaikan suatu masalah hukum tertentu. Dalam usaha tersebut digunakan data seperti perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum dan doktrin. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterkaitan antara pelaksanaan fungsi DPRD dengan pembentukan produk hukum daerah berupa peraturan dewan perwakilan rakyat daerah, keputusan ketua dewan perwakilan rakyat daerah dan keputusan badan kehormatan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan fungsi dewan perwakilan rakyat daerah di Kabupaten Minahasa adalah pelaksanaan fungsi DPRD merupakan membutuhkan landasan atau acuan peraturan yang merupakan jenis peraturan yang mengatur secara umum yang dibentuk baik karena perintah peraturan perundang-undangan maupun karena kewenangan yang melekat pada DPRD dan anggota DPRD sebagai bagian tidak terpisahkan dengan DPRD secara kelembagaan membutuhkan acuan atau landasan berupa produk hukum yang mengatur secara individual sehingga untuk peraturan DPRD merupakan landasan bagi pelaksanaan fungsi dan kewenangan DPRD sedangkan jenis keputusan DPRD, Keputusan Ketua DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan merupakan landasan atau acuan bai pelaksanaan tugas dan kewajiban anggota DPRD.

Kata kunci: kedudukan, peraturan, optimalisasi, DPRD, fungsi

A. PENDAHULUAN

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa produk hukum di daerah ada dua yakni peraturan daerah provinsi dan

peraturan daerah kabupaten/kota kemudian dalam Pasal 236 sampai Pasal 257 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa produk hukum daerah ada 2 (dua) yaitu Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Kemudian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2014 pada Pasal 3 disebutkan bahwa produk hukum daerah ada 2 (dua) yakni yang bersifat pengaturan terdiri dari Perda atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Peraturan DPRD dan bersifat penetapan terdiri dari Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Sebelumnya berlakunya Peraturan Menteri dalam Negeri No. 1 tahun 2014, jenis produk hukum daerah ada 5 (lima) yaitu produk hukum bersifat pengaturan terdiri dari Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan Peraturan Bersama Kepala Daerah dan produk hukum bersifat penetapan terdiri dari Keputusan Bupati/Walikota dan instruksi Bupati/Walikota. Perbedaan yang sangat signifikan dalam hal ini adalah pada produk hukum berupa Peraturan DPRD, Keputusan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Peranan yang dilaksanakan oleh DPRD dapat dilihat dari fungsi yang dimilikinya: legislasi, anggaran dan pengawasan dan melalui fungsi-fungsi legislatif yang dimiliki, kekuasaan yang dimiliki DPRD dapat diarahkan untuk mempengaruhi proses penyusunan rencana pembangunan dan anggaran sehingga dapat membawa perubahan signifikan dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat, kinerja pemerintahan, dan pertumbuhan ekonomi.

Peran penting DPRD dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah dalam realitasnya tidak berjalan dengan optimal. Berbagai contoh kasus yang terjadi selama ini mencoreng nama baik DPRD di kalangan rakyat dikemukakan di bawah ini:³

- 1) Buruknya manajemen rapat di DPRD, sehingga baik proses maupun hasil menjadi tidak terstruktur dan tidak terdokumentasi dengan baik, sehingga pembahasan menjadi

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH; Dr. Donna O. Setiabudhi, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 0923208075

³ Victor J. Mailangkay. 2011. Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Universitas Hasanuddin : Makassar. Hlm. 22

tidak fokus, berlarut-larut, dan bahkan ahistoris.

- 2) Rendahnya *pressure* dan *assistensi* dari masyarakat akan mengurangi kepekaan anggota DPRD terhadap efektivitas anggaran, yang menyebabkan tidak tepat sasaran. DPRD dalam kondisi tersebut akan lebih merupakan *partner* bagi eksekutif dibanding sebagai unsur penyeimbang. Dalam skala nasional, beberapa kenyataan terkait dengan kinerja DPRD dimuat dalam beberapa harian surat kabar nasional yaitu :
- a. Dalam Harian Umum Nasional Kompas⁴, di mana disebutkan bahwa ketika DPRD melakukan pertemuan dengan rakyat, rakyat biasanya memilih tidak hadir karena mereka bosan dengan janji-janji DPRD sehingga mereka beranggapan bahwa ada atau tidak ada pertemuan, nasib mereka akan sama.
 - b. Dalam Harian Umum Nasional Kompas⁵ diberitakan bahwa para anggota parlemen lebih dekat dan terikat dengan partai dibandingkan pemilihnya.
 - c. Dalam Harian Umum Nasional Kompas⁶ yang menyatakan bahwa rakyat masih banyak mempertanyakan berbagai kebijakan yang disetujui oleh DPRD. Hal ini disebabkan adanya keraguan mengenai batas DPRD mewujudkan haknya dan batas DPRD mewakili kepentingan rakyat. Diberitakan pula bahwa saat ini banyak pertanyaan dari masyarakat mengenai derajat keterwakilan terhadap manfaat yang diperoleh masyarakat sehingga perlu untuk mempertanyakan mekanisme pertanggungjawaban DPRD terhadap rakyat agar terdapat suatu keseimbangan antara sistem yang meneguhkan hubungan pemilih dengan wakilnya dengan pentingnya menciptakan stabilitas pemerintahan dan sistem politik dalam sebuah negara yang heterogen.

⁴ Harian Umum Nasional Kompas . *Janji-janji yang Terlupa*. Edisi Sabtu 12 Februari 2005. Hlm. 14

⁵ Harian Umum Nasional Kompas. *Partai Politik Gagal Menarik Simpati Rakyat*. Edisi Rabu 17 Mei 2006 . Hlm. 14

⁶ Harian Umum Nasional Kompas. *Anggota DPRD Masih Bingung dengan Tugas dan Tanggungjawabnya kepada Rakyat*. Edisi Selasa 19 Mei 2009. Hlm. 7

Buruknya kinerja DPRD kemudian menjadi sorotan sehingga dapat dikaitkan dengan dimasukkannya Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD sebagai produk hukum daerah. Pasal 47 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2014 menegaskan bahwa Peraturan DPRD merupakan peraturan DPRD yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban DPRD yang terdiri atas Peraturan DPRD tentang tata tertib, Peraturan DPRD tentang kode etik, Peraturan DPRD tentang tata beracara di badan kehormatan; dan/atau Peraturan DPRD lainnya sesuai kebutuhan. Pasal 53 mengatur bahwa Keputusan DPRD berupa penetapan untuk menetapkan hasil rapat paripurna sehingga Keputusan DPRD berisi materi muatan hasil dari rapat paripurna. Pasal 55 mengatur bahwa Keputusan Pimpinan DPRD berupa penetapan untuk menetapkan hasil rapat Pimpinan DPRD dalam rangka menyelenggarakan tugas fungsi DPRD yang bersifat teknis operasional. Selanjutnya Pasal 57 mengatur bahwa Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah keputusan mengenai penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD.

Mencermati ketentuan-ketentuan di atas maka dapat dilihat bahwa produk hukum daerah yang diterbitkan oleh DPRD baik berupa peraturan maupun berupa keputusan diarahkan pada upaya pencapaian optimalisasi kinerja DPRD dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Keberadaan peraturan-peraturan ini tentu saja diharapkan dapat membawa DPRD pada arah yang lebih baik dan lebih mencerminkan kedudukannya sebagai wakil rakyat melalui pengaturan mengenai kode etik, tata tertib serta penjatuhan sanksi atas pelanggaran kode etik dan tata tertib merupakan acuan bagi DPRD dalam menjalankan tugas untuk menjaga martabat , kehormatan, citra , kredibilitas baik DPRD Kabupaten/kota maupun Provinsi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 133 dan Pasal 185 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kenyataan yang terjadi setelah pemberlakuan Permedagri No. 1 Tahun

2014 ternyata tidak berjalan sesuai dengan harapan. Dalam Serambi Indonesia edisi 20 Juni 2014 disebutkan bahwa pelanggaran kode etik dan tata tertib anggota DPRD makin meningkat dari hari ke hari.

Pelanggaran tata tertib dan kode etik DPRD antara lain dapat dilihat dari Berita Manado Ekspres edisi tanggal 9 Februari 2015 mengenai anggota DPRD Provinsi Sulawesi Utara yang bermain game pada saat jam kerja. Berita Manado edisi 27 Juli 2015 memberitakan pula mengenai Nilai Kinerja Legislator Sulawesi Utara yang mandul. Hal ini diberitakan pula dalam Suara Manado edisi 23 Juli 2015 yang menyebutkan bahwa kinerja DPRD Sulawesi Utara Masih dipertanyakan. Cybersulutdayli edisi 17 Juni 2015 memberitakan pula mengenai tidak maksimalnya kinerja Komisi II DPRD Provinsi Sulawesi Utara dengan minimnya pelaksanaan hearing dan pemantauan ke tengah-tengah masyarakat. Kondisi-kondisi ini tidak hanya terjadi di DPRD Provinsi namun juga di DPRD Kabupaten/Kota.

Realitas-realitas mengenai kinerja DPRD selama ini menjadi salah satu indikator belum optimalnya penegakan kode etik dan tata tertib di DPRD sehingga menimbulkan fenomena masih rendahnya kepercayaan masyarakat kepada wakil mereka di DPRD sehingga menimbulkan isu adanya kecenderungan produk hukum berupa penetapan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Ketua DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan belum diletakkan dalam kedudukan yang seharusnya dan selayaknya sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan pengkajian.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah keterkaitan antara pelaksanaan fungsi DPRD dengan pembentukan produk hukum daerah berupa Peraturan DPRD, Keputusan Ketua DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Minahasa?
2. Bagaimanakah kedudukan produk hukum daerah berupa peraturan DPRD, Keputusan Ketua DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan fungsi Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Minahasa?

C. METODOLOGI PENELITIAN

Menurut Rony Hanitjo Soemitro⁷ penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) tipe penelitian yaitu penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang menggunakan data sekunder dan Penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data primer. Penelitian ini, menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu usaha penemuan hukum (*in concreto*) yang sesuai untuk diterapkan dalam menyelesaikan suatu masalah hukum tertentu. Dalam usaha tersebut digunakan data seperti perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum dan doktrin.⁸

Untuk menentukan jawaban atas berbagai pertanyaan yang terkandung dalam rumusan masalah penelitian ini, digunakan pendekatan sebagai berikut⁹:

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan tidak melupakan pengungkapan ratio legis dan dasar ontologis lahirnya perundang-undangan khususnya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan produk hukum daerah.
- 2) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum antara lain teori tujuan dan fungsi hukum.
- 3) Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dengan membandingkan pengaturan dan implementasi suatu peraturan perundang-undangan sebelum dan sesudah reformasi

⁷Rony Hanitjo Soemitro. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia : Jakarta . Hlm. 8

⁸ Ibid, hlm. 9.

⁹ Terminologi pendekatan yang digunakan dalam naskah ini merujuk pada istilah yang digunakan oleh Peter Mahmud Marzuki dalam Muhammad Ashri. 2008. Perjanjian Kerjasama Luar Negeri sebagai Instrumen Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Disertasi. UNHAS : Makassar. Hlm. 156.

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan dilakukan dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Data yang diperoleh dari bahan hukum selanjutnya dianalisis dengan landasan teori, baik yang bersumber pada bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier dan dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif dengan pendekatan normatif sehingga analisis yang digunakan adalah analisis penalaran hukum.

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Keterkaitan antara Pelaksanaan Fungsi DPRD dengan Pembentukan Produk Hukum Daerah Berupa Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Badan Kehormatan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Minahasa.

Salah satu lembaga negara yang dibentuk dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara di Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meskipun tidak diatur dalam konstitusi namun keberadaan DPRD merupakan pengejawantahan ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945.

Kedudukan hukum DPRD mengalami proses reposisi yang cukup radikal. Pada masa pemberlakuan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, kedudukan DPRD adalah salah satu unsur dari pemerintahan daerah atau *eksekutif* sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Konsekuensi kedudukan DPRD dalam masa ini adalah lebih dominan diposisikan sebagai mitra Kepala Daerah dalam perumusan sekaligus implementasi kebijakan di daerah dibandingkan sebagai fungsi kontrol dan penyeimbang kekuatan eksekutif. Dalam kedudukannya yang demikian, DPRD sama sekali tidak mencerminkan representasi dari rakyat di daerahnya.

Kedudukan DPRD yang hanya menjadi mitra Kepala Daerah kemudian diubah melalui Pasal 14 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah DPRD dikembalikan kepada kedudukan aslinya, yakni sebagai badan legislatif. Seiring dengan fungsi barunya ini dan dalam masa pemberlakuan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, DPRD juga diberikan hak untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Pemberlakuan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 memberikan suatu harapan yang besar bagi rakyat terhadap peran ideal Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat pusat maupun daerah dalam mewujudkan demokratisasi di Indonesia. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berimplikasi politis terhadap semakin besarnya kemandirian dan wewenang lembaga legislatif daerah. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah mengubah kalimat "otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab" menjadi "otonomi yang seluas-luasnya".

Di dalam dasar pertimbangannya, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 ini menyebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan antara lain untuk lebih menekankan prinsip demokrasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Begitu pun dalam Pasal 1 butir h dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundangan-undangan.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 mengatur bahwa dalam otonomi daerah adalah rumah tangganya sedangkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 bahwa otonomi daerah berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Hal ini sesuai dengan maksud penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri, yang harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Berlandaskan regulasi dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999, DPRD kemudian menjelma menjadi sebuah lembaga pemerintahan daerah yang memiliki peran dan fungsi yang cukup dominan dalam konteks politik lokal.

Penguatan peran DPRD dalam era Undang-undang No. 22 Tahun 1999 ternyata menimbulkan masalah dalam realitas situasi politik daerah. Kedudukan DPRD yang strategis untuk penguatan demokratisasi daerah, dalam banyak peristiwa ternyata sekadar dipakai sebagai ajang tawar-menawar yang saling menguntungkan antara eksekutif dan legislatif daerah. Kuatnya posisi tawar-menawar DPRD terhadap kepala daerah ini umumnya mengarah pada distorsi implementasi hak dan kewenangan DPRD. Ritual pembacaan laporan pertanggungjawaban (LPJ) kepala daerah, seringkali hanya menjadi ajang untuk mempertontonkan kekuatan DPRD, tanpa menyisakan kepedulian atas substansi masalah yang terkandung dalam LPJ tersebut. Akibatnya, terjadi penurunan kualitas pelayanan publik karena kepala daerah maupun DPRD terlalu sibuk oleh urusan-urusan terkait ketegangan politik di antara keduanya, sehingga sinergitas kerja mutualisme antara Pemerintah Daerah dan DPRD juga belum sepenuhnya terwujud.

Keluhan masyarakat terhadap wakil-wakilnya di lembaga DPRD, baik menyangkut perilaku, pernyataan yang dilontarkan, maupun tuntutan berbagai fasilitas bagi anggota DPRD. Anggota DPRD masih banyak terjebak pada pemenuhan kebutuhan pribadi dan kelompoknya, sementara kepentingan masyarakat belum teraktualisasi secara optimal. Otonomi yang diharapkan memberikan berkah bagi masyarakat ternyata baru dinikmati oleh elite politik lokal saja. Fenomena-fenomena yang terjadi hanyalah memperlihatkan adanya kekaburan dalam proses formulasi, implementasi dan evaluasi tri fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu fungsi pengawasan, fungsi legislasi, dan fungsi anggaran dalam era Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Kondisi lain yang terjadi pada saat pemberlakuan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah DPRD merasa hanya bertanggung jawab terhadap proses formulasi dan evaluasi setelah selesai diimplementasikan, sehingga dapat dengan mudah menemukan kesalahan eksekutif. Padahal sesungguhnya, tanggung jawab DPRD itu tidak hanya saat formulasi, tetapi juga pengawasan dan evaluasi sepanjang

proses implementasi sehingga mencegah terjadinya pelanggaran atau penyalahgunaan kewenangan demi kepentingan kelompok. Dengan demikian, tidak hanya badan eksekutif yang bertanggungjawab terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu proses pemerintahan tetapi juga menjadi tanggung jawab para wakil rakyat, anggota DPRD dan seluruh komponen pemerintahan daerah lainnya. Berbagai kebijakan DPRD dan badan eksekutif yang merugikan rakyat banyak, tetapi seolah-olah pemerintah melepas tanggung jawab. Rakyat dibiarkan menderita dan menerima risiko krisis multi dimensi, berarti sikap dan kebijakan aparat pemerintah tidak memihak rakyat.

Distorsi implementatif kedudukan, fungsi dan hak serta kewajiban DPRD ini yang kemudian menjadi salah satu alasan bagi pemberlakuan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 40 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dilanjutkan dalam Pasal 41 yang menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.¹⁰

Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah disebutkan pula dalam Pasal 291 Undang-undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menegaskan bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi serta Pasal 342 yang menegaskan bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Kedudukan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah lembaga negara yang berada pada pengertian kekuasaan secara

¹⁰Dalam Pasal 292 Undang-undang No. 27 Tahun 2009 disebutkan pula bahwa fungsi DPRD Provinsi meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, fungsi yang sama juga diberikan untuk DPRD kabupaten/kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 343 Undang-undang No. 27 tahun 2009.

vertikal sebagai konsekuensi dari bentuk negara yang diatur dalam UUD NRI 1945 yaitu negara kesatuan yang secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, Pasal 17 yang menegaskan bahwa Presiden dibantu oleh Menteri- menteri dan Pasal 18 UUD NRI 1945 yang mengatur pemerintahan daerah . Keempat ketentuan dalam UUD NRI 1945 ini merupakan landasan penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia yang memiliki bentuk negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensial sehingga pengawasan pemerintah pusat ke daerah tidak bisa dihilangkan.

UUD NRI 1945 tidak mengatur DPRD tapi hanya mengatur tentang DPR. Pengaturan mengenai DPRD ditemukan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah sebagai tindak lanjut Pasal 18 UUD NRI 1945 yaitu DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dari ketentuan-ketentuan ini, DPRD berada dalam pembagian kekuasaan secara vertikal.

Perjalanan peran DPRD dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pun cukup panjang dan bervariasi. Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974, DPRD bukanlah berkedudukan sebagai “badan legislatif” tetapi bersama dengan Kepala Daerah merupakan pemerintah daerah (*local government*). Posisi tersebut didesain oleh pemerintah pusat agar DPRD dapat mengedepankan kepentingan pusat daripada konstituennya. Hal itu berlangsung selama Presiden Soeharto berkuasa. Pasca lengsernya Presiden Soeharto, terjadi perubahan besar.

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Dalam klausul ini jelas menempatkan DPRD dalam posisi yang lebih rendah dari Gubernur di Provinsi, Bupati/walikota Kabupaten /Kota karena ketiga pejabat yang disebut terakhir ini merupakan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah dalam rangka penyelenggaraan sistem dekonsentrasi. Sebagai pejabat pemerintahan pusat di daerah mereka dapat dengan mudah melakukan *veto* atas nama presiden, bahkan kerap mengesampingkan

semua inisiatif kebijakan yang muncul dari DPRD.

Pemerintahan daerah pada masa orde baru dalam era Undang-undang No. 5 Tahun 1974, secara kultural menyebabkan DPRD hidup dan bekerja dalam suasana psikologis yang tertekan dan hanya bekerja sesuai dengan format yang telah digariskan secara sepihak oleh pemerintahan pusat. Undang- undang ini telah menempatkan Kepala Daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintahan pusat. Kepala Daerah berada pada posisi yang “ambigu” yakni sebagai Kepala Daerah yang mewakili aspirasi daerah (otonom), di sisi lain sebagai kepala wilayah (daerah administratif) secara politis mewakili aspirasi pemerintahan pusat. Tidak optimalnya DPRD juga disebabkan Kepala Daerah secara struktural tidak berada pada posisi subordinatif terhadap DPRD, walaupun mereka yang secara formal memilihnya. Kepala Daerah setiap saat dapat saja mengabaikan tuntutan DPRD, sebab dalam hal ini Kepala Daerah hanya bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Dalam kerangka negara kesatuan dengan semangat reformasi pada tahun 1998 maka timbul sebuah pemikiran dalam upaya pemberdayaan daerah dan masyarakat lokal merupakan salah satu solusi handal yang dapat menciptakan kemandirian bagi daerah sehingga dibutuhkan sebuah konsep hubungan pusat dan daerah yang lebih menjamin terciptanya demokratisasi dalam upaya mewujudkan masyarakat yang mandiri akhirnya pada tahun 1999 dibentuklah sebuah undang-undang yang menjadi babak baru dalam hubungan pusat dan daerah yaitu Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk melaksanakan sendiri pemerintah di daerah sesuai dengan kondisi riil masyarakat masing-masing.

Otonomi yang diberikan kepada daerah bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan mengkedepankan fungsi pelayanan sebagai ujung tombaknya. Namun, dalam kenyataannya sejak diberlakukannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 terdapat berbagai masalah yang mewarnai pelaksanaan otonomi daerah antara lain kerumitan politik

yang ditimbulkan oleh wakil rakyat . Pemahaman yang distortif tentang sistem pemerintahan daerah terutama yang berkaitan dengan hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif dengan DPRD sebagai legislatif daerah dan anomali yang berkenaan dengan peran DPRD sebagai representasi rakyat yang diwakilinya

2. Kedudukan produk hukum daerah berupa peraturan DPRD, Keputusan Ketua DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Minahasa

Dalam masyarakat hukum kenegaraan, bentuk aturan dasar umumnya dibentuk oleh badan perwakilan rakyat atau badan legislatif yang oleh lembaga administratif bawahannya dijabarkan dalam bentuk aturan organis. Bersamaan dengan itu, kedudukan hakim sebagai pembentuk hukum sering pula tetap diakui. Hanya saja perannya menjadi terbatas pada pengisian kekosongan hukum.

Dalam masyarakat internasional, kecenderungan ini juga tampak menguat. Kendatipun tidak terdapat lembaga legislatif yang menyamai badan-badan yang ada pada suatu negara, hukum internasional juga memiliki sistem pembentukan hukum yang disebut konferensi. Konferensi ini dibedakan derajatnya menurut klasifikasi pesertanya. Istilah yang umum dikenal dalam hubungannya dengan ini adalah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) yang biasanya menjadi media pertemuan kepala-kepala negara, demikian selanjutnya pada tingkat menteri, dirjen, dan seterusnya. Berbeda dengan hukum nasional yang lebih mudah ditentukan tata urutan peraturan perundangannya, dalam hukum internasional derajat ini agak sulit dilakukan.

Pembedaan derajat yang agak jelas dapat dilakukan dengan melihat substansi hukumnya dan ini cenderung berlaku terhadap hukum tertulis saja. Istilah umum yang dikenal dalam hubungan dengan ini adalah istilah *declaration* yang cenderung memuat prinsip-prinsip hukum umum dan *treaty* yang cenderung memuat prinsip-prinsip hukum yang lebih konkret tetapi perlu diberi catatan bahwa keterikatan yang ditimbulkan oleh deklarasi dan perjanjian

internasional (*treaty*) sangat berbeda, dan antara satu dengan yang lainnya tidaklah mengikat seperti halnya hukum dalam hukum nasional suatu negara.¹

Pada prinsipnya, pembicaraan tentang komponen bentuk hukum dari suatu sistem hukum meliputi beberapa aspek permasalahan, yaitu aspek permasalahan bentuk umumnya, tertulis atau tidak tertulis; beda derajat bentuk dan substansinya; dan prinsip-prinsip yang berlaku antarbentuk hukum pada setiap derajatnya. Hal yang terakhir ini telah banyak dijelaskan oleh pandangan Hans Kelsen melalui *Stufentheorienya*.

Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa sumber hukum dari segala sumber hukum negara Indonesia adalah Pancasila. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Undang-undang Dasar Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. UUD 1945 yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD. Dengan demikian, semua peraturan perundang-undangan harus bersumber pada UUD 1945 dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Pembentukan dan hirarki peraturan perundang-undangan dimulai sejak tahun 2000 ketika diterbitkannya TAP MPR NO. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya. Pada saat berlakunya No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang tidak Sesuai dengan UUD 1945. Pada tahun 2004, tata urutan perundang-undangan juga mengalami perubahan pada tahun 2004 melalui UU No. 10 Tahun 2004 dan kemudian diganti dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sudah menjadi prinsip umum hukum (*general principle of law*) yang telah diterima secara universal bahwa pada prinsipnya kaidah/norma hukum dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yakni keputusan (*beschikking*) dan peraturan (*regeling*).¹¹ Keputusan adalah instrumen hukum yang berisi ketetapan/keputusan yang bersifat individual, konkret, dan berlaku khusus (terbatas) sedangkan peraturan adalah instrumen hukum yang bersifat umum, berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum.¹²

Di Indonesia, pengaturan mengenai bentuk-bentuk dan kaidah-kaidah peraturan perundang-undangan diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang tersebut mengatur bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.¹³

Pasal 100 (Ketentuan Penutup) undang-undang tersebut dengan tegas menyatakan bahwa semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan keputusan-keputusan pejabat lainnya yang bersifat mengatur, harus dimaknai sebagai peraturan.¹⁴ Dengan demikian politik hukum perundang-undangan di Indonesia menghendaki adanya purifikasi antara peraturan dan keputusan, karena memang terdapat perbedaan yang sangat prinsipal diantara keduanya. Perbedaan tersebut setidaknya-tidaknya meliputi tiga hal:

1) Perbedaan isi dan sifat:

¹¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 30.

¹² Lihat Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 133-148. Dan Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 2.

¹³ Vide Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁴ Sejak adanya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan itu sudah diatur dalam undang-undang tersebut, tepatnya pada Pasal 56 sebagai upaya untuk melakukan purifikasi antara peraturan dan keputusan.

Peraturan berisi norma hukum yang berlaku dan mengikat umum (*regeling*). Keputusan berisi suatu penetapan atau keputusan yang sifatnya individual, final, dan konkret.

2) Perbedaan cara melawannya:

Upaya hukum untuk melawan/menggugat peraturan dilakukan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Untuk undang-undang melalui MK, sedang untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang melalui MA, upaya hukum untuk melawan/membatalkan keputusan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

3) Perbedaan kekuatan berlaku dan mengikatnya:

Dengan diundangkannya suatu peraturan di dalam Lembaran Negara atau Berita Negara, maka peraturan tersebut memiliki daya berlaku dan mengikat umum (*binding force*). Sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan bahwa Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan." Hal tersebut dimaksudkan agar semua orang mengetahui adanya peraturan yang dimaksud sehingga dengan demikian berlakulah asas fiksi hukum "*ledereen wordht geacht de wet te kennen*." Artinya setiap orang dianggap mengetahui hukum. Oleh karena itu tidak ada alasan bagi yang melanggar hukum bahwa ia tidak mengetahui hukumnya. Suatu keputusan/ketetapan tidak dipersyaratkan untuk diundangkan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara karena keputusan/ketetapan tidak dimaksudkan untuk berlaku dan mengikat umum.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan diatas jelaslah bahwa harus dibedakan antara peraturan dan keputusan. Oleh karena keduanya memiliki perbedaan yang prinsip, baik dari segi isi, penggunaan, serta kekuatan berlaku dan mengikatnya. Pengaturan yang menghasilkan norma yang bersifat mengatur

(*regelingsdaad*) seharusnya tidak dituangkan dan disebut dengan istilah lain kecuali "*peraturan*".

Kesalahan atau kekeliruan dalam prosedur pembentukan suatu kaidah hukum akan berimplikasi pada keabsahan kaidah tersebut dan oleh karenanya dapat dimintakan pengujian melalui pengujian formil kepada lembaga yang berwenang (uji formil undang-undang melalui MK, uji formil peraturan perundang-undangan melalui MA, dan pengujian formil KTUN melalui PTUN). Pengujian formil itu sendiri menyangkut penilaian dan pengujian terhadap ketepatan bentuk (peraturan atau keputusan/ketetapan), lembaga/pejabat yang berwenang membentuknya, tata cara pembentukannya dan hal-hal lain yang tidak termasuk kedalam cakupan uji materi.

Kesalahan atau kekeliruan dari segi substansi/materi muatan suatu kaidah hukum akan mengakibatkan dokumen tersebut diuji materi (*materiil reviview*) dan dibatalkan oleh lembaga yang berwenang mengujinya. Pengujian dari segi materi ini sesuai dengan namanya tentu saja merupakan suatu penilaian atas ketepatan dan kesesuaian materi atau isi daripada suatu kaidah hukum.

Demikian juga kekeliruan penggunaan dan penuangan kaidah hukum yang seharusnya diberi baju hukum "peraturan" menjadi "keputusan" atau sebaliknya, menurut peneliti dapat dimohonkan pengujian secara formil

Penggunaan kata peraturan adalah untuk Peraturan berisi norma hukum yang berlaku dan mengikat umum (*regeling*) sedangkan keputusan berisi suatu penetapan atau keputusan yang sifatnya individual, final, dan konkret. Namun demikian dengan berdasarkan pada UU No. 12 tahun 2011 dalam Pasal 7 ayat (1) yang menegaskan bahwa :

"selain peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Selanjutnya dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 ditegaskan bahwa Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Ketentuan Pasal 8 diatas menunjukkan bahwa ada dua jenis peraturan yang memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam doktrin dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar yaitu atribusi dan delegasi.

Atribusi adalah peraturan perundang-undangan yang dianut dalam UUD NRI 1945 sedangkan delegasi adalah penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dari pemegang kewenangan asal kepada yang menerima delegasi dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut adalah pada penerima delegasi.

Peraturan DPRD merupakan peraturan yang dibentuk atas dasar kewenangan DPRD dalam melaksanakan fungsi-fungsinya sehingga peraturan DPRD merupakan jenis peraturan yang merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan kewenangan dan termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan sebagai delegasi dan termasuk dalam kategori peraturan yang diperintahkan oleh Undang-undang dan hal ini dapat dilihat dalam Undang-undang No. 17 tahun 2014 antara lain pasal 330 yang menjelaskan bahwa .ketentuan lebih lanjut tentang hak interpelasi diatur dalam Peraturan DPRD tentang Tata tertib.

Sesuai ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 maka peraturan yang dibentuk karena perintah peraturan perundang-undangan maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini dikemukakan pula oleh Imelda Novita Rewah, anggota DPRD, dalam wawancara

tanggal 21 September 2015 yang mengemukakan bahwa seluruh pelaksanaan fungsi DPRD diatur melalui peraturan DPRD sebagai tindak lanjut dari substansi hukum dalam peraturan perundang-undangan tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sehingga peraturan DPRD pada hakikatnya merupakan pelaksanaan perintah peraturan perundang-undangan.

Robby Turangan, Anggota DPRD, dalam wawancara tanggal 22 September 2015 mengemukakan bahwa konsekuensi hukum dari kedudukan peraturan DPRD sebagai perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Kedua informan tersebut menjelaskan bahwa peraturan DPRD pada dasarnya merupakan jenis peraturan *regeling* yang dibentuk sebagai perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya sehubungan dengan keputusan DPRD maka jenis keputusan merupakan jenis keputusan (*beschikking*) karena berlaku tidak mengikat umum sehingga keputusan DPRD ini merupakan jenis produk hukum yang termasuk dalam kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk pengujiannya.

Ventje Mawuntu, anggota DPRD, dalam wawancara tanggal 22 September 2015 mengemukakan bahwa keputusan DPRD ditujukan kepada anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik sehingga sifatnya adalah individual dan hal ini berarti bahwa Keputusan DPRD merupakan produk hukum jenis *beschikking*.

Dalam wawancara tersebut dikemukakan pula bahwa tidak ada kekeliruan dari pengkategorian keputusan DPRD sebagai produk hukum karena produk hukum terbagi menjadi dua yaitu *regeling* dan *beschikking* dan keputusan DPRD ataupun Badan Kehormatan DPRD yang menyangkut anggota DPRD yang melakukan pelanggaran adalah bersifat individual sehingga termasuk dalam kategori produk hukum jenis *beschikking*. Kekeliruan yang terjadi apabila penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD ditetapkan melalui Peraturan DPRD atau sebaliknya pengaturan fungsi DPRD dilakukan melalui Keputusan Ketua DPRD atau Keputusan Badan Kehormatan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Keterkaitan antara Pelaksanaan Fungsi DPRD dengan Pembentukan Produk Hukum Daerah Berupa Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Badan Kehormatan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Minahasa adalah pelaksanaan fungsi DPRD merupakan membutuhkan landasan atau acuan peraturan yang merupakan jenis peraturan yang mengatur secara umum yang dibentuk baik karena perintah peraturan perundang-undangan maupun karena kewenangan yang melekat pada DPRD dan anggota DPRD sebagai bagian tidak terpisahkan dengan DPRD secara kelembagaan membutuhkan acuan atau landasan berupa produk hukum yang mengatur secara individual sehingga untuk peraturan DPRD merupakan landasan bagi pelaksanaan fungsi dan kewenangan DPRD sedangkan jenis keputusan DPRD, Keputusan Ketua DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan merupakan landasan atau acuan bagi pelaksanaan tugas dan kewajiban anggota DPRD.
2. Keberadaan peraturan DPRD dan Keputusan DPRD pada dasarnya merupakan upaya untuk menciptakan suatu integritas yang tidak terpisahkan antara individu dengan kelembagaan di mana individu yang ada di dalam DPRD akan menciptakan karakteristik bagi DPRD secara kelembagaan dan hal ini menunjukkan bahwa individu dan lembaga merupakan dua kesatuan yang tidak terpisahkan sehingga keduanya harus diatur dalam bentuk peraturan masing-masing untuk menuju pada tujuan yang sama. Secara kelembagaan, fungsi DPRD terkait dengan kepentingan masyarakat sehingga diatur dalam bentuk peraturan sedangkan perilaku anggota DPRD terkait dengan penciptaan karakter yang baik dan berkualitas sehingga diatur dengan jenis keputusan

tetapi pada akhirnya dengan karakter individu yang berkualitas maka akan melahirkan pelaksanaan fungsi DPRD secara optimal.

B. Saran

1. Perlu melakukan penyusunan produk hukum berupa Peraturan DPRD yang benar-benar mencirikan aturan tersebut sebagai jenis regeling sehingga dapat menjadi landasan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD di Kabupaten Minahasa dengan mengatur antara lain mengenai standar kinerja bagi anggota DPRD, pengaturan hubungan antara anggota DPRD dengan konstituen, pengaturan hubungan antara DPRD dengan partai politik serta mekanisme penjangkaran partisipasi masyarakat yang sesuai dengan kondisi daerah di Kabupaten Minahasa.
2. Perlu melakukan penyusunan keputusan DPRD, Keputusan Ketua DPRD dan penyusunan Keputusan Badan Kehormatan yang benar-benar dapat mendukung optimalisasi pelaksanaan tugas dan kewajiban anggota DPRD termasuk dalam hal penerapan sanksi atas pelanggaran atau penyimpangan yang dilakukan secara personal sehingga dapat mendukung integritas anggota DPRD dalam pelaksanaan tugas-tugasnya dan mendukung bagi terwujudnya DPRD yang memiliki legalitas dan legitimasi yakni DPRD yang sah berdasarkan hukum dan berwibawa serta dipercaya oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Victor J. Mailangkay. 2011. *Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Universitas Hasanuddin : Makassar.
- Rony Hanitijo Soemitro. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia : Jakarta.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 133-148. Dan Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.