

## BAB IV

### PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN CILACAP

#### A. Tahapan Pembentukan Perda Nomor 2 Tahun 2017 di Kabupaten Cilacap

##### 1. Peraturan Daerah dan Asas-Asas Pembentukannya

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota). Peraturan Daerah (Perda) dibuat oleh pemerintah daerah provinsi dan atau kabupaten atau kota. Perda termasuk dalam peraturan perundang-undangan dengan lingkup lebih sempit yaitu melingkupi daerah tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Menurut Pakar hukum tata negara, Irmanputra Sidin mengungkapkan bahwa peraturan daerah (Perda) adalah produk hukum langsung yang dihasilkan oleh rakyat atau legislative rule. Oleh sebab itu secara konstitusional Perda tidak bisa dibatalkan oleh produk hukum pemerintah seperti keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri).

Peraturan Daerah dibuat untuk melaksanakan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Perda juga dibuat dalam rangka melaksanakan kebutuhan daerah dalam memenuhi kebutuhan hukum. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004, bahwa pembentukan peraturan daerah yang baik yaitu harus memuat asas-asas sebagai berikut :

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan

perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, materi muatan dalam Peraturan daerah juga harus mengandung asas-asas yang baik yaitu:<sup>41</sup>

- a. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

---

41

- b. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi
- c. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

- i. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.
- l. Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal /daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

## 2. Prosedur Penyusunan Peraturan Daerah

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:<sup>42</sup>

### a. Proses penyiapan rancangan Perda

Proses penyiapan rancangan Perda merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari inisiatif

---

<sup>42</sup> Sirajuddin, dkk, *Peran dan Fungsi DPRD dalam Dinamika Pemerintahan di Daerah*, (Malang: Setara, 2009), hal. 22

legislative (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)) maupun dari eksekutif (Bupati dan atau Walikota). Apabila dalam satu kali masa sidang Bupati dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Bupati dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda.

Penyiapan rancangan Perda terdiri dari kegiatan penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan Perda dengan aktifitas sebagai berikut:

- 1) Perda Inisiatif Eksekutif, dilakukan tahapan kegiatan sebagai berikut:
  - a) Usulan dari SKPD yang bersangkutan
  - b) rapat persiapan;
  - c) inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;
  - d) penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah;
  - e) pembahasan draft Rancangan Peraturan Daerah oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah, dengan mengikutsertakan SKPD terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;

- f) melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draft Raperda yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi;
- g) melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi materi Raperda; dan
- h) membuat surat usulan Bupati dengan dilampiri draft Raperda untuk selanjutnya disampaikan kepada DPRD.

## 2) Perda Inisiatif DPRD

Perda yang telah diusulkan DPRD akan di bahas oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah Setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama.

- a. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD

Guna mendapatkan persetujuan DPRD dilakukan kegiatan pembahasan bersama-sama pihak Eksekutif terhadap

draft Raperda yang telah diusulkan oleh Eksekutif, dengan mengacu pada Tata Tertib DPRD, yang mana pembahasan

dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) atau Pansus

DPRD bersama-sama dengan Tim Penyusun Produk Hukum Daerah. Setelah tercapai kesepakatan bersama maka akan diusulkan dalam rapat paripurna DPRD guna mendapatkan persetujuan dari DPRD.

- b. Proses pengesahan oleh Bupati dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah

Apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Selanjutnya Bupati mengesahkan dengan menandatangani Perda tersebut dan untuk pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penomoran Perda, penggandaan, distribusi dan dokumentasi Perda tersebut.

Khusus untuk Raperda yang terkait dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang sebelum ditetapkan oleh Bupati, terlebih dahulu dikirimkan kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi, dan apabila sudah disetujui baru ditetapkan oleh Bupati dan dikirimkan kembali ke Provinsi.

### 3) Perda Inisiatif DPRD dan Eksekutif

Sementara itu, dalam hal pembahasan rancangan perda inisiatif DPRD dan inisiatif pemerintah yang dilakukan fasilitasi dilakukan dengan tahapan sebagai berikut :

- a) Rancangan perda yang berasal dari DPRD disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD kepada Bupati. Bupati

menyampaikan Surat Pengantar kepada pimpinan DPRD yang berisi Ranperda yang berasal dari DPRD dan Ranperda dari Pemerintah untuk dilakukan Pembahasan.

- b) Bapemperda berkoordinasi dengan Bagian Hukum Sekretariat daerah berkenaan dengan Jadwal Pembahasan Ranperda
- c) Pimpinan DPRD menyampaikan Undangan Pelaksanaan Rapat Paripurna berdasarkan hasil koordinasi Bapemperda dan bagian Hukum
- d) Pelaksanaan Rapat Paripurna penjelasan Bupati rancangan perda Inisiatif Pemerintah dan penjelasan DPRD diwakili oleh Bapemperda atau Pengusul mengenai rancangan perda
- e) Pelaksanaan Rapat Paripurna Pemandangan Umum Fraksi terhadap Ranperda inisiatif pemerintah dan pendapat Bupati terhadap Ranperda inisiatif DPRD
- f) Pelaksanaan Rapat Paripurna tanggapan dan/atau jawaban Bupati terhadap pandangan Umum Fraksi dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Bupati
- g) Pelaksanaan Rapat Paripurna Pembentukan Panitia Khusus, penunjukan Komisi, Gabungan Komisi atau Bapemperda sebagai Alat Kelengkapan DPRD yang ditunjuk untuk mewakili DPRD melakukan pembahasan bersama Pemerintah
- h) Pembahasan dalam rapat panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda yang dilakukan bersama dengan

Bupati atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya. Proses pembahasan sebagai berikut :

(1) Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda melaksanakan Rapat Kerja intern untuk menentukan penjadwalan pembahasan

(2) Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda melaksanakan Rapat Kerja dengan Pemerintah membahas materi Ranperda. Rapat Kerja dapat melibatkan Masyarakat/Stakeholder terkait.

(3) Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda dalam pelaksanaan pembahasan dapat melakukan kunjungan Kerja ke daerah lain, Konsultasi Ke Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Pusat untuk mendapatkan masukan terkait dengan pelaksanaan suatu aturan setingkat atau lebih tinggi dan pengaruhnya bagi Pemerintah Daerah sebagai bahan untuk menyempurnakan Ranperda. Dalam pelaksanaan pembahasan Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda dapat meminta untuk didampingi Pakar/Tenaga Ahli/Akademisi. Pelaksanaan Kunjungan Kerja dan pendampingan oleh Pakar/Tenaga Ahli/Akademisi dengan mempertimbangkan kecukupan pagu anggaran dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran Sekretariat DPRD.

- (4) Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda dapat melaksanakan Rapat Kerja lanjutan dengan Pemerintah membahas materi Ranperda.
- i) Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berkoordinasi dengan Pimpinan DPRD dalam rangka permohonan Penyampaian Pendapat Tertulis Fraksi sebagai bahan masukan atas Ranperda yang sedang dibahas.
  - j) Fraksi menyampaikan Pendapat Tertulis kepada Pimpinan DPRD
  - k) Pimpinan DPRD menyampaikan Pendapat Tertulis Fraksi kepada Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda sebagai bahan masukan atas materi Ranperda
  - l) Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda bersama Pemerintah melaksanakan Finalisasi Draft Ranperda.
  - m) Ketua Panitia khusus, Ketua komisi, Ketua gabungan komisi, atau Ketua Bapemperda dan Kepala bagian Hukum membubuhkan paraf persetujuan pada setiap halaman Ranperda
  - n) Ketua Panitia khusus, Ketua komisi, Ketua gabungan komisi, atau Ketua Bapemperda dan Kepala bagian Hukum menyusun dan menandatangani berita Acara Hasil Pembahasan Ranperda
  - o) Panitia khusus, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda menyampaikan Laporan hasil pelaksanaan Pembahasan kepada Pimpinan DPRD dengan melampirkan berita Acara Hasil

Pembahasan Ranperda dan Draf Ranperda yang telah dibubukan paraf persetujuan.

- p) Pimpinan DPRD mengirimkan Laporan hasil pelaksanaan Pembahasan, berita Acara Hasil Pembahasan Ranperda dan Draf Ranperda yang telah dibubukan paraf persetujuan kepada Bupati sebagai dasar permohonan Fasilitasi kepada Gubernur
- q) Ketua DPRD menerima tembusan surat Hasil Fasilitasi dari Gubernur.
- r) Ketua DPRD memerintahkan Sekretaris DPRD untuk berkoordinasi dengan pemerintah dalam rangka pembahasan penyempurnaan Ranperda hasil Fasilitasi Gubernur.
- s) Berdasarkan hasil koordinasi Sekretaris DPRD dan Badan Musyawarah, Pimpinan DPRD mengundang Pemerintah untuk pelaksanaan Rapat Kerja membahas penyempurnaan Ranperda hasil Fasilitasi Gubernur
- t) Pelaksanaan Rapat Kerja membahas penyempurnaan Ranperda hasil Fasilitasi Gubernur dihadiri oleh Pimpinan DPRD, Pimpinan Bapemperda, dan Anggota Panitia khusus, Anggota komisi, Anggota gabungan komisi, atau Anggota Bapemperda bersama pemerintah.
- u) Draf Ranperda hasil pembahasan berdasarkan fasilitasi Gubernur diparaf oleh Ketua Panitia khusus, Ketua komisi,

Ketua gabungan komisi, atau Ketua Bapemperda dan Kepala bagian Hukum.

v) Pimpinan DPRD menjadwalkan pelaksanaan Paripurna Pengambilan Keputusan bersama dengan Badan Musyawarah DPRD.

w) Pelaksanaan Rapat Paripurna pengambilan keputusan yang didahului dengan:

(1) penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi, hasil pembahasan, dan hasil Fasilitasi gubernur;

(2) permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna; dan

(3) pendapat akhir Bupati.

(4) Dalam hal persetujuan sebagaimana angka (2) tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal Ranperda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Bupati, Ranperda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu.

(5) Penandatanganan Keputusan bersama DPRD dan Bupati tentang persetujuan terhadap Ranperda yang ditandatangani Ketua DPRD dan Bupati

x) Ketua DPRD mengirimkan Keputusan bersama DPRD dan Bupati tentang persetujuan terhadap Ranperda dan Draf Ranperda yang telah diparaf oleh Ketua Panitia khusus, Ketua komisi, Ketua gabungan komisi, atau Ketua Bapemperda dan Kepala bagian Hukum kepada Bupati sebagai dasar penetapan dan pengundangan Perda sesuai prosedur yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan hasil wawancara bahwa Perda Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pendidikan Keagamaan merupakan inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cilacap. Perda ini diprakarsai oleh Balegda (Badan Legislasi Daerah) yang penyusunannya melibatkan akademisi dari beberapa perguruan tinggi di Yogyakarta yaitu UII, UIN, UGM dan lain-lain sebagaimana hasil wawancara berikut ini:

“Pemerksa melalui badan legislasi daerah, sedangkan yang menyusun raperda melalui akademisi, contoh : dari UII, IAIN, UGM, dll. Alur pembentukan melalui tahapan sebagai berikut: Badan Legislasi Daerah (BALDA) → ketua dewan → DPRD → Bupati → pansus.”

Setelah proses penyusunan selesai yang dilakukan oleh tim penyusun, selanjutnya dari Balegda diserahkan kepada Ketua DPRD Kabupaten Cilacap. DPRD selanjutnya membuat surat kepada Bupati untuk mendapat persetujuan. Dari Bupati selanjutnya dibentuk Panitia Khusus.

Keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dilibatkan dalam forum publik giring (pendapat masyarakat) raperda yang

diadakan di DPRD Kabupaten Cilacap. Dalam forum ini dilibatkan masyarakat yang diwakili oleh beberapa kelompok representative,

“Secara otomatis masyarakat terlibat, karena mengenai hajat hidup orang banyak. Yang sebelumnya tidak terdapat aturan, menjadi terdapat aturan”.

Pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah dimulai pada tahapan membuat dan menyusun undang-undang. Namun banyak masyarakat yang sudah pasrah dalam penyusunan undang-undang, karena banyak pendapat dari masyarakat yang tidak diakomodir oleh DPRD.

#### **B. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Cilacap**

Esensi dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada dasarnya adalah untuk membangun Pemerintah Daerah dalam mengisi pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan, serta pelayanan masyarakat yang ada di daerah. Di sisi lain, Undang-Undang Pemerintah Daerah di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Untuk melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi.<sup>43</sup>

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah –daerah adalah untuk mencapai tujuan negara, Menurut Undang-Undang Nomor 32

---

<sup>43</sup> Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka. Pelajar, hal. 22

tahun 20014 tentang Pemerintah Daerah , otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan Daerah Propinsi diterapkan secara terbatas (penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 20014 tentang Pemerintah Daerah ).

Berdasarkan Bab V Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang penyelenggaraan Pemerintahan, Pasal 19 ayat (2) menyatakan: Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan. DPRD sebagai badan legislatif, anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu).

Sebagai Legislatif Daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pasal 41 menyebutkan bahwa : DPRD memiliki fungsi antara lain: (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak (Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004).

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda).

Aturan tentang peran yang harus dimainkan oleh DPRD Kota Yogyakarta disebutkan dalam Tata Tertib Dewan Pasal 26 yang menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Setiap anggota DPRD mempunyai hak mengajukan rancangan peraturan daerah.
- (2) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD.
- (3) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh Pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian.
- (4) Berdasarkan hasil pengkajian Badan Legislasi Daerah, Pimpinan DPRD menyampaikan kepada Rapat Paripurna DPRD.
- (5) Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (6) Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :

- a. anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan; dan
- b. para pengurus memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD lainnya.

(7) Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengurus berhak mengajukan perubahan dan/atau mencabutnya kembali.

(8) Pembicaraan memutuskan menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.

(9) Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa walikota.

Dalam melaksanakan fungsi legislasi DPRD dapat dilihat dari terlaksananya hak yang dimiliki. Hak yang berhubungan langsung dengan fungsi legislasi adalah peran yang melekat pada anggota DPRD yaitu peran pembuatan peraturan daerah serta mengadakan perubahan terhadap Raperda.

Pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD dalam hal pembuatan suatu perda dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan program legislasi daerah (prolegda), yaitu membuat rencana tahunan mengenai raperda yang akan dibahas dan disetujui bersama menjadi Perda.
2. Penyusunan Raperda, baik Raperda yang dihasilkan atas inisiatif dewan maupun raperda yang dihasilkan oleh eksekutif.
3. Pengajuan Raperda adalah berupa proses pengusulan dan penyampaian sebuah raperda yang dihasilkan oleh eksekutif.

4. Sosialisasi Raperda adalah tahapan untuk meminta tanggapan, masukan dan aspirasi dari masyarakat terhadap raperda yang akan dibahas
5. Pembahasan raperda yaitu berupa mekanisme pencermatan, pengkajian, dan pembahasan secara mendetail terhadap raperda yang akan disosialisasikan.
6. Pengesahan./penetapan yaitu tahapan untuk membuat persetujuan bersama antara DPRD bersama kepala daerah terhadap raperda yang telah dibahas dan diikuti dengan penetapannya
7. Pengundangan Perda, yaitu tahapan yang dilakukan oleh kepala daerah dengan memasukkannya ke dalam lembaran daerah terhadap sebuah raperda yang telah mendapatkan persetujuan bersama.
8. Sosialisasi perda, yaitu berupa penyebarluasan kepada masyarakat mengenai hal-hal yang telah diatur dan ditetapkan di dalam perda yang baru saja dibuat tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, proses pembentukan perda Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pendidikan Keagamaan merupakan peraturan daerah yang dibentuk untuk memberikan kerangka dan landasan hukum dalam mengatur tentang pendidikan agama di lingkungan Kabupaten Cilacap. Perda tersebut bagian dari upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan penanaman moral anak bangsa di daerah secara komprehensif dan berkesinambungan. Disamping itu dengan adanya Perda tersebut, dimaksudkan sebagai arah pedoman dan gambaran pola pikir pemerintah

daerah dalam mendukung kelancaran pelaksanaan pendidikan keagamaan secara optimal.

Dengan adanya Perda tersebut, dimaksudkan agar keberadaan lembaga pendidikan keagamaan bisa lebih terjaga. Sebab, mulai dari sarana prasarana hingga pengajarnya mendapatkan perhatian serius dari pemerintah daerah. Sehingga harapannya Cilacap semakin religius dan masyarakat agamis tetap lestari dan terjaga dengan baik. Pendidikan Kegamaan bertujuan untuk terbentuknya, peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya. Dan atau menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kreatif, inovatif, dinamis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertakwa dan berakhlak mulia.

Pembinaan dan pengawasan materi pendidikan keagamaan dilakukan oleh Kementerian Agama dan mengacu kepada ketentuan perundang-undangan yang diwujudkan dalam program pembelajaran. Untuk diketahui, Pendidikan Keagamaan adalah jalur pendidikan keagamaan Non Formal yang menyelenggarakan pendidikan agama yang diselenggarakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Dalam proses pembentukan Perda tersebut, telah melibatkan masyarakat di Kabupaten Cilacap, sebagaimana hasil wawancara dengan bpk. Machruri selaku ketua FKDT (Forum Komunikasi Diniyyah Takmiliyah) Kabupaten Cilacap. Menurut Bpk Machuri, keterlibatan dirinya dalam pembentukan Peraturan Perda tersebut dilakukan sebanyak dua kali. Pertama diundang oleh DPRD, dan kedua dari Bupati.

Sebagai perwakilan dari organisasi, ia mengatakan bahwa pelibatan dirinya pada pembentukan Perda tersebut dimulai sejak pertama kali peraturan daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pendidikan Keagamaan disusun oleh Pemerintah Kabupaten.

Keterlibatan Bapak Machruri yang mewakili organisasi dalam penyusunan Perda dengan cara mengajukan surat urgency. Surat tersebut ditujukan kepada DPRD Kabupaten Cilacap. Setelah ada persetujuan dari DPRD, kemudian ia diberitahu tentang jadwal penyusunan serta hearing dan sharing selama proses penyusunan peraturan daerah tersebut dilakukan oleh Dewan.

Sebagai perwakilan masyarakat, Bapak Machruri mengaku banyak masukan-masukannya terkait peraturan daerah tersebut tidak disetujui dan tidak dimasukkan ke dalam materi Perda. Menurut Bapak Machruri, ada beberapa point usulan kepada DPRD untuk dimasukkan ke dalam Perda yaitu:

1. Mengenai gaji ustad tidak tergantung pada keuangan daerah, tetapi mempunyai gaji bulanan yang tetap.
2. Keberadaan ijazah diniyah lebih diakui.

Penentuan forum serap aspirasi yang melibatkan masyarakat dalam pembentukan Perda Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pendidikan Keagamaan diakui oleh Machruri banyak tidak diakomodir di dalam materi atau pasal-pasal dalam Perda. Kehadiran organisasi masyarakat lebih terlihat sebagai formalistic ketimbang sebagai sarana serap aspirasi dari pihak DPRD dan Pemerintah Kabupaten Cialacap sebelum membentuk Perda tersebut.

## **C. Factor Penghambat Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Cilacap**

### **3. Aturan dalam Tata Tertib Dewan**

Peraturan Tata Tertib DPRD yang merupakan acuan bagi Dewan untuk menjalankan fungsinya, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban harus memenuhi syarat yang telah ditentukan, diantaranya suatu usul tentang Raperda tersebut harus diajukan oleh sekurang-kurangnya 5 orang anggota Dewan yang terdiri dari lebih satu fraksi.

### **4. Sumber Daya Manusia**

Sumber daya anggota DPRD sangat menentukan agar mampu memainkan peranan dalam arti mampu menggunakan hak-hak secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajiban secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proposional. Untuk itu anggota DPRD harus didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang organisasi kemasyarakatan dan pemerintahan.

Kemampuan untuk mengajukan usul pembuatan perda tidak serta merta datang dari kegelisahan saja, melainkan juga dibutuhkan kejelian dan pengetahuan khusus mengenai itu. Oleh karena itu, dibutuhkan pelatihan-pelatihan untuk mengembangkan kemampuan dewan dalam menjalankan fungsi legislasi. Dengan demikian menunjukkan bahwa pelatihan yang diperoleh anggota DPRD belum merata terhadap semua anggota DPRD. Jelaslah bahwa kualitas anggota yaitu tingkat pendidikan dan latar belakang keilmuan yang terkaitserta pengalaman dalam bidang

pemerintahan sangat mempengaruhi kemampuan dan ketrampilan teknis yang berkaitan dengan bidang tugasnya DPRD seperti menyusun Raperda, menangkap dan menyerap aspirasi masyarakat dan merumuskan dalam bentuk kebijakan publik. Kurangnya pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki sehubungan dengan bidang tugasnya, akan menyulitkan anggota DPRD dalam menuangkan pikiran serta menganalisa suatu permasalahan guna menuangkannya dalam pembentukan Perda.

