

**PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG RENCANA
DETAIL TATA RUANG DAN PERATURAN ZONASI KOTA
YOGYAKARTA**

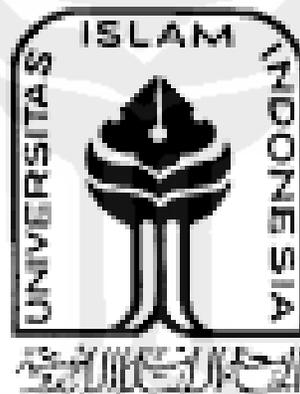
SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

ASHAR MAULANA RELIGIA

No. Mahasiswa: 10410758

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2015
TENTANG RENCANA DETAIL TATA RUANG DAN PERATURAN ZONASI KOTA
YOGYAKARTA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke Depan Tim
Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran pada Tanggal 13-10-2016

Yogyakarta, 13 November 2016

Dosen Pembimbing Skripsi,



(Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H)

NIP/NIK. 954100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG
RENCANA DETAIL TATA RUANG DAN PERATURAN ZONASI KOTA
YOGYAKARTA**

HALAMAN PENGESAHAN

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran pada tanggal
3 November 2016 dan dinyatakan

LULUS

Yogyakarta, 3 November 2016

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda., S.H.,M. Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari., S.H., M.H.
3. Anggota : Dr. Saifudin., S.H., M.Hum.

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(DR.H. AUNUR ROHIM FAQIH, SH., M.HUM)

NIP/NIK. 844100101

SURAT PERNYATAAN

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrahmanirrahim

Yang Bertanda Tangan di Bawah Ini:

Nama : **ASHAR MAULANA RELIGIA**

No. Mhs : **10410758**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

**PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN
PERDA NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG RENCANA DETAIL TATA RUANG
DAN PERATURAN ZONASI KOTA YOGYAKARTA**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hal dan kewajiban saya, di depan

'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditujukan oleh pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada / terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini oleh piha Fakultas Hukum UII.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat Di: Yogyakarta

Pada Tanggal: 11 november 2016

Yang membuat Pernyataan,



ASHAR MAULANA RELIGIA



2016

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ashar Maulana Religia
2. Tempat Lahir : Bekasi
3. Tanggal Lahir : 5 April 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : -
6. Alamat Terakhir : Jalan Candi Gebang gg. Anugrah
7. Alamat Asli : Komplek Depkes Jalan Melati 2 No. 15 Jati Warna Pondok Melati, Bekasi
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Agus Komarudin
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Raudah
Pekerjaan Ibu : PNS
 - Alamat Wali : Komplek Depkes Jalan Melati 2
No.15 Jati Warna Pondok Melati
Bekasi
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDIT AL-ISHMAH Bekasi
 - b. SMP : SMPN 259 Jakarta Timur
 - c. SMA : SMAN 67 Jakarta Timur
10. Hobby : Sepak Bola

Yogyakarta, 5 Oktober 2016

Yang Bersangkutan,

(Ashar Maulana Religia)

NIM. 10410758

MOTTO

“Segala puji bagi Allah, Tuhan semesta alam”

(Al-Faatiha ayat 2)

“Sungguh kami pasti memberi cobaan kepada kamu sekalian dengan sesuatu berupa rasa takut, kelaparan, berkurangnya harta, jiwa, dan buah-buahan. Dan gembirakanlah orang-orang yang bersabar, yaitu mereka yang bila di timpa musibah, mereka berkata: ‘sungguh kami semua adalah milik Allah dan sungguh hanya kepada-Nya lah kami kembali. Mereka itulah orang-orang yang mendapatkan limpahan karunia dan rahmat dari Tuhan mereka dan mereka itulah orang-orang yang terpimpin.”

(Al-Baqarah ayat 155-157)

“Tiada daya dan kekuatan kecuali dengan pertolongan Allah.”

(Al-Kahfi ayat 39)

Setiap orang suci pasti punya masa lalu, setiap pendosa berhak punya masa depan

(Oscar wilde)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Ya Allah. Ya Rabbi. Engkaulah Yang Maha Esa

Terima kasih atas segala rahmat yang Engkau berikan kepada hamba

Sehingga karya sederhana ini dapat diselesaikan dan akan

Dipersembahkan untuk :

Kedua orang tuaku tercinta yang tidak henti-hentinya mendoakan,

Memberikan dukungan, perhatian, kasih sayang, pengorbanan,

Kepercayaan, materi, dan kesabaran dalam mendidik dan

Membesarkanku hingga saat ini agar terus menjadi lebih baik

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah senantiasa kita panjatkan kehadirat Allaah SWT, atas segala rahmat, berkah, dan karunia-Nya kepada seluruh makhluk hidup. Shalawat dan salam tak lupa pula kita haturkan kepada junjungan alam Nabi Besar Muhammad SAW, pemimpin dan suri tauladan terbaik di muka bumi ini. Pada kesempatan ini, penulis ingin memanjatkan rasa syukur yang setinggi-tingginya kepada Allah SWT, Karena hanya berkat ridha-Nya Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik.

Penyusunan penulisan hokum merupakan tugas wajib dan diajukan sebagai salah satu syarat ketentuan akademik sebagai tugas akhir guna meraih gelar sarjana di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta.

Tugas akhir ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (Strata-1) di Universitas Islam Indonesia. Disamping itu juga berguna untuk meningkatkan pengetahuan penulis dan pembaca, serta sebagai salah satu media untuk mengimplementasikan ilmu yang didapat di bangku perkuliahan. Dengan rasa tulus dan rasa hormat serta kerendahan hati penulis, dalam kesempatan yang baik ini ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Maha pencipta, Allah SWT. Atas kehidupan yang Dia berikan dan segala keindahan di dalamnya. Serta Nabi Besar Muhammad SAW, atas suri tauladan yang dia wariskan kepada umat manusia untuk menjalani kehidupan. Terima kasih yang akan selalu terucap sampai akhir hayat.
2. Yang tercinta Ibunda Raudah dan Ayahanda Agus Komarudin, serta adik-adik yang selalu penulis sayangi, ba ima, aa yayi, kaka ita, dan dek Fattah. Atas segala pengertian, kasih dan sayang yang diberikan sepanjang hidup penulis. Maaf, baru bias menyelesaikan pendidikan sekarang. Semoga kelak Allah SWT memberikan keberuntungan dan membukakan jalan yang lebih baik untuk bias membanggakan hati kalian.
3. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. terimakasih atas semua bimbingan, arahan diskusi, serta pendapat yang diberikan sehingga Tugas Akhir ini dapat diselesaikan. Penulis sangat bangga secara pribadi dengan pengabdian ibu sebagai akademisi, semoga Allah SWT mencatat semua pengabdian ibu yang tanpa tanda jasa.
4. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum. Selaku Dekan kampus perjuangan. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

5. Seluruh Dosen Pengajar, Staff, dan Karyawan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat Penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih, segala sesuatu yang diberikan oleh Beliau-Beliau tersebut sedikit banyak telah memberikan kontribusi besar dalam proses pendewasaan diri Penulis.
6. Kerabat dekatku, Muhtar Yogasara, Alfy Pratama, Rudi Ardiansyah, Gunawan Priambodo, Taufik Ashari, Muhammad Fahmi, Randy Firmanda, Muhammad Edo, Gatot Firmansah, Selvia Elfira, Derisky Kentadika, Aulia Putra Darmawan, Sudwi Aryo, Vabrio, Dipo Septiawan, Fachreza Fachran, Saprol, Zaky Rifnaldi, Zulfikar Raharjo, Fadillah Ahmad, Dhito Pramana, Panji Pramadji, Berdiansyah Hetarin, Adam, yang selalu memberikan dorongan serta doanya untuk kelancaran Tugas Akhir ini.
7. Untuk sahabatku, Fadhilah Pratama, Muhammad Sofyan, Kurnia Fajar, Jeje, Sabir, Ucup, Adnan Kasogi, Adidya Muhammad, Ahmad Helmi, dan Teman-Teman yang lainnya, terima kasih atas semua warna-warna yang memberikan kenangan penuh arti, saat-saat bersama kalian adalah saat yang terindah, semoga kekompakan ini selalu terjaga sampai kapanpun.
8. Semua teman seperjuangan di Fakultas Hukum UII yang tidak dapat disebutkan satu persatu semoga ilmu yang sudah kita peroleh dapat bermanfaat.
9. Semua pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu hingga terselesaikannya penulisan Tugas Akhir ini.

Tiada kemampuan penulis untuk membalas semua bantuan dan pertolongan yang telah diberikan, semoga mendapatkan balasan pahala dari Allah SWT. Untuk semua yang membaca dan tidak membaca skripsi ini, penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan. Semoga Tugas Akhir ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, serta penulis sendiri. Amin.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 17 september 2016

Penulis

Ashar Maulana Religia

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN MOTTO	
HALAMAN PERSEMBAHAN	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
ABSTRAKSI	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Metode Penelitian	18
F. Kerangka Skripsi	19
BAB II TINJAUAN TENTANG NEGARA HUKUM, PEMERINTAHAN DAERAH, OTONOMI DAERAH DAN PERATURAN DAERAH.	
A. Tinjauan tentang negara hukum	22
B. Tinjauan tentang Pemerintahan Daerah	27
C. Otonomi Daerah	36
D. Peraturan Daerah	42
1. Pembentukan perda yang baik	46

BAB III PERAN DPRD KOTA YOGYAKARTA
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA
NOMOR 1 TAHUN 2015

A. Profil Daerah Penelitian	54
1. Profil Kota Yogyakarta	54
2. Profil DPRD Kota Yogyakarta.....	58
B. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015	59
C. Faktor Pendukung Dan Penghambat Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015.....	76

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	81
B. Saran	81

DAFTAR PUSTAKA



ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui Peran DPRD Kota Yogyakarta Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015. Rumusan masalah yang diajukan yaitu Bagaimanakah Peran DPRD Kota Yogyakarta Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015. Apasajakah faktor pendukung dan penghambat Peran DPRD Kota Yogyakarta Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015? Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum yuridis sosiologis. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi lapangan/wawancara dan studi dokumen/pustaka. Analisa dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan dipadukan dengan pendekatan sosiologis. Hasil studi ini menunjukkan Peran DPRD Kota Yogyakarta dalam pembentukan peraturan daerah khususnya Perda nomor 1 tahun 2015 kurang optimal dikarenakan kemampuan dan keterbatasan dalam hal menjalankan fungsi legislasi anggota Dewan di lapangan. Hal ini dapat dilihat dari latar pendidikan anggota Dewan yang sangat beragam. Pembentukan peraturan daerah Kota Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 juga sarat dengan unsur kepentingan politik masing-masing anggota dewan. Apalagi peraturan daerah mengenai rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi Kota Yogyakarta sarat terkandung unsur ekonomis. Faktor pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasinya adalah Peraturan-peraturan terkait, Masukan narasumber, Stakeholder atau pihak terkait dan Ketersediaan dana. Sedangkan faktor penghambat dalam pembentukan peraturan daerah ini antara lain Raperda yang masuk dalam Propemperda bentuk fisik atau draf Raperda belum siap. Penelitian ini merekomendasikan agar pelaksanaan Peran oleh DPRD Kota Yogyakarta Hendaknya diiringi dengan kemampuan kapasitas anggota dewan sebagai pembuat peraturan perundang-undangan agar ke depan diharapkan mampu bekerja lebih baik. Selain itu, hendaknya DPRD Kota Yogyakarta lebih meningkatkan kerjasama dengan pihak-pihak terkait agar hambatan-hambatan selama pembentukan peraturan daerah khususnya Perda Kota Yogyakarta dapat diminimalisir.

Kata kunci : Peran DPRD

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah atau dengan kata lain daerah diberi keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Sebagaimana yang tertuang dalam bunyi pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Sistem pemerintahan di atas terjadi karena Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang mana pemerintah daerah adalah merupakan perpanjangan tangan pusat di daerah. Namun meskipun demikian hal ini dapat memberi jalan bagi pemerintah daerah untuk mengatur secara penuh pelaksanaan rumah tangga dan dapat mengambil tanggung jawab yang lebih

besar dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹

Pelaksanaan sistem pemerintah daerah ini selain diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah ini diharapkan dapat mengarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, dan pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang ini di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Untuk melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi.

Berdasarkan Bab VII Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 57 menyatakan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat daerah. Sebagai Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam pasal 365 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014, dijelaskan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi :

¹ H.A.W.Widjaja. 2002.*Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*. PT.Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal1

1. legislasi
2. anggaran
3. pengawasan.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah Fungsi Legislasi. Fungsi Legislasi adalah Proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan (stakeholder) untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi Legislasi dapat merubah karakter dan profil di daerah dengan adanya peraturan daerah itu. Peraturan daerah merupakan komitmen pemangku kekuasaan di daerah yang memiliki kekuatan (*coerciae*).² Fungsi Legislasi dibutuhkan untuk mewujudkan masyarakat yang diinginkan (*social engineering*) dan kehidupan *social* dalam masyarakat. Untuk melaksanakan Fungsi Legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya menurut Pasal 160 ayat (1) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari Fungsi legislasi yakni merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), hal ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan

² Meri Yarni. *Fungsi Legislasi DPRD dalam kerangka Otonomi*. Artikel Hukum Fakultas Hukum Universitas

Jambi. hal 2. tersedia di www.google.com. diakses tanggal 4 November 2015

peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasinya.³

Instrumen Perencanaan Peraturan Daerah dilakukan dalam Prolegda (program legislatif daerah) yang disusun bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Peraturan Daerah juga merupakan salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan.⁴ Dalam pembuatan dan perancangan Peraturan Daerah sebagai implementasi Fungsi Legislasi tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota tidak hanya bekerja sendiri melainkan merancang Peraturan Daerah tersebut bersama Bupati/Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁵

Demikian halnya dengan DPRD Kota Yogyakarta, dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPRD Kota Yogyakarta senantiasa bekerjasama dengan pemerintah Kota Yogyakarta terutama dalam pembentukan peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035. Peraturan daerah ini dibuat untuk menindaklanjuti ketentuan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029, yang memerlukan adanya pengaturan rencana

³ Soenobo Wirjosoegito. 2004. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta : Ghalia

Indonesia. Hal. 128

⁴ Jimly Assidique, 2005, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jilid II. Konpres. Jakarta, hal 175.

⁵ Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*. UII Pres Yogyakarta. hal 104

pemanfaatan ruang kota secara rinci. Hal ini dilakukan untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang produktif dan berkualitas dengan memanfaatkan potensi budaya dan pendidikan berkualitas serta pariwisata dan jasa secara efisien serta berkelanjutan, untuk itu diperlukan pengaturan rencana rinci yang operasional dan implementatif serta aplikatif terhadap kegiatan pengendalian pembangunan sehingga dapat mendukung penataan dan pengendalian pembangunan Kota Yogyakarta. selain itu juga untuk menjamin kebutuhan pembangunan, pelayanan umum, dan kepastian hukum bagi masyarakat, maka diperlukan suatu peraturan yang mengarahkan, mengatur dan mengendalikan pembangunan dan pemanfaatan ruang secara rinci di Kota Yogyakarta dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Sedemikian penting dan detailnya peraturan daerah Kota Yogyakarta nomor 1 tahun 2015 tersebut sehingga dalam pembuatannya kinerja DPRD dan pemerintah Kota Yogyakarta cukup dipertaruhkan dalam proses pembentukan perda tersebut.

Atas latar belakang permasalahan tersebut di atas maka penulis tertarik mengangkatnya dalam penelitian dengan judul Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035?
2. Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.

D. Tinjauan pustaka

1. Teori Lembaga Perwakilan

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat adanya Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan keharusan. Lembaga Perwakilan Rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (bicameral). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanyaapun mungkin congress, House of Commons, Diet, Knesset, Bundestag atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat Lembaga Perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.⁶

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.⁷

UUD 1945 yang menganut ajaran teori kedaulatan rakyat dengan dasar dan bentuk negara kerakyatan, menginginkan adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, walaupun “Gubernur tidak bertanggungjawab kepada DPRD

⁶ Dahlan Thaib. 1994. DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Liberty*. Hlm. 1

⁷ Lyman Tower Sarjen, *Ideologi Politik Komtemporer*, Gramedia, Jakarta, 1981, hal. 44.

(Penjelasan UUD 1945), tetapi “Gubernur harus mendapat persetujuan DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah”.

Rumusan Pasal 20 ayat (5) hasil perubahan kedua UUD 1945 dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama dengan DPR. Secara hukum, hak tolak presiden menjadi tidak berarti, karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai *balancing* antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.

Anehnya, kata Buyung Nasution, Komisi Konstitusi yang ditugaskan untuk mengkaji UUD 1945 hasil amandemen, justru mengusulkan agar rumusan Pasal 20 ayat (5) diperkuat dengan menambahkan kata “harus” sehingga rumusannya berbunyi “Presiden harus mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah disetujui bersama dan wajib diundangkan.” Di sisi lain untuk RUU APBN, dirumuskan bahwa presiden lah yang mengajukannya, namun kata putus tetap saja ada pada DPR, sambil memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat

(2)). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidakseimbangan antara Legislatif dan Eksekutif.⁸

2. Tinjauan Umum tentang Legislasi Daerah

Untuk mencapai tujuan otonomi daerah, maka pemerintah daerah menetapkan produk hukum daerah berupa legislasi daerah yang terdiri dari Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Instruksi Kepala Daerah.⁹ Dari segi pembentukannya, sangat jelas ditentukan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah Daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah tersebut merupakan produk legislasi daerah.¹⁰

Dalam hal ini Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ditingkat daerah dikenal 2 macam kekuasaan untuk membuat kebijakan:¹¹

- a. Penentuan kebijakan mengenai pelaksanaan atau penjabaran kebijakan pemerintah pusat adalah Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi (kabupaten dan kota adalah bupati dan walikota). Bentuk kebijakannya adalah keputusan dan instruksi Bupati dan Walikota untuk kabupaten dan kota; dan
- b. Penentuan kebijakan Pemerintah Daerah (otonom), wewenangnya terletak pada kepala daerah dengan persetujuan DPRD. Perumusan hasil kebijakan tersebut diterbitkan sebagai kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah tingkat provinsi, kabupaten, dan kota.

⁸ Ni'matul Huda. 2007. Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi. *Uii press yogyakarta*. Hlm. 107

⁹ Otong Rosadi. 2008. Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah. *Jurnal Wacana Paramarta*. Vol. 7 No.1. hlm. 41

¹⁰ <http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>

¹¹ M. Solly Lubis. 2009. *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Bandung: CV Mandar Maju. hlm. 73

3. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan perundang-undangan adalah terjemahan dari Bahasa Belanda *wettelijke regeling* yang artinya sesuai atau berdasarkan undang-undang (*wet*).¹² Istilah *legislation*, *wetgeving* atau *gezetsgebung* dibedakan dalam dua pengertian :¹³

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah.

Istilah ini lebih sempit dari pengertian peraturan perundangan karena kata dasarnya adalah undang-undang jadi setelah diberi awalan dan akhiran maka menunjukkan suatu proses. Menurut kamus bahasa Indonesia, perundang-undangan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang. Dikatakan lebih luas dari peraturan perundang-undangan karena pengertian peraturan. Perundang-undangan hanya mencakup bentuk-bentuk dan jenis-jenis, jadi tidak menyangkut proses pembuatan dan putusan yang bersifat penetapan. Jadi perundang-undangan bertolak dari keseluruhan peraturan dan proses kegiatan pembuatan peraturan.

Menurut Bagir Manan Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang

¹²Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu perundang-undangan dasar-dasar dan pembentukannya*, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

¹³ Ibid.

mengikat secara umum.¹⁴ Sedangkan menurut Hamid Attamimi Peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat atau lembaga dalam bentuk tertentu mungkin disertai sanksi atau berlaku umum, serta mengikat.¹⁵

Menurut Penulis istilah perundang-undangan untuk menggambarkan proses dan teknik penyusunan atau pembuatan keseluruhan peraturan negara, sedangkan istilah peraturan perundang-undangan untuk menggambarkan keseluruhan jenis-jenis atau macam peraturan negara. Dalam arti lain Peraturan Perundang-undangan merupakan istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan berbagai jenis (bentuk) peraturan (produk hukum tertulis) yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yang dibuat oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang.

Jadi kriteria suatu produk hukum disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan, berturut-turut harus:

- a. bersifat tertulis
- b. mengikat umum
- c. dikeluarkan oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang

Ilmu Perundang-undangan bersifat normatif dengan orientasi pada melakukan perbuatan menyusun peraturan perundang-undangan, karenanya bermanfaat memberikan bekal pengetahuan dan kemampuan membuat peraturan perundang-undangan.

¹⁴ Bagir Manan, *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Ind-Hill. Co, 1992, hlm 3.

¹⁵ Hamid Attamimi, *Peran Keputusan Presiden republik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi UI, Jakarta, 1990.

Ciri-ciri peraturan perundang-undangan antara lain :

- a. Peraturan perundang-undangan berlaku umum.
- b. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum, artinya tidak mengidentifikasi individu tertentu, dengan demikian berlaku bagi setiap subjek yang memenuhi unsur-unsur dalam ketentuan perundang-undangan tersebut. Atas dasar itu, berlaku dan mengikat secara umum adalah sebatas tidak menentukan secara konkret identitas individu atau objeknya.
- c. Peraturan perundang-undangan dibentuk suatu badan yang mempunyai fungsi legislatif. Buktinya presiden dapat mengeluarkan peraturan pemerintah, peraturan presiden.

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah :¹⁶

- a. Secara Umum
Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang di daerah dan mengikat penduduk di daerah yang bersangkutan.
- b. Secara Khusus
Peraturan perundang-undangan yang dibuat atau dibentuk oleh pemerintah daerah (kepala daerah) dengan persetujuan DPRD.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.¹⁷ Sedangkan peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk

¹⁶ Bagir Manan, *Sistem dan teknik pembuatan perundang-undangan tingkat daerah*, Amrico, Bandung, 1994, hlm 6

¹⁷ Wicipto Setiadi, *Proses pengharmonisasian sebagai Upaya peningkatan kualitas Peraturan perundang-undangan*, Media informasi Hukum dan peraturan perundang-undangan , Kementrian Hukum dan hak asasi manusia republic Indonesia, tanggal 4 September 2010

oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.¹⁸ Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah berlandaskan pada pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “ Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu”. Peraturan Daerah merupakan bagian dan integral dari konsep peraturan perundang-undangan.

4. Tinjauan Tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk dapat meleksanakan tujuan tersebut, maka kepada daerah perlu diberikan wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.¹⁹ Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintahan yang telah ditetapkan. Daerah memiliki wewenang membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang

¹⁸ Pasal 1 ayat 2 undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.

¹⁹ C.S.T Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, 1978, hlm. 131

bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.²⁰ Pengembangan asas desentralisasi dalam Pemerintahan Daerah merupakan aspek yang sangat menentukan untuk melaksanakan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat dan berkelanjutan (*sustainable*). Desentralisasi yang dibutuhkan tidak sekedar dipahami sebagai pendelegasian sebagai otoritas formal dalam bentuk dekonsentrasi, ataupun devolusi (pelimpahan sebagai wewenang pembuatan kebijaksanaan atas pengendalian atas sumber daya kepada daerah), akan tetapi desentralisasi dalam pembuatan kebijakan/keputusan.²¹

Desentralisasi adalah transfer (perpindahan) kewenangan dan tanggungjawab fungsi-fungsi publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah pusat ke pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintah yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta. Selanjutnya desentralisasi dibagi menjadi empat tipe, yaitu:²²

- a. Desentralisasi politik, yang bertujuan menyalurkan semangat demokrasi secara positif di masyarakat;
- b. Desentralisasi administrasi, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu: dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien;
- c. Desentralisasi fiskal, bertujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali berbagai sumber dana;
- d. Desentralisasi ekonomi atau pasar, bertujuan untuk lebih memberikan tanggungjawab yang berkaitan sektor publik ke sektor privat.

²⁰ Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Angka 1 huruf b, Alenia 1

²¹ Soehino, *Hukum Tata Negara : Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, BPFE*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2002, hlm.20

²² Susiyati Bambang Hirawan, *Desentralisasi Fiskal Sebagai Suatu Upaya Meningkatkan Penyediaan Layanan Publik (Bagi Orang Miskin) di Indonesia*, http://web.mac.com/adrianpanggabean/Loose_Notes_on_Indonesia/Decentralization_and_Local_Finance_files/Prof%20Susiyati%20Hirawan%20%28Pidato%20Pengukuhan%29.pdf,

Penerapan desentralisasi di Indonesia dilakukan guna mencegah terpusatnya kekuasaan di tingkat pusat. Adanya desentralisasi memungkinkan pemerintah daerah atau organisasi pemerintah yang diberi kewenangan ini untuk bertanggungjawab terhadap adanya kekuasaan yang ditransferkan oleh pemerintah pusat dan memberikan peluang kepada daerah atau organisasi pemerintah untuk maju.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²³ Pasal 19 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal penyelenggara pemerintah pusat dan penyelenggara pemerintah daerah yaitu:

- a. Penyelenggaraan pemerintah adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang wakil presiden, dan oleh menteri negara,
- b. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

Diberlakukannya Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah dan daerah, kewenangan pemerintah didesentralisasikan ke daerah ini mengandung makna bahwa pemerintah pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tangga di daerah-daerah. Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan daerah menyelenggarakan

²³ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penjelasan umum butir keempat.

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.²⁴

Kewenangan mengurus dan mengatur rumah tangga daerah diserahkan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai supervisor, pemantau, pengawas dan penilai. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah. Koordinasi pembinaan

²⁴ *Ibid*

dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi.

Pembinaan tersebut meliputi:²⁵

- a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. Pendidikan dan pelatihan; dan
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Adanya kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah, maka Gubernur selaku kepala daerah pada saat ini dapat menjalankan fungsi kepemimpinannya sebagaimana mestinya tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat sebagaimana terjadi pada era orde baru. Hal ini dapat memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengembangkan daerah sesuai dengan yang dikehendaki namun tetap dalam koridor aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat.

5. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur dari penyelenggaraan pemerintah daerah. Keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan daerah melalui wakil-wakilnya merupakan suatu wujud dari adanya asas demokrasi yang dianut oleh negara Indonesia. Oleh karena itu, DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga pemerintahan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/ kota. Dewan

²⁵ *Ibid*

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur secara terperinci dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD kabupaten/kota mempunyai wewenang dan tugas:²⁶

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

E. Metode penelitian

1. Obyek Penelitian

²⁶ Pasal 366 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peran Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.

2. Subjek penelitian

Ketua atau anggota DPRD Kota Yogyakarta atau staf yang kompeten untuk mewakili.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di DPRD Kota Yogyakarta

4. Sumber Data

a. Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian berupa hasil wawancara

b. Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung seperti undang-undang, dokumen dan buku-buku.

5. Teknik pengumpulan data

a. Wawancara yaitu mengajukan pertanyaan langsung kepada subjek penelitian untuk memperoleh data yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. Studi pustaka yaitu dengan mengumpulkan data dari berbagai peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan objek penelitian.

6. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis dimana data-data yang diperoleh dari studi pustaka akan dikembangkan dengan data-data yang diperoleh di lapangan.

7. Pengolahan dan analisa data

Data yang diperoleh di lapangan maupun di dalam literatur-literatur akan dianalisis secara kualitatif normatif yaitu mengelola dan menganalisis data dari penelitian, literatur atau kepustakaan dalam penyelesaian masalah sekalipun untuk menguji permasalahan di lapangan yang berhubungan dengan penelitian tentang Peran Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035).

F. Kerangka Skripsi

Skripsi ini terdiri dari IV bab yang disusun secara sistematis, dimana antar bab saling berkaitan yang merupakan suatu rangkaian yang saling berkesinambungan. Kerangka dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab I. Berupa pendahuluan yang berisi latar belakang atau gambaran singkat mengenai penelitian yang berupa latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian,

metodologi penelitian, kerangka pemikiran serta kerangka skripsi.

Bab II. Berupa kajian pustaka yang menguraikan tentang negara hukum, pemerintahan daerah, otonomi daerah dan peraturan daerah

Bab III. Berupa pembahasan beserta hasil penelitian mengenai permasalahan yaitu mengenai Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035)

Bab IV. Penutup.

Berisi kesimpulan dari keseluruhan bab-bab yang telah diteliti dilengkapi dengan saran-saran/ rekomendasi.

BAB II

TINJAUAN TENTANG NEGARA HUKUM, PEMERINTAHAN DAERAH, OTONOMI DAERAH DAN PERATURAN DAERAH

A. Tinjauan tentang negara hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kemudian pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Latar belakang timbulnya kembali negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan dimasa lampau. Dengan demikian maka unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.²⁷

Istilah negara hukum dianggap merupakan terjemahan yang tepat dari dua istilah yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Konsep ini selalu dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum sebab tidak lepas dari gagasan mengenai perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Sebenarnya antara *rechtsstaat* dan *the rule of law* yaitu mempunyai latar belakang dan perkembangan yang berbeda meskipun pada intinya sama-sama menginginkan perlindungan bagi HAM melalui perlebagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak. Istilah *rechtsstaat* banyak di anut dinegara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem *civil law*, sedangkan *the rule of law* berkembang dinegara-negara Anglo Saxon yang bertumpuh pada sistem *common law*. Kedua sistem ini

²⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal 1.

mempunyai perbedaan pada pengoperasian, *civil law* menitikberatkan pada administrasi sedangkan *common law* menitikberatkan pada judicial. Konsep *rechtsstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* kemudian menjadi *rechtmatigheid* sedangkan *the rule of law* mengutamakan *equality before the law*.²⁸

Dalam bahasa Indonesia sering disebut dengan negara hukum, dalam bahasa Perancis disebut *Etat de Droit*, sedangkan dalam bahasa Italia dikenal dengan *Stato di Diritto*. Cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dalam bukunya *Nomoi* yang mengatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini dipertegas oleh muridnya, Aristoteles yang menulis dalam bukunya *Politica*. Aristoteles mengaitkan pengertian negara hukum dengan arti dari pada negara dalam perumusannya yang masih terkait kepada “polis”. Ia berpendapat bahwa pengertian Negara Hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota yang berpendudukan sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah yang luas dan berpendudukan yang banyak. Dalam polis itu segala urusan negaranya serta ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.²⁹

²⁸ Moh Mafhud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal 126-127

²⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI dan CC, Sinar Bakti, Cetakan Ke. 7, 1987, hal. 152.

Dari pandangan Immanuel Kant ini jelas terlihat bahwa negara hukum liberal yang dikehendaki adalah sebuah negara yang memiliki unsur-unsur.³⁰

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
2. Pemisahan kekuasaan.

Friedrich Julius Stahl merupakan salah satu ahli yang patut dirujuk pendapatnya ketika membicarakan topik Negara Hukum (*rechtsstaat*) dalam tradisi Eropa Kontinental. Menurutnya unsur-unsur yang ada pada negara hukum dalam pengertian *rechtsstaat*, yaitu:³¹

1. Pengakuan hak-hak asasi manusia (*grondrechten*)
2. Pemisahan Kekuasaan (*scheiding van machten*)
3. Pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*)
4. peradilan administrasi (*administratieve rechtpraak*)

A. V. Dicey salah seorang pemikir Inggris yang termasyur, mengemukakan tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*), yaitu :³²

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), artinya yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
2. Persamaan didepan hukum (*equality before the law*), artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun kualifikasinya sebagai pejabat negara.
3. Konsitusi yang berdasarkan atas hak-hak asasi manusia (*constitution based on individual rights*), artinya konsitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia diletakan dalam konsitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

International Commission of Jurists yang merupakan suatu organisasi hukum internasional, dalam konferensinya di Bangkok pada bulan Februari

³⁰ *Ibid*, hlm. 17

³¹ A. Ahsin Thohari, *komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta, 2004, hal 49.

³² Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konsitusi*, Liberti Yogyakarta, 1999, hal. 24.

tahun 1965, mengadakan peninjauan kembali terhadap perumusan negara hukum yang telah berkembang sebelumnya, terutama konsep *the rule of law*. Dalam konteks itu dirumuskan tentang pengertian dan syarat bagi suatu negara hukum atau pemerintah yang demokratis di bawah *rule of law* sebagai berikut:³³

- a. Prinsip perlindungan konstitusional terhadap hak-hak individu secara procedural dan substansil
- b. Prinsip badan pengadilan yang bebas dan tidak memihak
- c. Prinsip kebebasan untuk menyatakan pendapat
- d. Prinsip pemilihan umum yang bebas
- e. Prinsip kebebasan berserikat atau berorganisasi dan beroposisi
- f. Prinsip pendidikan kewarganegaraan (*civic education*)

Perlindungan terhadap hak-hak rakyat merupakan unsur utama dari suatu negara hukum, disamping unsur-unsur yang lainnya. Secara lebih terperinci, unsur-unsur minimal yang penting dari suatu negara hukum adalah sebagai berikut :³⁴

- a. Kekuasaan negara adalah tidak absolut
- b. Berlakunya prinsip *trias politica*
- c. Pemberlakuan sistem *checks and balances*
- d. Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara yang demokratis
- e. Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas
- f. Sistem pemerintahan yang transparan
- g. Adanya kebebasan pers
- h. Adanya keadilan dan kepastian hukum
- i. Akuntabilitas publik dari pemerintah dan pelaksanaan prinsip *good governance*
- j. Sistem hukum yang tertib berdasarkan konstitusi
- k. Keikutsertaan rakyat untuk memilih para pemimpin di bidang eksekutif, legislatif bahkan juga yudikatif sampai batas-batas tertentu
- l. Adanya sistem yang jelas terhadap pengujian suatu produk legislatif, eksekutif maupun yudikatif untuk disesuaikan dengan konstitusi
- m. Dalam negara hukum, segala kekuasaan negara harus dijalankan sesuai konstitusi dan hukum yang berlaku

³³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung 2009, hlm. 10.

³⁴ *Ibid*, hlm.10-11

- n. Harus adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- o. Harus memberlakukan prinsip *due process* yang substansial
- p. Prosedur penangkapan, penggeladahan, pemeriksaan, penyidikan, penuntutan, penahanan, penghukuman dan pembatasan-pembatasan hak-hak si tersangka pelaku kejahatan haruslah dilakukan sesuai dengan prinsip *due process* yang procedural
- q. Perlakuan yang sama di depan hukum
- r. Pemberlakuan prinsip *majority rule minority protection*
- s. Proses *impeachment* yang adil dan obyektif
- t. Proses pengadilan yang adil, efisien, *reasonable* dan transparan
- u. Mekanisme yang adil, efisien, *reasonable* dan transparan tentang pengujian terhadap tindakan aparat pemerintah yang melanggar hak-hak warga masyarakat, seperti melalui Peradilan Administrasi Negara.

Konsep negara hukum Indonesia terlihat dari penjelasan UUD 1945 yang berbunyi “Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan (*machtsstaat*). Istilah *rechtsstaat* memberi kesan bahwa orientasi konsep negara hukum Indonesia adalah tradisi hukum Eropa Kontinental. Tetapi maksudnya pasal-pasal tentang HAM dalam batang tubuh UUD 1945 memperlihatkan ciri-ciri *rule of law*. Ketentuan tentang HAM memberi kesan bahwa konsep negara hukum Indonesia berakar pada *individualisme* yang lebih mengutamakan hak sipil dan politik (misalnya, Pasal 27) seperti yang dikenal dalam hukum formal yang berakar pada *legisme*. Pasal-pasal yang sama ciri-ciri negara hukum materil juga terdapat dalam UUD 1945, hal ini terlihat dari Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Konsep negara hukum materil berintikan pada perkembangan kesejahteraan umum (*social welfare*). Dengan demikian maka konsep negara hukum Indonesia diwarnai campur aduk oleh konsep-konsep *rechtsstaat*, *rule of law*, negara hukum formal, dan negara hukum materil, yang kemudian diberi nilai keindonesiaan sebagai nilai

spesifik sehingga menjadi negara hukum pancasila.³⁵ Menurut Tahir Azhari konsep negara hukum pancasila mempunyai ciri-ciri pokok sebagai berikut:³⁶

1. Ada hubungan yang erat antara agama dengan negara;
2. Bertumpuh Kepada Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Atheisme tidak dibenarkan dan Komunisme dilarang;
4. Asas kekeluargaan dan kerulunan;
5. Sistem konsitusi;
6. Persamaan dalam hukum Peradilan bebas.

Sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia maka hukum mendapat tempat yang tinggi dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini terlihat dari bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum”

B. Tinjauan tentang pemerintahan daerah

Salah satu penyelenggara pemerintahan daerah yang mendapat kewenangan berdasarkan *asas atribusi* adalah kepala daerah atau dalam terminologi “*trias politica*” Montesquei lazim disebut *eksekutif*. Eksekutif sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemerintahan memiliki fungsi dalam bidang pembuatan produk perundang-undangan daerah, terutama dalam perancangan pembuatan peraturan daerah dan pembuatan surat keputusan daerah. Peran lembaga eksekutif tersebut disebut pula *fungsi legislasi* atau *fungsi regulasi*. Fungsi ini terkait dengan sejumlah penetapan hak dan

³⁵ Maftud, *Hukum dan..., Op. Cit*, hal 134-138.

³⁶ Bambang Soetiyoso, dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal 10.

kewajiban serta apa yang harus dilaksanakan pemerintahan untuk kepentingan publik.³⁷

Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.³⁸ Penyelenggara Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:³⁹

1. kepastian hukum;
2. tertib penyelenggara negara;
3. kepentingan umum;
4. keterbukaan;
5. proporsionalitas;
6. profesionalitas
7. akuntabilitas;
8. efisiensi
9. efektivitas;
10. keadilan.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota. Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah mempunyai tugas:⁴⁰

1. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

³⁷ [Http://Www.Wikipedia.Org](http://Www.Wikipedia.Org), Pemerintahan Daerah Diakses Tanggal 15 Februari 2016

³⁸ Pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

³⁹ Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁰ Lihat Pasal 65 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

3. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang RPJPD dan rancangan peraturan daerah tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD, rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD, dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah berwenang: ⁴¹

1. mengajukan rancangan peraturan daerah;
2. menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
5. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi: ⁴²

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
5. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. melaksanakan program strategis nasional; dan
7. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang: ⁴³

⁴¹ Lihat Pasal 65 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴² Lihat Pasal 66 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴³ Lihat Pasal 76 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

1. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun;
4. Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;
5. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
6. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan.
7. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
8. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
9. Melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari menteri; dan
10. Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

Namun dalam hal larangan ini terdapat pengecualian yaitu dalam hal dilakukan pengobatan yang bersifat mendesak.⁴⁴ Kepala daerah dapat diberhentikan karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan diberhentikan.⁴⁵

Kepala Daerah yang diberhentikan dapat terjadi karena:⁴⁶

1. Berakhir masa jabatannya;
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
3. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
4. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah
5. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah
6. Melakukan perbuatan tercela;
7. Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁴⁴ Lihat Pasal 76 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁵ Pasal 78 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁶ Pasal 78 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

8. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen;
9. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian. Dalam hal pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota, Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.⁴⁷

Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota.⁴⁸ Dalam melaksanakan

⁴⁷ Lihat Pasal 79 Ayat (1), (2), Dan (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁸ Pasl 91 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

pembinaan dan pengawasan, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:⁴⁹

1. Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
2. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
3. Memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
5. Melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:⁵⁰

1. Membatalkan peraturan daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
2. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
3. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
4. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil

Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang:⁵¹

1. Menyelaraskan perencanaan pembangunan antar-Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
2. Mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;

⁴⁹ Lihat Pasal 91 (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁰ Pasal 91 Ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵¹ Pasal 91 Ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

3. Memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. Melantik bupati/wali kota;
5. Memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.⁵² DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi. Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi.⁵³ DPRD provinsi mempunyai 3 fungsi sesuai yang tercantum dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adapun ketiga fungsi tersebut adalah:

1. Fungsi pembentukan peraturan daerah provinsi;

Fungsi pembentukan peraturan daerah Provinsi dilaksanakan dengan cara:⁵⁴

- a. Membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;
- b. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah Provinsi; dan
- c. Menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama gubernur.

⁵² Pasal 94 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵³ Pasal 95 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁴ Pasal 97 Uu Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Program pembentukan peraturan daerah provinsi memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Dalam menetapkan program pembentukan peraturan daerah Provinsi), DPRD provinsi melakukan koordinasi dengan gubernur.⁵⁵

2. Fungsi anggaran;

Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah Provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh gubernur. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara:

- a. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh gubernur berdasarkan RKPD;
- b. Membahas rancangan peratur daerah Provinsi tentang APBD provinsi;
- c. Membahas rancangan peraturan daerah Provinsi tentang perubahan APBD provinsi; dan
- d. Membahas rancangan perturan daerah Provinsi tentang Pertanggungjawaban APBD provinsi.

3. Fungsi pengawasan.

Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. Pelaksanaan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur;
- b. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;

⁵⁵ LIHAT PASAL 98 Uu Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan DPRD provinsi berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan. Selanjutnya, DPRD provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Ketiga fungsi DPRD tersebut diatas dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi dan dalam rangka melaksanakan ketiga fungsi tersebut, DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat.⁵⁶ Adapun tugas dan kewenangan DPRD provinsi secara khusus sebagaimana yang terdapat di dalam Pasal 101 Undang-Undnag Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah:

1. Membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
2. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan daerah Provinsi dan APBD provinsi;
4. Memilih gubernur;

⁵⁶ Pasal 96 Ayat (1), (2), Dan (3) Uu Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi;
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Otonomi daerah

Prinsip yang terkandung pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau suatu pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*).⁵⁷ Disamping itu didalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

⁵⁷ F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Yogyakarta: Karyaputra, 1971, hal. 16.

sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dinegara ialah Pemerintah Pusat.⁵⁸

Menurut Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konsitusinya, akan tetapi masalah itu adalah merupakan hakekat dari pada negara kesatuan.⁵⁹ Dilain pihak Musliman menyatakan bahwa pengertian otonomi tidaklah semata-mata bergandengan dengan negara kesatuan, tetapi otonomi dalam arti umum dan dogmatis juga terdapat dalam negara serikat dimana otonomi itu lebih luas dari pada negara kesatuan.⁶⁰ Berdasarkan hal tersebut diatas, maka pelimpahan wewenang atau otonomi daerah merupakan suatu hal yang esensi dalam suatu negara kesatuan, akan tetapi harus pula diingat bahwa otonomi itu dalam negara kesatuan yang mempunyai batas-batas tertentu dan terikat pada prinsip-prinsip yakni jangan sampai hal tersebut justru mengancam keutuhan dari negara kesatuan itu sendiri. Sebagai suatu daerah otonom, maka pemerintah daerah mempunyai suatu kebebasan untuk mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan masyarakat didalam daerahnya sendiri dan batas-batas wewenang yang telah diterimanya, tidak lebih dari itu.⁶¹ Muchsan, penyerahan wewenang kepada daerah untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya secara mandiri. Daerah otonom ini memiliki empat ciri, yakni (1)

⁵⁸ M. Solly Lubis, *Pengeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1975, hal. 9.

⁵⁹ Sri Saemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981, hal. 52.

⁶⁰ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1978, hal. 17.

⁶¹ Abdurrahman, *Op Cit*, hlm. 58.

mempunyai aparat pemerintah sendiri, (2) mempunyai wewenang/urusan tertentu, (3) mempunyai wewenang mengolah sumber keuangan sendiri, dan (4) mempunyai wewenang untuk membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri. Empat ciri tersebut dapat digunakan sebagai indikator untuk menilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh daerah. Hipotesanya, semakin sempurna empat ciri ini dimiliki oleh suatu daerah, semakin mandiri otonomi daerah tersebut, dan sebaliknya.⁶²

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.⁶³ Dalam Pasal 1 ayat (5) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam ayat (6) yang disebut dengan daerah otonom yaitu Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan negara Indonesia.

⁶² Arif Nasution, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm. 87.

⁶³ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 17

Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, sedangkan tujuan lain yang hendak dicapai dalam penyerahan tugas ini antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan sejalan dengan penyerahan urusan apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas medebewind atau asas pembantuan. Berdasarkan pengalaman empiris desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah, unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom di Indonesia. Kedua unsur tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum dan konstitusi serta melembaga.⁶⁴

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi. Tujuan politik akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk terwujudnya *civil society*, sedangkan tujuan administrative akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat local

⁶⁴ *ibid*

yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.⁶⁵

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dalam kerangka konstitusi negara kesatuan republik Indonesia, termuat dalam Undang - Undang Dasar 1945. Di dalam Undang - Undang Dasar 1945 terdapat dua nilai dasar yang di kembangkan yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial.⁶⁶ Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya dan bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan – kesatuan pemerintahan. Sementara itu nilai dasar desentralisasi teritorial di wujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah. Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengurus bagian – bagian tertentu urusan pemerintahan. Sesuai Undang-Undang Dasar 1945, karena Indonesia adalah “*Eenheidstaat*”, maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan ada daerah yang bersifat staat juga. Ini berarti bahwa sebagai

⁶⁵ Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Efektif Dan Efisien)*, Direktur Fasilitas Dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002, hlm. 5

⁶⁶ *ibid*, hlm. 1

pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:⁶⁷

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal,
2. Daerah otonom tidak memiliki *pouvoir Constituant*;
3. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan;
4. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan sebagaimana tersebut diatas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah secara formal telah dicanangkan pada tanggal 1 januari 2001 dan otonomi daerah telah ikut mewarnai pada pengelolaan pemerintah daerah. Bagi aparat pemerintah daerah yang berfungsi dalam pengelolaan pemerintah daerah, substansi otonomi daerah sangat penting karena reformasi dalam sistem pemerintahan di daerah tentang pembangunan ekonomi dapat dilihat dalam aspek sistem pengaturan politik dan keuangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah kota dan kabupaten. Salah satu aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pergerakan dan pengawasan dalam pengelolaan pemerintahan daerah dalam

⁶⁷ *ibid*

penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan yang prima kepada publik.⁶⁸

Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah yaitu kepala daerah (gubernur dan Bupati/Walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik Provinsi, Kabupaten / Kota, serta birokrasi setempat yang terpisah dari lembaga lembaga pemerintah tersebut di rekrut secara demokratis dan berfungsi menurut mekanisme demokratis pula. Esensi utama dari pemberian kewenangan kepada kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan dimaksudkan agar pembangunan masyarakat secara langsung dapat dirasakan sesuai dengan aspirasi yang berkembang. Perubahan mendasar dari sistem otonomi setelah pasca reformasi akan berdampak pada praktek penyelenggaraan tata pemerintahan, baik dalam lapangan politik, ekonomi, maupun hukum.⁶⁹

D. Peraturan daerah

1. Peraturan daerah

Dari segi pembuatannya, kedudukan peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isinya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang

⁶⁸HAW. Widjaja, *op.cit*, hlm. 4 - 6

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 16

lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, undang-undang menjadi lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah kabupaten atau Peraturan Daerah kota dan sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi, maka Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa peraturan daerah (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "peningkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu Peraturan Daerah yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah⁷⁰

Peraturan Daerah (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "peningkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu

⁷⁰ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, Hlm. 35

peraturan daerah yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.⁷¹

Pasal 3 ayat 7 ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, jenis peraturan daerah (perda) sudah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Di dalam Pasal 3 ayat (7) Tap tersebut ditegaskan bahwa peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (1) dinyatakan, sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.⁷²

Peraturan perundang-undangan didefinisikan beragam oleh beberapa ahli diantaranya Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum dan dibuat secara sistematis sesuai dengan jenis dan hierarki yang didasarkan pada asas bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, proses pembentukan undang-undang yang baik, harus diatur secara komprehensif baik mengenai proses

⁷¹ Ibid.

⁷² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, Hlm. 83 - 84

perencanaan, penyiapan, pembahasan, pengesahan sampai dengan pengundangan.⁷³ Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.⁷⁴ Sedangkan peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.⁷⁵

Ada dua hal yang cukup signifikan dalam peraturan perundang-undangan, yakni syarat materil dan syarat formil. Kesesuaian dan keharmonisan substansi suatu peraturan perundang-undangan serta pemenuhan unsur teknis dalam penormannya merupakan lingkup kajian yang sangat terkait erat dengan pemenuhan syarat materil. Sedangkan keabsahan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sangat terkait erat dengan pemenuhan syarat formil. Pemenuhan syarat formil atau syarat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijadikan indikasi adanya penguatan terhadap jaminan terpenuhinya syarat materil. Menurut Mahendra Putra Kurnia,⁷⁶ keberadaan peraturan daerah merupakan *condition sine quanon* atau syarat absolute/syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Kewenangan pemerintah

⁷³ Bagir Manan, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Media Informasi Hukum Dan Peraturan Perundang-Undangan*, Direktorat Jenderal Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Republic Indonesia, Tanggal 28 Desember 2009

⁷⁴ Wicipto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan*, Media Informasi Hukum Dan Peraturan Perundang-Undangan, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republic Indonesia, Tanggal 4 September 2010

⁷⁵ Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁷⁶ Mahendra Putra Kurnia, Dkk, *Pedoman...*, *Op.Cit.* Hal 18.

daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah berlandaskan pada pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “ Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu”. Peraturan Daerah merupakan bagian dan integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Persetujuan bersama Kepala Daerah.

Hans Kelsen memberikan defenisi peraturan perundang-undangan ditingkat daerah sebagai berikut, peraturan perundang-undangan ditingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan didaerah.⁷⁷ Pasal 1 angka 10 UU No. 32 Tahun 2004 mendefenisikan bahwa, “Peraturan Daerah selanjutnya adalah peraturan Daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/Kota”.

2. Pembentukan peraturan daerah yang baik

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan suatu sistem. Oleh karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya.

⁷⁷ Abdul Latief, *Hukum...*, *Op.Cit*, Hal. 58.

Hal ini dapat pula dipersamakan, misalnya dalam pembentukan suatu rumah. Jika kita cermati dalam pembentukan suatu rumah maka terdapat beberapa tahapan dalam pembentukannya. Tahapan tersebut diantaranya adalah tahap perencanaan (desain dan perhitungan biaya), tahap permohonan izin mendirikan bangunan (IMB), tahap penyiapan bahan bangunan dan pekerja bangunan, tahap pelaksanaan pembangunan, dan tahap penghunian bangunan. Sejalan dengan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdiri atas tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.⁷⁸

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dikatakan bahwa terdapat beberapa tahapan dalam pembentukan suatu undang-undang. Ada pun tahapan yang dimaksud tersebut adalah :⁷⁹

a. Tahap Perencanaan

Tahap perencanaan merupakan tahap awal dalam pembentukan suatu undang-undang. Dalam tahap perencanaan ini lazimnya ditandai dengan adanya, penyusunan konsepsi rancangan undang-undang, atau penyusunan naskah akademik, pengharmonisan konsepsi, dan sertifikasi konsepsi baik melalui program legislasi nasional, maupun melalui persetujuan izin prakarsa. Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 menyebutkan bahwa konsepsi dan materi pengaturan rancangan undang-undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara

⁷⁸ Muhamad Waliyadin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Pemerintah*, [Http://Www.Legalitas.Org](http://www.legalitas.org), Diakses Tanggal 15 Juli 2012, Jam 12.15 WIB

⁷⁹ *Ibid*

Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang lain, dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut. Keselarasan yang demikian ini merupakan inti sari dari pengharmonisan suatu rancangan undang-undang. Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 menyebutkan bahwa konsepsi suatu rancangan undang-undang berisikan latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan. Sama halnya dengan konsepsi, naskah akademik merupakan konsepsi rancangan undang-undang juga, tetapi konsepsi tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pensertifikasian suatu rancangan undang-undang dalam program legislasi nasional hanya dapat dilakukan apabila rancangan undang-undang tersebut telah dilengkapi dengan konsepsi atau naskah akademiknya, sebagai alasan teknis rancangan undang-undang untuk bisa dimasukkan ke dalam program legislasi nasional. Di samping itu terdapat sejumlah kriteria yang dijadikan syarat bagi suatu rancangan undang - undang untuk dapat dimasukkan ke dalam program legislasi nasional. Persyaratan tersebut adalah bahwa rancangan undang-undang yang akan disusun merupakan perintah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, perintah dari undang-undang, terdapat dalam daftar program legislasi nasional tahun 2005-2009, dan urgensi rancangan undang-undang. Selain itu dalam keadaan tertentu

pemrakarsa dapat melakukan penyusunan rancangan undang-undang setelah memperoleh sertifikasi melalui persetujuan izin prakarsa dari Presiden.⁸⁰

Penyusunan rancangan undang - undang berdasarkan sertifikasi persetujuan izin prakarsa hanya dilakukan terhadap hal - hal sebagai berikut.⁸¹

- 1) Menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- 2) Meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
- 3) Melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
- 4) Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, bencana alam;
- 5) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Menteri.

Pada tahapan perancangan ini undang-undang dapat dibuat oleh pihak eksekutif maupun legislative sesuai dengan perlunya kaidah hukum sebagai acuan.

b. Tahap Penyusunan

Penyusunan rancangan undang-undang hanya dapat dilakukan apabila rancangan undang-undang tersebut telah disertifikasi baik melalui program legislasi nasional, maupun melalui persetujuan izin prakarsa oleh Presiden. Setelah rancangan undang-undang disertifikasi langkah awal yang harus dilakukan oleh pemrakarsa adalah membentuk panitia antar departemen. Keanggotaan panitia antar departemen ini merupakan representasi dari instansi pemerintah yang secara langsung terkait dengan materi yang akan disusun dalam rancangan undang-undang. Pemrakarsa

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ *Ibid*

dapat mengundang para ahli baik dari lingkungan akademisi, organisasi profesi, maupun organisasi sosial kemasyarakatan lainnya untuk turut serta dalam penyusunan rancangan undang-undang. Keikutsertaan wakil dari departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian rancangan undang-undang dan teknik perancangan perundang-undangan. Dalam rangka penyempurnaan rancangan undang-undang pemrakarsa dapat menyebarluaskan rancangan undang-undang kepada masyarakat. Hasil peyebarluasan rancangan undang-undang kepada masyarakat selanjutnya dijadikan bahan oleh panitia antar departemen untuk menyempurnakan materi rancangan undang-undang yang sedang disusunnya. Pemrakarsa selanjutnya menyampaikan rancangan undang-undang yang telah disusun oleh panitia antardepartemen kepada masing-masing menteri atau pimpinan lembaga terkait yang menjadi anggota panitia antar departemen untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan.⁸²

Dalam hal pemrakarsa melihat adanya perbedaan di antara pertimbangan yang disampaikan oleh menteri/pimpinan lembaga, pemrakarsa bersama dengan Menteri menyelesaikan perbedaan tersebut dengan menteri/pimpinan lembaga terkait yang bersangkutan. Apabila upaya tersebut tidak membuahkan hasil Menteri melaporkan secara tertulis permasalahan tersebut kepada Presiden untuk memperoleh keputusan.

⁸² *Ibid*

Perumusan ulang rancangan undang-undang dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama Menteri. RUU yang sudah tidak memiliki permasalahan lagi baik dari substansi maupun dari segi teknik oleh pemrakarsa diajukan kepada Presiden untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat guna dilakukan pembahasannya.⁸³

c. Tahap Pembahasan

Pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat kesatu berisikan agenda penyampaian keterangan pemerintah atas rancangan undang-undang, penyampaian pandangan dan pendapat fraksi-fraksi Dewan Perwakilan Rakyat terhadap rancangan undang-undang, pembahasan materi rancangan undang-undang berdasarkan daftar inventarisasi masalah (DIM), baik dalam forum panitia khusus (PANSUS), panitia kerja (PANJA), tim perumus (TIMUS), tim sinkronisasi (TIMSIN), maupun tim kecil (TMCIL). Sedangkan pembicaraan tingkat kedua berisi agenda rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat, berupa pengambilan keputusan atas persetujuan rancangan undang-undang untuk dapat disahkan menjadi undang-undang oleh Presiden.

d. Tahap Pengesahan

Ketua Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan rancangan undang-undang kepada Presiden untuk dapat disahkan menjadi undang-undang. Penyampaian rancangan undang-undang oleh Ketua Dewan

⁸³ *Ibid*

Perwakilan Rakyat kepada Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu tujuh hari, terhitung sejak tanggal dicapainya persetujuan rancangan undang-undang dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya Presiden wajib mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang dengan membubuhi tanda tangannya. Pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang tersebut dilakukan dalam jangka waktu tiga puluh hari terhitung sejak disampaikan Rancangan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden.

Jika jangka waktu yang telah ditentukan tersebut terlampaui dan ternyata Presiden belum juga membubuhkan tanda tangannya sebagai indikasi disahkannya rancangan undang-undang menjadi undang-undang maka rancangan undang-undang tersebut dianggap sah menjadi undang-undang. Hal ini sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 20 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

e. Tahap Pengundangan

Menteri mengundang rancangan undang-undang yang telah disahkan menjadi undang-undang dengan menempatkannya dalam lembaran negara Republik Indonesia. Sedangkan penjelasan Undang-Undang ditempatkan dalam tambahan lembaran Negara Republik Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar setiap orang mengetahui kelahiran

atau kehadiran suatu Undang-Undang, sekaligus menandai saat mulai berlakunya Undang-Undang tersebut beserta kekuatan mengikatnya.

f. Tahap Penyebarluasan

Berdasarkan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 penyebarluasan program legislatif daerah dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan program legislatif daerah, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan tersebut bertujuan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Penyebarluasan program legislatif daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.⁸⁴

⁸⁴ Pasal 93 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

BAB III

**PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA
NOMOR 1 TAHUN 2015**

A. Profil Daerah Penelitian

1. Profil Kota Yogyakarta

Berdirinya Kota Yogyakarta berawal dari adanya Perjanjian Ganti pada Tanggal 13 Februari 1755 yang ditandatangani Kompeni Belanda di bawah tanda tangan Gubernur Nicholas Hartingh atas nama Gubernur Jendral Jacob Mossel. Isi Perjanjian Ganti : Negara Mataram dibagi dua : Setengah masih menjadi Hak Kerajaan Surakarta, setengah lagi menjadi Hak Pangeran Mangkubumi. Dalam perjanjian itu pula Pengeran Mangkubumi diakui menjadi Raja atas setengah daerah Pedalaman Kerajaan Jawa dengan Gelar Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Alega Abdul Rachman Sayidin Panatagama Khalifatullah.

Adapun daerah-daerah yang menjadi kekuasaannya adalah Mataram (Yogyakarta), Pojong, Sukowati, Bagelen, Kedu, Bumigede dan ditambah daerah mancanegara yaitu; Madiun, Magetan, Cirebon, Separuh Pacitan, Kartosuro, Kalangbret, Tulungagung, Mojokerto, Bojonegoro, Ngawen, Sela, Kuwu, Wonosari, Grobogan. Setelah selesai Perjanjian Pembagian Daerah itu, Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I segera menetapkan bahwa Daerah Mataram yang ada di dalam kekuasaannya itu

diberi nama Ngayogyakarta Hadiningrat dan beribukota di Ngayogyakarta (Yogyakarta). Ketetapan ini diumumkan pada tanggal 13 Maret 1755. Tempat yang dipilih menjadi ibukota dan pusat pemerintahan ini ialah Hutan yang disebut Beringin, dimana telah ada sebuah desa kecil bernama Pachetokan, sedang disana terdapat suatu pesanggrahan dinamai Garjitowati, yang dibuat oleh Susuhunan Paku Buwono II dulu dan namanya kemudian diubah menjadi Ayodya. Setelah penetapan tersebut diatas diumumkan, Sultan Hamengku Buwono segera memerintahkan kepada rakyat membabad hutan tadi untuk didirikan Kraton. Sebelum Kraton itu jadi, Sultan Hamengku Buwono I berkenan menempati pesanggrahan Ambarketawang daerah Gamping, yang tengah dikerjakan juga. Menempatnya pesanggrahan tersebut resminya pada tanggal 9 Oktober 1755. Dari tempat inilah beliau selalu mengawasi dan mengatur pembangunan keraton yang sedang dikerjakan. Setahun kemudian Sultan Hamengku Buwono I berkenan memasuki Istana Baru sebagai peresmianya. Dengan demikian berdirilah Kota Yogyakarta atau dengan nama utuhnya ialah Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat. Pesanggrahan Ambarketawang ditinggalkan oleh Sultan Hamengku Buwono untuk berpindah menetap di Keraton yang baru. Peresmian mana terjadi Tanggal 7 Oktober 1756.

Kota Yogyakarta dibangun pada tahun 1755, bersamaan dengan dibangunnya Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I di Hutan Beringin, suatu kawasan diantara sungai Winongo dan sungai Code dimana lokasi tersebut nampak strategi menurut segi pertahanan

keamanan pada waktu itu. Sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII menerima piagam pengangkatan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi DIY dari Presiden RI, selanjutnya pada tanggal 5 September 1945 beliau mengeluarkan amanat yang menyatakan bahwa daerah Kesultanan dan daerah Pakualaman merupakan Daerah Istimewa yang menjadi bagian dari Republik Indonesia menurut pasal 18 UUD 1945. Dan pada tanggal 30 Oktober 1945, beliau mengeluarkan amanat kedua yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta akan dilakukan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII bersama-sama Badan Pekerja Komite Nasional. Meskipun Kota Yogyakarta baik yang menjadi bagian dari Kesultanan maupun yang menjadi bagian dari Pakualaman telah dapat membentuk suatu DPR Kota dan Dewan Pemerintahan Kota yang dipimpin oleh kedua Bupati Kota Kasultanan dan Pakualaman, tetapi Kota Yogyakarta belum menjadi Kota Praja atau Kota Otonom, sebab kekuasaan otonomi yang meliputi berbagai bidang pemerintahan masih tetap berada di tangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kota Yogyakarta yang meliputi daerah Kasultanan dan Pakualaman baru menjadi Kota Praja atau Kota Otonomi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947, dalam pasal I menyatakan bahwa Kabupaten Kota Yogyakarta yang meliputi wilayah Kesultanan dan Pakualaman serta beberapa daerah dari Kabupaten Bantul yang sekarang menjadi Kecamatan Kotagede dan Umbulharjo ditetapkan sebagai daerah yang berhak mengatur dan

mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah tersebut dinamakan Haminte Kota Yogyakarta.

Untuk melaksanakan otonomi tersebut Walikota pertama yang dijabat oleh Ir.Moh Enoh mengalami kesulitan karena wilayah tersebut masih merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta dan statusnya belum dilepas. Hal itu semakin nyata dengan adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, di mana Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Tingkat I dan Kotapraja Yogyakarta sebagai Tingkat II yang menjadi bagian Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selanjutnya Walikota kedua dijabat oleh Mr.Soedarisman Poerwokusumo yang kedudukannya juga sebagai Badan Pemerintah Harian serta merangkap menjadi Pimpinan Legislatif yang pada waktu itu bernama DPR-GR dengan anggota 25 orang. DPRD Kota Yogyakarta baru dibentuk pada tanggal 5 Mei 1958 dengan anggota 20 orang sebagai hasil Pemilu 1955. Dengan kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 diganti dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, tugas Kepala Daerah dan DPRD dipisahkan dan dibentuk Wakil Kepala Daerah dan badan Pemerintah Harian serta sebutan Kota Praja diganti Kotamadya Yogyakarta.

Atas dasar Tap MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 dikeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Berdasarkan Undang-undang tersebut, DIY merupakan Propinsi dan juga Daerah Tingkat I yang dipimpin oleh Kepala Daerah dengan sebutan Gubernur

Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat oleh ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya, khususnya bagi beliau Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII. Sedangkan Kotamadya Yogyakarta merupakan daerah Tingkat II yang dipimpin oleh Walikota Yogyakarta Kepala Daerah Tingkat II dimana terikat oleh ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi kepala Daerah Tingkat II seperti yang lain.

Seiring dengan bergulirnya era reformasi, tuntutan untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah secara otonom semakin mengemuka, maka keluarlah Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur kewenangan Daerah menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Sesuai UU ini maka sebutan untuk Kotamadya Dati II Yogyakarta diubah menjadi Kota Yogyakarta sedangkan untuk pemerintahannya disebut dengan Pemerintahan Kota Yogyakarta dengan Walikota Yogyakarta sebagai Kepala Daerahnya.⁸⁵

2. Profil DPRD Kota Yogyakarta

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta (disingkat DPRD Kota Yogyakarta) adalah lembaga legislatif unikameral yang berkedudukan di Kota Yogyakarta, provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Pemilu 2014, DPRD Kota Yogyakarta menempatkan 40 orang wakilnya yang tersebar ke

⁸⁵ <http://www.jogjakota.go.id/about/sejarah-kota-yogyakarta>

dalam beberapa fraksi, dengan perolehan suara terbanyak diraih oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.

Profil anggota DPRD berdasarkan pendidikan, dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 1 pendidikan anggota DPRD Kota

Jenjang	Jumlah
SMA	12
D3	3
S1	20
S2	5
S3	-

Sumber : DPRD Kota Yogyakarta

B. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015

Berbicara tentang perwakilan rakyat tidak terlepas dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD NKRI 1945 menyebutkan, bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, merupakan pasal pokok yang menunjukkan bahwa negara Indonesia berkedaulatan rakyat, dengan kata lain pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat. Kedaulatan rakyat yang kemudian diwakilkan kepada wakilnya (dalam hal ini anggota Dewan) merujuk pada keinginan rakyat untuk diwakili oleh para wakilnya dalam setiap pelaksanaan fungsi yang melekat

pada lembaga tersebut (legislasi, anggaran dan pengawasan), sebagaimana ketiga fungsi tersebut ditegaskan dalam pasal 316 ayat (1) serta 365 ayat (1) UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3. Dalam hal pembahasan fungsi legislasi yang dimiliki DPRD, fungsi ini merupakan fungsi utama yang dimiliki DPRD sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, melalui fungsi ini DPRD berperan menentukan corak perda yang akan dibentuk bersama Kepala Daerah, sehingga diharapkan perda yang nantinya akan terbentuk merupakan perda yang pro rakyat.

Tugas yang merupakan amanah bagi DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah bersama dengan kepala daerah dilaksanakan atas dasar yuridis UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang lebih populer dikenal sebagai UU MD3, pada Pasal 365 menyebutkan bahwa “DPRD (Provinsi, Kabupaten/Kota) mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.”

Sebagaimana hasil penelitian penulis di lapangan didapatkan data bahwa pembentukan Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035 oleh DPRD didasarkan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 jo. UU Nomor 9 Tahun 2015 saja dan untuk sistematika pembentukan produk hukum daerahnya berdasarkan Permendagri nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum daerah pengganti Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk

Hukum Daerah. Apabila ditinjau dari peraturan tersebut, maka fungsi DPRD antara lain adalah:

1. Pembentukan Perda
2. Pengawasan
3. Budgeting (anggaran).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa, fungsi legislasi merupakan fungsi utama DPR RI, badan legislasi daerah dan Program legislatif daerah (PROLEGDA) pun hanya untuk DPR RI, untuk kabupaten/kota menjadi Badan Pembentukan Perda (BAPEMPERDA) dan PROLEGDA menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah (PROPEMPERDA). PROPEMPERDA merupakan perencanaan pembentukan peraturan daerah hasil pembahasan BAPEMPERDA dengan pemerintah daerah yang diwakili oleh bagian hukum setda Kota Yogyakarta.⁸⁶

Perda Nomor 1 Tahun 2015 merupakan inisiatif walikota kota Yogyakarta, hal ini merupakan amanah dari undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Penganti

⁸⁶ Sebagaimana wawancara dengan Bpk Anto bagian Perundang-undangan dan hukum DPRD Kota Yogyakarta

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246). Manfaat Peraturan Daerah ini untuk:⁸⁷

1. menjabarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota ke dalam rencana rinci pemanfaatan ruang di Bagian Wilayah Perkotaan Kota Yogyakarta;
2. memberikan kejelasan pemanfaatan ruang yang lebih akurat dan berkualitas di Bagian Wilayah Perkotaan Kota Yogyakarta;
3. acuan perijinan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di Bagian Wilayah Perkotaan Kota Yogyakarta.

Peraturan Daerah ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:⁸⁸

1. Bab I Ketentuan Umum;
2. Bab II Tujuan Penataan Bagian Wilayah Perkotaan;
3. Bab III Rencana Pola Ruang;
4. Bab IV Rencana Jaringan Prasarana;
5. Bab V Penetapan Sub BWP yang Diprioritaskan Penanganannya;
6. Bab VI Ketentuan Pemanfaatan Ruang;
7. Bab VII Peraturan Zonasi;
8. Bab VIII Hak, Kewajiban dan Peran Masyarakat;
9. Bab IX Penyidikan;
10. Bab X Ketentuan Pidana;
11. Bab XI Ketentuan Lain-lain;
12. Bab XII Ketentuan Peralihan;
13. Bab XIII Ketentuan Penutup.

Sedangkan ruang lingkup pengaturan dan desain tata ruang terdiri dari:⁸⁹

1. Tujuan Penataan Bagian Wilayah Perkotaan; Rencana Pola Ruang;
2. Rencana Jaringan Prasarana;
3. Penetapan Sub BWP yang diprioritaskan Penanganannya;
4. Ketentuan Pemanfaatan Ruang; dan
5. Peraturan Zonasi.

⁸⁷ Pasal 4 Perda Kota Yogyakarta Nomor 1 tahun 2015 Tentang RDTR dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035

⁸⁸ Pasal 2 Perda Kota Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 Tentang rencana desain Tata ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035

⁸⁹ Pasal 5 Perda Kota Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 Tentang rencana desain Tata ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035

Peraturan daerah yang juga disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Pembentukan perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan. Perda merupakan salah satu produk hukum daerah yang bersifat peraturan, terdiri dari Perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang memuat materi muatan:⁹⁰

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
2. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Selain itu, perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedudukan Perda Provinsi lebih tinggi dari Perda kabupaten/kota yang mengatur:⁹¹

4. Kewenangan provinsi
5. Kewenangan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi
6. Kewenangan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi
7. Kewenangan yang manfaatnya atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi
8. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Perda dapat memuat:

1. Ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakkan/pelaksanaan perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.00,00 (lima puluh juta rupiah).

⁹⁰ Sebagaimana wawancara dengan Bpk Anto bagian Perundang-undangan dan hukum DPRD Kota Yogyakarta

⁹¹ Ibid.

3. Ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain nomor 2 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
4. Ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan ke keadaan semula:⁹²
 - a. Sanksi administrasi berupa
 - b. teguran lisan
 - c. teguran tertulis
 - d. penghentian sementara kegiatan
 - e. penghentian tetap kegiatan
 - f. pencabutan sementara ijin
 - g. pencabutan tetap ijin
 - h. denda administrative dan/atau
 - i. sanksi administrative lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perencanaan rancangan perda meliputi;

1. Penyusunan PROPEMPERDA (program pembentukan perda)
2. Perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka (terdiri atas : akibat putusan Mahkamah Agung, APBD, penataan kecamatan, dan penataan desa) dan
3. Perencanaan penyusunan rancangan perda di luar PROPEMPERDA (karena alasan mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam, menindaklanjuti kerjasama dengan pihak lain, mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang pembentukan perda dan unit yang menangani bidang hukum dan pemerintah daerah, akibat pembatalan perda oleh gubernur, perintah dari ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah propemperda ditetapkan.⁹³

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

Penyusunan propemperda di lingkungan DPRD Kota Yogyakarta dikoordinasikan oleh Bapemperda (badan pembentukan perda) untuk lingkungan pemerintah daerah di koordinasikan oleh bagian hukum setda kota. Urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan raperda. Propemperda memuat daftar rancangan yang didasarkan atas:⁹⁴

1. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
2. rencana pembangunan daerah
3. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan
4. aspirasi masyarakat daerah.

Rancangan propemperda DPRD Kota Yogyakarta dan pemerintah Kota Yogyakarta dibahas bersama menjadi propemperda dan ditetapkan dengan keputusan DPRD dalam rapat paripurna DPRD. Penyusunan produk hukum daerah berbentuk perda dilakukan berdasarkan propemperda dapat berasal dari DPRD atau walikota. Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan perda disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagai pedoman penyusunan raperda, untuk raperda yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda.⁹⁵

Raperda dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau Bapemperda berdasarkan Propemperda, disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, penjelasan, atau keterangan memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, daftar nama, dan tandatangan pengusul.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

Sedangkan naskah akademik memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur dan jangkauan dan arah pengaturan hanya berupa penjelasan atau keterangan manakala raperda tentang :

1. APBD
2. Pencabutan perda atau
3. Perubahan perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi.⁹⁶

Usulan selain dari Bapemperda, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bapemperda untuk mendapatkan kajian dalam rangka pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda, kajian Bapemperda disampaikan oleh pimpinan rapat paripurna DPRD dan rancangan perda oleh pimpinan DPRD harus disampaikan kepada anggota DPRD 7 (tujuh) hari sebelum pelaksanaan paripurna, dan dalam rapat paripurna tersebut, pengusul memberikan penjelasan, fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan dan pengusul memberikan penjelasan, fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan dan pengusul memberikan jawaban dari pelaksanaan tersebut, atas usul raperda dapat berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan, bila perubahan pimpinan DPRD menugaskan komisi, gabungan komisi atau panitia khusus untuk menyempurnakan raperda.⁹⁷

Bila ada usulan raperda dari Pemda dan DPRD tentang materi yang sama, yang dibahas raperda dari DPRD, Raperda dari pemda digunakan sebagai

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

bahan persandingan. Pembahasan rancangan Perda yang berasal dari Walikota disampaikan dengan surat pengantar kepada pimpinan DPRD, demikian juga sebaliknya. Surat pengantar tersebut berisi tentang latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan materi pokok yang diatur yang menggambarkan keseluruhan substansi raperda, bila ada naskah akademik, naskah akademik disertakan untuk disampaikan. Raperda dibahas DPRD dan walikota untuk mendapat persetujuan bersama melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I meliputi :

1. Dalam hal rancangan perda berasal dari Walikota dilakukan dengan :
 - a. Penjelasan walikota dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda
 - b. Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan perda
 - c. Tanggapan dan/atau jawaban walikota terhadap pandangan umum fraksi
2. Dalam hal rancangan perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 - a. Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan Perda
 - b. Pendapat walikota tentang rancangan Perda dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat walikota
 - c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II meliputi:

1. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan
 - a. penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan.

- b. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

2. Pendapat akhir walikota

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Jika rancangan perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan walikota rancangan perda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu. Rancangan Perda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan walikota. Penarikan kembali rancangan Perda oleh walikota, disampaikan dengan surat Walikota disertai alasan penarikan. Penarikan kembali rancangan perda oleh DPRD dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Rancangan Perda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Walikota serta hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh Walikota.⁹⁸

Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur, dilakukan berupa fasilitasi terhadap rancangan Perda sebelum mendapat persetujuan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD. Namun hal ini tidak diberlakukan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi. Fasilitasi yang dilakukan oleh Gubernur bagi Kabupaten/Kota dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari setelah diterima rancangan perda. Apabila dalam kurun waktu tersebut

⁹⁸ Ibid.

Gubernur tidak melakukan fasilitasi maka terhadap rancangan perda dilanjutkan tahapan persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD.

Fasilitasi untuk kabupaten/kota dibuat dalam bentuk surat sekretaris daerah atas nama Gubernur tentang fasilitasi rancangan perda Kabupaten/Kota, kemudian ditindak lanjuti oleh pemerintah daerah untuk penyempurnaan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan. Gubernur melakukan evaluasi rancangan perda kabupaten/Kota sesuai dengan:

1. Undang-undang Pemerintahan daerah
2. Peraturan perundang-undangan lainnya

Walikota menyampaikan rancangan perda Kota kepada gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh walikota yang mengatur tentang :

1. RPJPD
2. RPJMD
3. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
4. Pajak daerah
5. Retribusi daerah
6. Tata ruang daerah
7. Rencana pembangunan industri kabupaten/kota

Pembentukan, penghapusan, penggabungan dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.

Rancangan Perda harus mendapat evaluasi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebelum ditetapkan oleh walikota. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan evaluasi rancangan perda kota tentang:

1. Pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur jenderal Bina Keuangan daerah dan selanjutnya Menteri Dalam negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan;
2. Tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan daerah selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

Konsultasi rancangan Perda ke Kementerian Dalam Negeri dikoordinasikan oleh Perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi. Ketentuan lebih lanjut mengenai evaluasi Perda Kabupaten/Kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah dan rencana pembangunan industri diatur tentang Peraturan menteri Dalam Negeri. Ketentuan lebih lanjut mengenai evaluasi rancangan perda kota yang mengatur tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan dan kelurahan menjadi desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda Nomor 1 tahun 2015 dibahas oleh DPRD Kota Yogyakarta melalui rapat paripurna DPRD kota Yogyakarta. Dalam sidang tersebut ada beberapa

pandangan dari panitia khusus yang disimpulkan dari pandangan beberapa fraksi sebagai berikut:⁹⁹

1. Perlu adanya satu kawasan yang memberikan kepastian blok peningkatan kualitas pendidikan, nilai-nilai budaya dan pengembangan pariwisata
2. Perlunya pembahasan lebih lanjut terkait dengan rencana tata bangunan dan lingkungan dengan komisi terkait
3. Adanya pengembangan identitas di setiap perkampungan sesuai dengan nilai sejarah perkampungan tersebut;
4. Dari berbagai pantauan di lapangan selama ini masih banyak Perda yang belum dapat diimplementasikan secara baik, hal ini disebabkan karena kurangnya koordinasi baik pada level antar SKPD selaku pengawal Perda maupun antara SKPD dengan pihak-pihak terkait
5. Raperda ini mendelegasikan beberapa ketentuan pelaksanaan melalui peraturan walikota
6. Raperda ini berkaitan dengan raperda lain.

Dengan memperhatikan beberapa catatan diatas, selanjutnya panitia khusus memberikan rekomendasi sebagai berikut:¹⁰⁰

1. Pemerintah kota segera membuat RTBL kawasan peningkatan kualitas pendidikan nilai-nilai budaya dan pengembangan pariwisata;
2. Pemerintah Kota segera mengajukan peta RDBL yang komprehensif dan segera dikirim ke DPRD dan dibahas dengan komisi terkait;
3. Pemerintah kota segera mendata, mengidentifikasi dan membuat sejarah keberadaan seluruh kampung-kampung yang ada di kota Yogyakarta;
4. Setelah Perda diundangkan pemkot segera melakukan sosialisasi secara komprehensif dan terpadu ke seluruh penduduk kota dan seluruh stakeholder terkait rencana detail tata ruang (RDTR) Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035 dapat diakomodasi;
5. Setelah raperda ini disahkan segera disahkan pula raperda lain dengan mengacu pada Perda Rencana detail tata ruang (RDTR) Kota Yogyakarta tahun 2015-2035;

Setelah pembahasan dalam sidang paripurna DPRD Kota Yogyakarta pada akhirnya menyetujui raperda tentang Perda Rencana detail tata ruang (RDTR) Kota Yogyakarta tahun 2015-2035 pada tanggal 2 Februari 2015.

⁹⁹ Risalah rapat paripurna DPRD Kota Yogyakarta mengenai penetapan persetujuan bersama DPRD Kota Yogyakarta dengan walikota Yogyakarta atas Raperda Tentang RDTRK Tahun 2012 – 2029 dan penyampaian pendapat walikota terhadap raperda Prakarsa DPRD tentang pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional serta penataan pusat perbelanjaan dan toko modern

¹⁰⁰ Ibid

Sebagaimana hasil penelitian penulis dalam prakteknya, peran DPRD Kota Yogyakarta dalam pembuatan peraturan daerah khususnya Perda nomor 1 tahun 2015 tentang Rencana Detail tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta tahun 2015-2035 kurang optimal dikarenakan kemampuan dan keterbatasan dalam hal menjalankan fungsi legislasi anggota Dewan di lapangan. Hal ini dapat dilihat dari latar pendidikan anggota Dewan yang sangat beragam sebagaimana data dalam tabel 1 tentang latar belakang pendidikan anggota DPRD Kota Yogyakarta.

Pembentukan peraturan daerah Kota Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 juga sarat dengan unsur kepentingan politik masing-masing anggota dewan. Apalagi peraturan daerah mengenai rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi Kota Yogyakarta sarat terkandung unsur ekonomis. Selain itu, timbul suatu gejala yang menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dari DPRD Kota Yogyakarta belum seperti yang diharapkan, hal ini dapat dilihat dalam hal penggunaan inisiatif atau prakasa dewan yang merupakan salah satu hal dewan untuk memberikan usul atau inisiatif terhadap pembuatan peraturan daerah ini. Permasalahan yang muncul adalah mayoritas rancangan peraturan daerah yang dihasilkan oleh DPRD Kota Yogyakarta atas inisiatif dari eksekutif (draft eksekutif) termasuk juga perda nomor 1 Tahun 2015 dalam kajian penulisan ini. Berdasarkan pengamatan penulis, dominasi pihak eksekutif dalam pembuatan perda ini lebih besar daripada pihak legislatif artinya bahwa prakarsa atau inisiatif pengusulan sebuah rancangan peraturan daerah itu didominasi atau selalu berasal dari eksekutif. Sebagai badan legislatif, DPRD

berfungsi sebagai badan pembuat peraturan perundangan daerah. Melalui fungsi ini, DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan tata tertib DPRD telah mengatur hak prakarsa atas rancangan peraturan daerah, akan tetapi karena berbagai kendala hak prakarsa tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan oleh DPRD.¹⁰¹

Dengan ketidakseimbangan ini, DPRD kurang mengambil inisiatif atas usulan peraturan daerah. Namun dalam prakteknya, inisiatif atas rancangan perda yang dilakukan oleh DPRD masih jarang terjadi. Demikian pula hak usul atas perubahan rancangan peraturan daerah umumnya juga masih datang dari eksekutif. Selama ini DPRD masih fokus terhadap fungsi pengawasan atau kontrol terhadap pemerintah daerah. Selain itu, muncul kesan di tengah masyarakat bahwa selama ini DPRD kurang dekat dengan warga masyarakat yang diwakilinya. DPRD cenderung sibuk dengan kepentingan dan urusannya sendiri, sehingga kepentingan masyarakat yang diwakilinya cenderung terabaikan. Kondisi ini memunculkan kesan dalam masyarakat, seolah-olah para anggota DPRD hanya membutuhkan rakyat atau mau dekat dengan rakyat pada saat pemilihan umum saja, setelah terpilih dan dilantik menjadi anggota DPRD, maka rakyat pun ditinggalkannya. Kesan ini tentu tidak sepenuhnya benar, namun bagaimana pun munculnya kesan demikian ditengarai bisa saja muncul karena anggota DPRD kurang menjalankan fungsinya dengan tepat.

¹⁰¹ Berdasarkan hasil penelitian penulis di kantor DPRD Kota Yogyakarta

Kurang tepat atau kurang optimal. Bisa juga karena sebagian besar masyarakat kurang memahami fungsi DPRD, dengan baik.¹⁰²

Permasalahan lain adalah mengenai materi perubahan rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh dewan secara substansial tidak mengalami perubahan yang berarti. Perubahan yang terjadi hanya menyangkut masalah teknis administrasi saja atau bersifat redaksional. Walaupun dalam pembahasan lanjutan terdapat beberapa perubahan yang dilakukan oleh DPRD akan tetapi ini saja tetap menunjukkan bahwa peraturan perundangan yang telah dibuat sedemikian rupa untuk meningkatkan peran dan fungsi lembaga legislatif daerah tersebut belum dilaksanakan secara maksimal.

C. Faktor Pendukung Dan Penghambat Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035

Pembentukan Perda Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035 terdapat faktor pendukung dalam pelaksanaan perannya. Faktor itu diantaranya adalah:

1. Peraturan-peraturan terkait

Peraturan terkait dalam hal ini adalah Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Jadi peraturan daerah ini

¹⁰² Ibid.

merupakan perintah langsung dari undang-undang sehingga sangat mutlak untuk diterbitkan mengingat Kota Yogyakarta merupakan ibukota Provinsi DIY sehingga dalam hal ini, legislatif maupun eksekutif mampu bekerjasama dengan baik dalam rangka pembentukan Peraturan daerah.

2. Masukan narasumber

Masukan narasumber dalam khususnya akademisi mampu memberikan sumbangan yang sangat berarti dalam pembentukan Peraturan daerah sehingga DPRD Kota Yogyakarta maupun pemerintah Kota Yogyakarta mampu menyelesaikan pembentukan Peraturan daerah ini dengan sangat baik.

3. Stakeholder atau pihak terkait

Pihak terkait dalam hal ini mampu memberikan sumbangan masukan dalam rangka pembuatan peraturan daerah sehingga peraturan daerah ini dapat disetujui oleh pemangku kepentingan dengan diundangkannya peraturan daerah ini.

4. Ketersediaan dana

Pembentukan peraturan daerah nomor 1 tahun 2015 tentang rencana Detail Tata ruang dan Peraturan zonasi ini sudah masuk dalam PROPEMPERDA yang telah di rencanakan melalui RAPBD 2014 sehingga pembentukan perda ini memang sudah dianggarkan dalam prosesnya hingga selesainya.

Sedangkan faktor penghambat dalam pembentukan peraturan daerah ini antara lain:

1. Raperda yang masuk dalam Propemperda bentuk fisik atau draft Raperda belum siap

2. Adanya peraturan pemerintah pusat yang baru selama pembentukan peraturan daerah sehingga pembahasan raperda ini mengalami kemunduran dalam proses pembahasannya mengingat raperda tersebut harus disesuaikan dengan peraturan pusat yang baru tersebut.
3. Adanya peraturan pemerintah yang tidak jelas sehingga menyulitkan pembuat undang-undang dalam hal ini dalam proses pembuatan Raperdanya.

Dalam proses pembentukannya, panitia khusus Perda Kota Yogyakarta Perda Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035 memberikan kesimpulan terhadap Raperda tersebut, setelah mendengar dan memperhatikan :

1. Pengantar walikota dilanjutkan pembentukan pansus rancangan peraturan daerah tentang rencana detail tata ruang (RDTR) kota yogyakarta tahun 2012-2029 yang disampaikan dalam rapat paripurna dan tanggal 20 Juni 2012;
2. Pemandangan umum fraksi-fraksi atas Raperda RDTR Kota Yogyakarta Tahun 2012-2029 yang disampaikan dalam rapat paripurna dewan tanggal 17 Juli 2012;
3. Jawaban Walikota atas pandangan umum fraksi-fraksi yang disampaikan dalam rapat paripurna dewan tanggal 18 Juli 2012;
4. Hasil rapat-rapat pembahasan raperda yang dilakukan oleh panitia khusus baik yang dilakukan secara internal maupun bersama tim eksekutif;

5. Hasil konsultasi ke kementerian kesejahteraan umum dan Bapenas pada tanggal 22-25 Juli 2012;
6. Masukan-masukan yang disampaikan oleh masyarakat dalam dialog warga yang dilakukan oleh panitia khusus pada tanggal 3 Juli 2012 dan 7 Agustus 2012;
7. Konsinyering pembahasan secara intensif rancangan peraturan daerah tentang rencana detail tata ruang (RDTR) Kota Yogyakarta Tahun 2012-2029 oleh panitia Khusus bersama tim eksekutif pada tanggal 27-29 Juli 2012;

Berdasarkan hal tersebut di atas, panitia khusus sepakat untuk memberikan catatan sebagai berikut:¹⁰³

1. Perlu adanya suatu kawasan yang memberikan kepastian blok peningkatan kualitas pendidikan, nilai-nilai budaya dan pengembangan pariwisata;
2. Perlunya pembahasan lebih lanjut terkait dengan rencana tata bangunan dan lingkungan dengan komisi terkait;
3. Adanya pengembangan identitas di setiap perkampungan sesuai dengan nilai sejarah perkampungan tersebut;
4. Dari berbagai pantauan di lapangan selama ini banyak perda yang belum dapat diimplementasikan secara baik, hal ini disebabkan karena kurangnya koordinasi baik pada level antar SKPD selaku pengawal perda, maupun antara SKPD dengan pihak-pihak terkait;
5. Raperda ini mendelegasikan beberapa ketentuan pelaksanaan melalui peraturan walikota;
6. Raperda ini berkaitan dengan raperda lain.

Dengan memperhatikan beberapa catatan di atas, selanjutnya panitia khusus memberikan rekomendasi sebagai berikut;

¹⁰³ Catatan Pansus Raperda RTDK dalam Risalah Rapat paripurna DPRD kota Yogyakarta mengenai penetapan persetujuan bersama DPRD Kota Yogyakarta dengan Walikota Yogyakarta atas Raperda tentang RDTK Tahun 2012-2029

1. Pemerintah kota segera membuat peta Rencana tata bangunan dan lingkungan (RTBL) kawasan peningkatan kualitas pendidikan, nilai-nilai budaya dan pengembangan pariwisata;
2. Pemerintah kota segera mengajukan peta RTBL yang komprehensif dan segera dikirim ke DPRD dan dibahas dengan komisi terkait;
3. Pemerintah kota segera mendata, mengidentifikasi dan membuat sejarah keberadaan seluruh kampung-kampung yang ada di Kota Yogyakarta;
4. Setelah perda diundangkan pemkot segera melakukan sosialisasi secara komprehensif dan terpadu ke seluruh penduduk Kota dan seluruh stakeholder terkait Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Yogyakarta tahun 2012-2029, sehingga masyarakat dapat memahami ketentuan aturan yang ada secara jelas dan utuh;
5. Pemerintah kota segera menyusun Peraturan Walikota , pemerintah kota harus melibatkan lembaga DPRD agar kepentingan masyarakat terkait Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Yogyakarta Tahun 2012-2029 dapat diakomodasikan;
6. Setelah raperda ini disahkan segera disahkan pula raperda lain dengan mengacu pada Perda Rencana detail tata ruang (RDTR) Kota Yogyakarta tahun 2012-2029.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya maka didapatkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan peran dan fungsi legislasi DPRD Kota Yogyakarta dalam pembuatan peraturan daerah khususnya Perda nomor 1 tahun 2015 tentang Rencana Detail tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta tahun 2015-2035 kurang optimal dikarenakan kemampuan dan keterbatasan dalam hal menjalankan fungsi legislasi anggota Dewan di lapangan. Hal ini dapat dilihat dari latar pendidikan anggota Dewan yang sangat beragam sebagaimana data dalam tabel 1 tentang latar belakang pendidikan anggota DPRD Kota Yogyakarta. Pembentukan peraturan daerah Kota Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 juga sarat dengan unsur kepentingan politik masing-masing anggota dewan. Apalagi peraturan daerah mengenai rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi Kota Yogyakarta sarat terkandung unsur ekonomis. Selain itu, timbul suatu gejala yang menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dari DPRD Kota Yogyakarta belum seperti yang diharapkan, hal ini dapat dilihat dalam hal penggunaan inisiatif atau prakasa dewan yang merupakan salah satu hal dewan untuk memberikan usul atau inisiatif terhadap pembuatan peraturan daerah ini.
2. Faktor pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasinya. Faktor itu diantaranya adalah Peraturan-peraturan terkait, Masukan narasumber,

Stakeholder atau pihak terkait dan Ketersediaan dana. Sedangkan faktor penghambat dalam pembentukan peraturan daerah ini antara lain Raperda yang masuk dalam Propemperda bentuk fisik atau draft Raperda belum siap, Adanya peraturan pemerintah pusat yang baru selama pembentukan peraturan daerah sehingga pembahasan raperda ini mengalami kemunduran dalam proses pembahasannya mengingat raperda tersebut harus disesuaikan dengan peraturan pusat yang baru tersebut, Adanya peraturan pemerintah yang tidak jelas sehingga menyulitkan pembuat undang-undang dalam hal ini dalam proses pembuatan Raperdanya.

B. Saran

1. Hendaknya pelaksanaan peran oleh DPRD Kota Yogyakarta diiringi dengan kemampuan kapasitas anggota dewan sebagai pembuat peraturan perundang-undangan agar ke depan diharapkan mampu bekerja lebih baik.
2. DPRD Kota Yogyakarta hendaknya lebih meningkatkan kerjasama dengan pihak-pihak terkait agar hambatan-hambatan selama pembentukan peraturan daerah khususnya Perda Kota Yogyakarta dapat diminimalisir.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ahsin Thohari, *komisi Yudisial dan Reformasi Perdilan*, Elsam, Jakarta, 2004
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1978
- Arif Nasution, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju, 2000
- Bagir Manan, *Sistem dan teknik pembuatan perundang-undangan tingkat daerah*, Amrico, Bandung, 1994
- _____, *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Ind-Hill. Co, 1992
- _____, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Media Informasi Hukum Dan Peraturan Perundang-Undangan*, Direktorat Jenderal Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Republic Indonesia, Tanggal 28 Desember 2009
- Bambang Soetiyoso, dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- C.S.T Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, 1978
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konsitusi*, Liberti Yogyakarta, 1999
- H.A.W.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*, PT.Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2002
- Hamid Attamimi, *Peran Keputusan Presiden republik Indonesa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi UI, Jakarta, 1990.
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007
- Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008
- Jimly Assidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*.Konpres.Jakarta, 2005

- M. Solly Lubis, *Pengeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1975
- M. Solly Lubis. *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, CVMandar, Maju. Bandung, 2009.
- Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Efektif Dan Efisien)*, Direktur Fasilitasi Dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu perundang-undangan dasar-dasar dan pembentukannya*, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI dan CC, Sinar Bakti, Cetakan Ke. 7, 1987
- Moh. Mafhud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung 2009
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007
- _____. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*. UII Pres Yogyakarta, 2005
- Soehino, *Hukum Tata Negara : Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999*, BPFE, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2002
- Soenobo Wirjosoegito. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta 2004
- Sri Saemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta: 1981
- E. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Yogyakarta: Karyaputra, 1971

Wicipto Setiadi, *Proses pengharmonisasian sebagai Upaya peningkatan kualitas Peraturan perundang-undangan*, Media informasi Hukum dan peraturan perundang-undangan, Kementerian Hukum dan hak asasi manusia republic Indonesia, tanggal 4 September 2010

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035

Data Internet

Meri Yarni. *Fungsi Legislasi DPRD dalam kerangka Oonomi*. Artikel Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi. hal 2. tersedia di www.google.com. diakses tanggal 4 November 2015

Susiyati Bambang Hirawan, *Desentralisasi Fiskal Sebagai Suatu Upaya Meningkatkan Penyediaan Layanan Publik (Bagi Orang Miskin) di Indonesia*, http://web.mac.com/adrianpanggabean/Loose_Notes_on_Indonesia/Decentralization_and_Local_Finance_files/Prof%20Susiyati%20Hirawan%20%28Pidato%20Pengukuhan%29.pdf,

<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>

Muhamad Waliyadin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Pemerintah*, [Http://www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), Diakses Tanggal 15 Juli 2012, Jam 12.15 WIB

[Http://www. Wikipedia.org](http://www.wikipedia.org), Pemerintahan Daerah Diakses Tanggal 15 Februari 2016

Artikel

Otong Rosadi. 2008. Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah. *Jurnal Wacana Paramarta*. Vol. 7 No.1. hlm. 41

Catatan Pansus Raperda RTDK dalam Risalah Rapat paripurna DPRD kota yogyakarta mengenai penetapan persetujuan bersama DPRD Kota yogyakarta dengan Walikota Yogyakarta atas Raperda tentang RDTK Tahun 2012-2029

