

**Peran DPRD Kabupaten Wonosobo
dalam Pembentukan Perda No 2 Tahun 2011 Tentang
Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)
Kabupaten Wonosobo 2011-2031**

TESIS



OLEH :

**NAMA MHS. : AJIS SUPANGAT
NO. POKOK MHS. : 12912077
BKU : HTN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2013**

**Peran DPRD Kabupaten Wonosobo dalam Pembentukan Perda No 2 Tahun
2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)
Kabupaten Wonosobo 2011-2031**

Oleh :

Nama Mhs. : **AJIS SUPANGAT**
No. Pokok Mhs. : **12912077**
BKU : **HTN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing 1

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN ORISINILITAS

Peran DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda No 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031

Benar benar karya penulis kecuali bagian bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika Akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta ,22 November 2013

Ajis Supangat

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على اشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا
ومولانا محمد وعلى اله وصحبه اجمعين

Dengan menyebut nama Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang,
Alhamdulillah segala puji bagi Allah, Tuhan sekalian alam. Shalawat dan salam
semoga selalu tercurah kehariabaan junjungan yang mulia Nabi Besar
Muhammad Saw, beserta keluarga, sahabat, dan pengikut beliau sekalian.

Sebuah anugerah yang sangat luar biasa berharga bagi penulis, karena
dengan *hidayah*, *taufiq*, dan *inayah* Allah Swt, penulis dapat menyelesaikan
penelitian Tesis dengan judul : **Pelaksanaan Tugas dan Wewenang DPRD
dalam Pembentukan Perda Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata
Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031**

Rampungnya penulisan Tesis ini tentunya tidak bisa dilepaskan dari
bantuan segenap pihak, baik yang terlibat langsung memberikan kontribusi dalam
penelitian ini maupun yang dengan tulus ikhlas memberikan saran, masukan,
kritikan dan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan penelitian ini.

Ucapan terima kasih rasanya tidak cukup untuk mewakili tulusnya bantuan
tersebut. Penulis hanya mendoakan semoga apa yang telah diberikan kepada
penulis, berkaitan dengan rampungnya penulisan Tesis ini mendapat ganjaran
pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT. *Amin Ya Rabbal Alamin*.

Secara khusus penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan yang
setinggi-tingginya kepada:

1. Ibu Sri Wahyuni Puspitasari SH.MH, sebagai pembimbing yang telah banyak memberikan arahan, petunjuk, saran, bimbingan dan motivasi dalam penyusunan dan persetujuan Tesis ini untuk siap diujikan dalam Ujian Akhir/Tesis.
2. Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menempuh Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
3. Ibu DR. Ni'matul Huda, SH.M.Hum. Selaku Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan motivasi bagi saya agar senantiasa menimba ilmu dengan penuh dedikasi dan disiplin yang tinggi.
4. Pemerintahan Propinsi Jawa Tengah yang telah memberikan ijin penelitian Tesis di wilayahnya.
5. Pemerintahan Kabupaten Wonosobo dan DPRD Kabupaten wonosobo yang telah membantu penelitian ini, memberikan semua data dan informasi yang dibutuhkan untuk penelitian Tesis ini.

Dan semua pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu-persatu dalam pengantar ini, semoga ini merupakan amal yang bernilai ibadah disisi Allah SWT. Amin.

Jokjakarta 2013

Penulis

KATA PERSEMBAHAN

Aku persembahkan karya sederhana ini untuk:

Ayah (Saïman) Ibu (Suliyah)
yang telah memberikan aku kasih sayang dan berusaha sekuat tenaga dengan tetesan keringat serta segenap perhatian untuk menjadikanku anak yang berguna yang selalu membantuku untuk menggapai cita – citaku yang selalu memotivasiku untuk terus maju sampai sekarang ini do'amumu tak pernah henti untukku, do'amumu sungguh menjadi pelang yang jalanku menuju ridho-nya kasih sayangmu takkan pernah terabaikan hingga akhir hayatku

Buat adik-adik ku Siti Fatimah SE.I, Nur Aini, AL Fatih Lutfi Ginanjar yang kadang membuat aku jengkel tapi juga membuat aku kangen dengan canda tawa mereka yang selalu membuat aku tertawa dalam hari-hari ku semoga kebahagiaan selalu setia menemani kalian sampai kapan pun.
Untuk seseorang yang selalu setia menemani dan membantuku serta tak pernah henti memberikan motivasi untukku dikala semangatku sedang rapuh (Supriyanti)

Untuk para guruku yang selalu memberikan ilmu untukku cahaya dalam gelapku petunjuk di kala ketidaktahuanku semoga jasa-jasamu berbuah pahala diakhirat nanti

Untuk sahabat-sahabat seperjuanganku Program Magister (S2) Ilmu Hukum UIN angkatan 29 yang selalu mewarnai hari-hariku dengan canda tawa serta memberikan kesan yang takkan terlupakan semoga persahabatan kita abadi

semoga dengan selesainya Tesis ini, akan memudahkan jalan untuk menuju masa depan, dan semoga Allah senantiasa mencurahkan rahmat, kasih sayang dan keridhoan-Nya untuk kita semua. Amiin

Motto

*Jadikanlah sabar dan shalat sebagai penolongmu.
dan Sesungguhnya yang demikian itu sungguh berat,
kecuali bagi orang-orang yang khusyu...*

Q.S.Al Baqarah :45

*Gagal pernah mencoba itu lebih baik dari pada tidak
pernah gagal karena tidak pernah mencoba...*

*Manusia hidup karena mimpi maka bermimpilah dan
gengamlah mimpimu sekuatmu dan perjuangkan
mimpimu sampai akhir hayatmu...*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN	ii
PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINILITAS	iv
KATA PENGANTAR	v
KATA PERSEMBAHAN	vi
MOTTO	viii
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	x
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Landasan Teori.....	9
E. Metode Penelitian.....	26
F. Sistematika Penelitian.....	32
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, LEMBAGA PERWAKILAN DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN	
A. Negara Hukum.....	34
B. Lembaga Perwakilan.....	40
C. Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.....	55

**BAB III : PERAN DPRD KABUPATEN WONOSOBO DALAM
PEMBENTUKAN PERDA NO 2 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA
TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN WONOSOBO 2011-2031**

A. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah.....	73
B. Peran DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda No 2 tentang RTRW.....	93
C. Pandangan Fraksi Fraksi DPRD Kabupaten Wonosobo..	97
D. Kendala-Kendala yang dihadapi DPRD Kabupaten Wonosobo dalam perannya membentuk Perda No 2 tentang RTRW.....	129

BAB IV : PENUTUP

A. Kesimpulan.....	133
B. Saran.....	135

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah normative yuridis, jenis data yang digunakan adalah data Primer dan Sekunder, teknik pengumpulan datanya adalah dengan Teknik Wawancara dan studi lapangan, teknik Analisisnya adalah menggunakan Teknik Analisis Normative Kualitatif.

Pemerintah Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kewenangannya membentuk Peraturan Daerah (Perda) dapat terjebak sebagai produk hukum yang cacat hukum, pada setiap pembentukan Peraturan Hukum daerah harus pembertimbangan aspirasi masyarakat. eksistensi Peraturan Daerah dalam pembentukannya oleh Pemerintah Daerah bersama sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah sesuai dengan Teori Negara Hukum, Teori Lembaga Perwakilan dan Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Secara normative pembentukan Perda di Kabupaten Wonosobo melalui tahap pengusulan, pembahasan, persetujuan, dan pengesahan. DPRD Kabupaten Wonosobo dalam perannya terhadap Pembentukan Perda Nomor 2 tentang RTRW terlihat pada pembahasan dan persetujuan, pembahaan ini bersama dengan DPRD terkait usulan materi Perda yang usulkan Bupati dan menyetujui setelah pembahasan agar Perda yang sudah dibahas segera ditetapkan menjadi Perda

Pandang Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD sepakat bahwa Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) perlu dibuat guna untuk panduan pembangunan Kabupaten Wonosobo 20 tahun mendatang

Factor-Factor penghambat yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terkait dengan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembentukan Peraturan Daerah Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031 adalah kurang adanya kordinasi dimasing-masing SKPD mengingat Peraturan Daerah tersebut merupakan inisiatif dari Eksekutif sehingga melibatkan semua unsur-unsur SKPD yang ada di Kabupaten Wonosobo. Kemudian upaya upaya yang dilakukan DPRD dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut dalam perannya membentuk Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031 adalah mendorong serta memfasilitasi agar terjadinya komunikasi masing-masing SKPD.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mencakup isu yang sangat luas, bisa berkaitan dengan isu nasionalisme dan *Nation Building*, bisa juga dengan isu demokrasi Nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak di perbincangkan, kerana masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan masalah tarik menarik kepentingan (*spenning of interest*) antara kedua satuan Pemerintah. Terlebih dalam Negara Kesatuan, upaya Pemerintah Pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintah sangat jelas.¹

Setelah Reformasi bergulir dan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan diberlakukanlah Otonomi Daerah kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan di refisi lagi dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008. Dengan berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut masing-masing daerah berhak mengurus daerahnya masing-masing dan mengembangkannya segala potensi yang ada di

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan 1, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 1

daerah.²Dengan lahirnya Undang- Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 maka mengakibatkan bergesernya peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang semula bagian dari Eksekutif daerah menjadi menjadi sebuah lembaga DPRD yang terpisah dengan lembaga Eksekutif dan daerah.

Indonesia sebagai Negara yang menganut prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat, adanya lembaga Legeslatif merupakan sebuah keharusan, karena hal itu merupakan wujud penjelmaan dari rakyat. Pada masa Orde Baru berkuasa bisa dikatakan Dewan Perwakilan Rakyat tidak melaksanakan fungsinya dengan baik, bahkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak ubahnya sebagai stempel karet (*rubber stamp*) dari pihak eksekutif. Menurut Undang-Undang Dasar tahun 1945 hasil amandemen ke IV, ada tiga fungsi, yaitu : Fungsi **legislating**, yaitu fungsi pembuatan peraturan Perundang-Undangan yang berupa Peraturan Daerah (perda) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).Fungsi **kontrolling**, yaitu fungsi pengawasan terhadap pengawasan terhadap pelaksanaan, pemerintahn perda- perda yang dilakukan kepala daerah.Fungsi **budgetting**, yaitu rancangan terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang diusulkan Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk selanjutnya akan diberlakukan sebagai sebuah peraturan.

² Undang Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang No 12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah (Penguasa Daerah) adalah pelaksana fungsi- fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).³ Kepala daerah kepala pemerintahan di daerah yang dipilih secara demokratis langsung oleh rakyat yang di usung oleh gabungan Partai Politik atau perseorangan.⁴

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah kedudukan kerja, setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi, hal ini tercermin di dalam pembuatan Peraturan Daerah (Perda). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sama-sama mitra sekerja di dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan Otonomi Daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing- masing.⁵

Dalam menjalankan tugasnya di dalam membuat Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah masih mendapatkan pengawasan dari Pemerintah Pusat, Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan

³ C.S.T. Kansil dan Christine S.T.Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, PT. Pradnya Pratama, Jakarta. 2005, hlm. 238

⁴ Lihat Undang- Undang No12 tahun 2008

⁵ *Ibid*, hlm. 239-240

Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah bisa berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan, penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan utamanya terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah dilakukan dengan hati-hati. Pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yaitu terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur tentang -- Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, RUU tersebut sebelum disahkan Kepala Daerah terlebih dahulu di evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Propinsi dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten Kota. Mekanisme ini dilakukan agar Peraturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

Dengan lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 12 tahun 2008 ,menjadi dasar hukum bagi Pemerintahan Daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membuat peraturan bersama yang kemudian disebut dengan Peraturan Daerah, di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah menetapkan , membuat Peraturan Daerah (Perda) yaitu Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 yaitu Peraturan Daerah

(Perda) yang berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031.

Menurut Pemerintahan Daerah Kabupaten Wonosobo dan Dewan Perakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta partisipasi tokoh masyarakat yang ada di Kabupaten Wonosobo, bahwa kondisi wilayah haruslah ditertibkan, menimbang bahwa, keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang, terhadap pentingnya penataan ruang, memerlukan penyelenggaraan penataan ruang, yang transparan efektif dan partisipasif agar terwujud ruang yang aman nyaman, dan produktif serta berkelanjutan, dari itu maka dibentuklah Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2013, dengan tujuan untuk menjadikan Kabupaten Wonosobo menjadi daerah yang berbasis agrobisnis dan pariwisata yang di dukung oleh pertanian yang berkelanjutan, sehingga nantinya bisa memberikan kesejahteraan bagi ,masyarakat yang ada di Kabupaten Wonosobo.

Perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dirasa memang penting karena belakangan sering terjadi bibit-bibit konflik sosial yang terjadi ditengah masyarakat seperti kasus Pacekelan Kecamatan Sapuran dimana Pemerintah Daerah mengelontorkan dana APBD tahun anggaran 2009 yang diperuntukkan untuk pengadaan tanah pengganti Bengkok Desa Pacekelan yang digunakan untuk SMAN Sapuran, namun dalam perkembangannya ada indikasi tanah tersebut

dijual kepada pihak ketiga yang kemudian didirikan Pom Bensin, padahal tanah tersebut adalah milik Pemerintah Kabupaten Wonosobo.

Hal serupa juga terjadi terkait dengan masalah galian C yang banyak terjadi di Kabupaten Wonosobo yang bukan hanya merusak kondisi alam dan ekosistemnya tetapi juga telah banyak merengut korban jiwa dari masyarakat seperti yang terjadi di daerah Kalikuto Kertek. Kemudian juga terkait dengan sepadan sungai, rool jalan dan ruas jalan, masih banyaknya dijumpai pelanggaran bangunan yang berdiri di sepanjang sepadan sungai bahkan ada bangunan yang berdiri di atas sungai, banyaknya bangunan yang berdiri tidak sesuai dan melanggar rool jalan, juga masih banyak dijumpai bahu dan badan jalan yang dijadikan tempat penampungan kayu log di sepanjang jalan seperti yang terjadi di Kejajar-Kepil hal ini tentunya mengganggu dan membahayakan lalu lintas.

Tentunya dengan melihat kondisi alam Kabupaten Wonosobo yang semakin kritis karena, mengingat bahwa Kabupaten Wonosobo merupakan daerah yang rawan akan bencana tanah longsor, sehingga Perda RTRW perlu dibuat agar bisa menjaga kelestarian dan melindungi kawasan hutan lindung dan memetakan kondisi wilayah sehingga bisa diambil tindakan-tindakan yang dirasa perlu untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

Perda RTRW tentunya memperhatikan kondisi alam Wonosobo, disamping Sumber Daya Alam yang ada dapat dilestarikan dan dapat di

manfaatkan, bagaimana usaha dan solusi Pemerintah Daerah dalam rangka mengatasi persoalan kawasan lindung yang sebagian dijadikan lahan produksi pertanian oleh masyarakat, kan tetapi dalam hal ini tanah yang mereka garap merupakan milik pribadi.

Kemudian terkait penataan kawasan pusat perekonomian juga harus ditata rapi dan nyaman sehingga nantinya diperlukan terminal khusus bongkar muat barang dan angkutan baik angkutan kota dan pedesaan yang mangkal disekitar pasar induk dibikin rapi dan nyaman. penataan pasar modern dan tradisional tentunya perlu dilakukan agar pasar tradisional tidak ditinggalkan pembelinya.

Perda Rencana tata ruang wilayah (RTRW) sangat diperlukan karena, Rencana Pembangunan Daerah sangat diperlukan untuk membedakan arah pembangunan daerah. Selama ini telah dikenal beberapa rencana pembangunan, baik Rencana Pembangunan Jangka Panjang (20 tahunan) Jangka Menengah (5 tahunan) dan Jangka Pendek (1 tahun). Rencana Tata Ruang Wilayah adalah merupakan arah pembangunan yang akan dijalankan oleh siklus kepemimpinan lima tahunan daerah dan pedoman dalam penyusunan rencana penyusunan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek, disamping itu juga dapat mempengaruhi struktur APBD. Semakin semerawutnya kondisi wilayah dengan semakin banyaknya tumpang tindih kepentingan maka Perda tentang RTRW dirasa perlu di hadirkan guna

untuk menjawab dan menyelesaikan persoalan daerah dan juga sosial yang ada di Kabupaten Wonosobo.

Dari latar belakang inilah penulis berkeinginan melakukan penelitian tesis mengenai peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Wonosobo di dalam pembuatan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Wonosobo 2011-2031, didalam implimintasi Otonomi Daerah dengan judul : **PERAN DPRD KABUPATEN WONOSOBO DALAM PEMBENTUKAN PERDA NOMOR 2 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH (RTRW) KABUPATEN WONOSOBO TAHUN 2011-2031.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah peran DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031?
2. Bagaimanakah pandangan Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031?
3. Apa kendala-kendala yang dihadapi oleh DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031

C. Tujuan Penelitian

1. Meneliti, mengkaji dan menganalisis peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kabupaten Wonosobo di dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Wonosobo 2011-2031 ?
2. Meneliti, mengkaji dan menganalisis pandangan Fraksi-Fraksi di DPRD terkait Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031 ?
3. Meneliti, mengkaji dan menganalisis apa saja kendala-kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031 ?

D. Landasan Teori

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori Negara Hukum, teori Lembaga Perwakilan, teori Pembentukan Perundang-Undangan.

1. Teori Negara Hukum

Di dalam Undang Undang Dasar 1945 pasal 1 disebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, dimana kedaulatan ada di tangan rakyat, dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah didasarkan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan hukum, bukan Negara Kerajaan atau

Monarki.⁶ **Prajudi Atmosudirjo**, menjelaskan: menurut Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah suatu Negara Hukum (*rechtstaat*) jadi searas dengan negara-negara Eropa Kontinental maupun dengan maksud dan tujuan *the rule of law state* yang dianut di negara-negara Anglo Sakson.⁷ Asas-asas pokok yang dikandung di dalam negara hukum adalah:

-
- a. *Zwangmonopoli*, artinya negara mempunyai kekuasaan dan daya paksa penuh untuk membuat orang taat pada keputusan negara melalui perangkat-perangkat yang berwenang dan berwajib untuk itu berdasarkan atas hukum.
-
- b. Asas persetujuan rakyat, setiap peraturan yang diciptakan secara sah dengan persetujuan langsung Dewan Perwakilan Rakyat (Undang-Undang formal) atau tidak langsung (peraturan pelaksanaan lainnya) wajib di taati oleh warga negara.
 - c. Asas persekutuan hukum, bahwa rakyat dan penguasa negara bersama-sama merupakan suatu persekutuan hukum (*rechtsgenmeenschap, legal partnership*), sehingga baik negara maupun rakyat sama-sama tunduk pada hukum.⁸

Sjachran Basah, menyatakan, bahwa hukum termasuk juga konstitusi atau Undang-Undang Dasar memang berfungsi untuk mengarahkan (*direktif*), mempersatukan (*integrasi*), menstabilkan (*stabilatif*), menyempurnakan (*perfektif*), dan mengoreksi (*korektif*) jalannya penyelenggaraan pemerintahan negara diatas rel hukum,

⁶ Lihat Undang -Undang Dasar 1945 Ayat 1

⁷ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan Kedelapan, 1986, hlm.19

⁸ *Ibid.* hlm.20

sehingga sejauh mungkin dapat dihindari pemerintahan yang bersifat diktator.⁹

Philipus M.Hadjon menjelaskan ada tiga konsep Negara Hukum yang sangat di kenal oleh ilmuwan hukum, yaitu : *rechtsstaat*, *rule of law*, dan negara hukum *pancasila*. Ketiga konsep negara hukum tersebut masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangannya. Konsep *rechtsstaat* lahir dan populer di Eropa Kontinental melalui perjuangan rakyat secara revolusioner yang berhasil menjebol kekuasaan absolut raja-raja pada abad XIX selain itu di topang oleh karakteristik hukum Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem *civil law* atau *modern roman law*, bersifat administratif atau dilatar belakangi adanya pendelegasian kekuasaan Raja kepada pejabat-pejabat administrasi dalam menjalankan tugas pemerintahan maupun peradilan administrasi.¹⁰ Pada awalnya konsep *rechtsstat* sangat *formalistik* dengan sebutan negara hukum formal (arti sempit) kemudian bergeser menjadi negara hukum materil (arti luas) kearah *liberale democratic rechtsstat* (negara hukum demokratis liberal) dan *sociale democratic rechtsstat* (negara hukum demokratis sosial)sifat liberalistiknya di pengaruhi oleh pemikitan **John Locke**, **Montesquieu** dan **Immanuel Kant**, sedangkan sifat demokratinya di pengaruhi oleh pemikiran

⁹ Sjahan Basah, *Perlindungan Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah, UPNAD 1986, hlm. 9

¹⁰ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Sebuah Setudi Tentang Prinsip Prinsipnya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72

J.J.Rousseau tentang teori kontrak sosial yang melahirkan konsep kedaulatan rakyat.

Dalam konsep negara hukum demokrasi liberal terdapat elemen sebagai tolak ukurnya, yaitu:

1. Adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan penguasa dan rakyat
2. Adanya pembagian kekuasaan atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif
3. Pemerintah berdasarkan atas undang-undang (*wermatig bestuur*)
4. Perlindungan terhadap kebebasan individualistik
5. Kebebasan dan persamaan bersifat yuridis formal
6. Hak hak asasi manusia bersifat kelasik
7. Kekuasaan negara yang primer adalah legitimasi kekuasaan politik
8. *Wet* merupakan rasio *scripta*
9. Kepentingan umum adalah kepentingan negara atau kepentingan borjuis.¹¹

Konsep negara hukum demokrasi liberal semakin berkembang dan bergeser menjadi konsep negara hukum demokrasi sosial. Terjadinya pergeseran tersebut terutama disebabkan oleh krisis ekonomi, politik, sosial dan budaya setelah perang dunia kedua. Konsep negara hukum demokrasi sosial atau biasa disebut negara hukum, kesejahteraan (*welvaartstaat*) atau negara hukum kemakmuran (*verzorgingsstaat*). Memiliki ciri ciri utama :

- a. Adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mengatur antara penguasa dengan rakyat
- b. Adanya pembagian antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif
- c. Pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatig bestuur*)

¹¹ *Ibid*, hlm. 74

- d. Perlindungan terhadap hak-hak kebebasan rakyat bersifat individualis dan sosial.¹²

Friedrich Julius Stahl memformulasikan dengan unsur unsur :

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM)
- b. Pemisahan kekuasaan negara berdasarkan prinsip *trias politica*
- c. Penyelenggaraan pemerintahan menurut Undang-Undang (*wetmatig bestuur*)
- d. dan adanya peradilan administrasi.¹³

Negara dan hukum merupakan dua buah konsep ketatanegaraan yang dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Teori-teori tentang negara dan hukum secara akademis (historis) sudah ada sejak zaman Yunani kuno, tentang teori kontrak sosial :

- a. Socrates (399 SM) mengkonsepsikan negara bukanlah organisasi yang dibentuk oleh manusia untuk kepentingan diri sendiri, tetapi negara itu merupakan susunan obyektif yang berdasarkan pada sifat hakikat manusia sebagai makhluk sosial yang bertugas untuk melaksanakan hukum-hukum obyektif berisi keadilan bagi umum (rakyat) yang diliputinya.¹⁴
- b. Plato (347 SM) mengabstrasikan negara dan tujuannya kealam serba cinta (*ideenleer*) yang hanya dapat difahami oleh para filosofis, karena itu negara harus dipimpin oleh filosofis.¹⁵
- c. Aristoteles (384-322 SM) mengkonsepsikan negara sebagai organisme kehidupan individu manusia secara nyata yang dipegang oleh rakyat dalam bentuk republik (terbaik) dalam tujuan untuk mewujudkan kepentingan rakyat.¹⁶
- d. Thomas Hobbes (1588-1679) menciptakan teori kekuasaan absolut penguasa (Raja).¹⁷ lalu ditentang oleh John Locke (1632-1704) yang mendasarkan tujuan dan pendirian negara untuk melindungi hak

¹² *Ibid*, hlm. 76

¹³, Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Disertasi UI, 1992, hlm. 66

¹⁴ Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, Cetakan Kelima, 1997, hlm. 63

¹⁵ *Ibid*, hlm. 69

¹⁶ *Ibid*, hlm. 77

¹⁷ *Ibid*, hlm. 84

asasi manusia dan adanya keharusan pemisahan kekuasaan negara kedalam organ pembentuk undang-undang, pelaksanaan undang-undang dan peradilan. Pemikiran ini kemudian diteruskan secara kongrit empiris oleh **Montesquie** (1689-1755) dengan teori *trias politica* (pemisahan kekuasaan antara legeslatif, eksekutif, dan yudikatif).¹⁸

- e. JJ. Rousseau (1712-1778) yang melahirkan teori kedaulatan rakyat (demokrasi) atas dasar kemauan umum (*volunte generate*) dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁹

2. Teori Lembaga Perwakilan

a. Pengertian

Perwakilan (*representatif*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.²⁰ Menurut **Rousseau**, menyebut dengan istilah *volante generale* atau *general will* (keadaulatan rakyat dimana rakyat memberikan mandatnya kepada sekelompok orang yang dianggap dapat mewakili semua aspirasi mereka), badan legeslatif adalah lembaga yang *legeslate* atau membuat undang-undang, anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, lembaga ini biasa disebut lembaga perwakilan rakyat atau Parlemen.²¹ Duduknya seseorang dilembaga perwakilan, baik karena pengangkatan/penunjukan

¹⁸ *Ibid*, hlm. 88-92

¹⁹ *Ibid*, hlm. 95-97

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia, 1977, hlm. 175

²¹ *Ibid*, hlm. 173-174

maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan adanya hubungan si wakil dengan yang diwakilinya.²² Ada empat teori yang menjelaskan tentang perwakilan :

1. Teori mandat, yaitu si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris, dan si wakil hanya menjalankan apa yang sudah di gariskan oleh si terwakil.²³
2. Teori organ, teori ini dicetuskan oleh **Von Gierke** sarjana Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat, yang semuanya mempunyai fungsi sendiri sendiri dan tidak bergantung satu sama lain.²⁴
3. Teori Sosiologi Rieker, **Rieker** menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan suatu bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial), dimana rakyat akan memilih wakilnya yang sesuai dengan keinginannya dan membela kepentingannya.²⁵
4. Teori hukum objektif dari duguit, menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. dimana si wakil dalam melaksanakan tugas si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada hubungan mandat, tetapi karena ada hubungan yang didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikatnya.²⁶

Menurut **Gilbert Abcarian** ada empat tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu :²⁷

²² Moh Kusnardi dan Bintan R.Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama Jakarta, 2007, hlm. 254

²³ *Ibid*, hlm. 254

²⁴ *Ibid*, hlm. 255

²⁵ *Ibid*, hlm. 256

²⁶ *Ibid*, hlm. 256-257

²⁷ *Ibid*, hlm. 258

1. Si wakil bertindak sebagai wali (*trustee*), disini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang di wakilinya
2. Si wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*), disini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang di wakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang di wakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
3. Si wakil bertindak sebagai sebagai politico, disini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari *issue* (materi) yang dibahas.
4. Si wakil bertindak sebagai partisan, disini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh oleh pemilihnya maka lepaslah hubungan dengan pemilihnya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

b. Fungsi Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan yang disebut parlemen umumnya mempunyai tiga fungsi :²⁸

1. Fungsi perundang-undangan, fungsi perundang-undangan di sini adalah membentuk :
 1. Undang-undang biasa seperti UU pemilu, UU pajak dan sebagainya.
 2. Undang-undang tentang Anggaran dan Pendapatan serta Belanja Negara.

²⁸ *Ibid*, hlm. 261

3. Ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian dengan luar negeri.
2. Fungsi pengawasan, fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan oleh Parlemen untuk mengawasi Eksekutif, agar berfungsi menurut Undang-Undang yang dibentuk oleh Parlemen. Untuk melaksanakan fungsi ini Parlemen diberi beberapa hal antara lain :
 1. Hak bertanya.
 2. Interpelasi (minta keterangan)
 3. Angket (mengadakan penyelidikan)
 4. Mosi
 5. Amandemen (mengadakan perubahan)
3. Sarana pendidikan politik, fungsi pendidikan politik yaitu melalui pembahasan pembahasan kebijaksanaan pemerintah di DPR, dan dimuat dan ditulis oleh media masa. Rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilai menurut kemampuan masing-masing dan secara tak langsung mereka dididik kearah warga negara yang sadar akan hak dan kewajiban.

c. Sistem Perwakilan

Di dalam sistem perwakilan di kenal dua asas :

1. Asas perwakilan politik, yaitu wakil rakyat di pilih melalui partai politik (pemilu). Perwakilan politik merupakan sistem perwakilan yang dianggap paling wajar.
2. Asas perwakilan fungsional (*funcional or occupational representation*), yaitu wakil rakyat dipilih berdasarkan keahlian didalam pengambil putusan menyangkut kepentingan umum.

Di Indonesia asas perwakilan fungsional juga telah dikenal disamping asas perwakilan politik. Pemilihan umum tahun 1971 diselenggarakan dengan mengikut sertakan baik partai-partai politik maupun golongan fungsional.²⁹

d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kedudukan dan Fungsinya

Sejak berlakunya Undang- Undang Nomor 22 tahun 1999, kemudian Undang- Undang Nomor 32 tahun 2004, dan Undang Undang Nomor 12 tahun 2008, telah terjadi perubahan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang dulunya sentralistik, di mana pola hubungannya adalah bawahan dan atasan

²⁹ Miriam Buduhardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia, 1977, hlm. 176-177

menjadi desentralisasi dengan pola hubungan pengawasan.

Melihat hal ini, dapat di ketahui bahwa Otonomi Daerah pada dasarnya merupakan pembagian kekuasaan atau pemberian kekuasaan yang di barengi dengan pengawasan dari Pemerintahan Pusat kepada Pemerintah Daerah agar dapat melaksanakan tugasnya dengan mandiri, dalam kaitanya dengan hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maka otonomi daerah telah memberikan nuansa baru terhadap tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD). Dalam hal ini Otonomi Daerah telah menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai alat untuk menghasilkan peraturan di daerah (Perda), dimana produk aturan daerah di sesuaikan dengan kearifan lokal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah mempunyai kekuasaan di daerah yang cukup kuat.

Perangkat-perangkat/lembaga yang meyelengara Otonomi Daerah adalah Kepala Daerah yaitu Gubernur, Walikota Dan Bupati, Dewan Perwakial Rakyat Propinsi maupun Kabupaten Kota, didalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah /Wakil

Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang membedakannya adalah tugas dan wewenang masing-masing, namun keduanya sama-sama bagian dari Pemerintahan di daerah. Kedudukan yang sejajar ini, merupakan sebuah keadaan dimana antara keduanya terjalin sebuah kerjasama, kerjasama tersebut dilakukan dengan konsep bahwa pelaksana (Eksekutif) harus mengerti dasar terbentuknya sebuah peraturan yang akan dilaksanakan, sedangkan pihak Legislatif memberikan pengawasan terhadap implementasi terhadap peraturan di daerah.³⁰

Dalam hal ini otonomi daerah pada dasarnya bukanlah pemencaran kewenangan melainkan adalah sebuah pembagian kekuasaan.³¹ Oleh karena itu pihak Legislatif dan Eksekutif perlu menyadari dasar Otonomi Daerah tersebut, sehingga dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak terjadi timpang tindih atau bertentangan dengan asas pemerintahan yang baik. Norma-norma yang ada haruslah di taati, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan di dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah. Oleh karena itu walaupun secara idealnya otonomi daerah telah memberikan

³⁰ Lihat UU N0 12 tahun 2008

³¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum UII, 2001, hlm. 174

kebebasan kepada daerah untuk mengurus daerahnya secara mandiri, namun masih tetap diperlukan sebuah pengawasan yang dilakukan secara berkesinambungan serta penyesuaian visi mengenai otonomi daerah di antara dua badan tersebut.

Perwujudan Otonomi Daerah dapat dilaksanakan salah satunya melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga otonomi daerah.³² Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wujud penjelmaan rakyat, yang mendorong demokrasi di daerah sehingga aspirasi yang ada di masyarakat dapat di salurkan dan ditampung, dengan begitu tidak akan terjadi kemacetan aspirasi di daerah, karena menunggu dari Pemerintah Pusat. Antara Eksekutif dan Legislatif haruslah terjalin kerjasama yang harmonis sehingga bisa memajukan daerahnya dan mengakomodir aspirasi rakyatnya dan menjalankannya sesuai dengan keadaan yang ada di daerahnya.

Hal ini tentunya di harapkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) benar-benar mampu berperan dalam arti mampu menggunakan hak-haknya

³² Moh. Mahfud MD, *Pilar- Pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999, hlm. 273

secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proporsional, hal ini hanya dimungkinkan jika setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bukan hanya piawai dalam berpolitik, tetapi menguasai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi dan teknik penyelenggaraan pemerintahan, mekanisme kerja legislatif, kebijakan publik, teknis pengawasan, serta penyusunan anggaran.³³

Dengan lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 12 tahun 2008 ,menjadi dasar hukum bagi Pemerintahan Daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membuat peraturan bersama yang kemudian disebut dengan Peraturan Daerah, di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah menetapkan , membuat Peraturan Daerah (Perda) yaitu Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 yaitu Peraturan Daerah (Perda) yang berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031.

³³ *Ibid.* hlm. 50

3. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Undang- Undang Nomor 10 tahun 2004 dikenal adanya hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, urutan tersebut adalah :³⁴

- a. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- b. Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Penganti Undang Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah
 1. Perda Propinsi
 2. Perda Kabupaten/Kota
 3. Perdes/peraturan yang setingkat.

Mengenai asas peraturan perundang-undangan, menurut **Purnadi**

Purbacaraka dan **Soerjono Soekanto** ada enam, yaitu :

1. Undang-Undang tidak berlaku surut,
2. Undang-Undang yang dibuat penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula,
3. Undang-Undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang undang yang berlaku terdahulu (*lex specialis derogat lex generalis*),
4. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan undang undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*),
5. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat,

³⁴ Nimatul Huda , *Hukum Tata Negara Indonesia*,PT, Raja Grafindo Persada,Jakarta. hlm. 61, Lihat Juga Undang Undang No 10 Tahun 2004.

6. Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

Sementara itu di dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 pasal 5, tentang pembentukan peraturan Perundang-Undangan (UU P3) dinyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan muatan materi;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Asas-asas diatas merupakan pedoman dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan. Selanjutnya dikemukakan landasan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Perundang-Undangan yang baik sedikit harus memiliki empat landasan, yaitu , landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, landasan ekologis , medis dan lain lain.

- a. Landasan filosofis (*filosofische grondslag*)

Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat, yaitu cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita

keadilan (*idee der gerechtigheid*), dan cita-cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*).

b. Landasan sosiologis (*sociologische grondslag*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan'' hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.

c. Landasan yuridis (*rechtsgrond*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi dua hal berikut :

1. Landasan yuridis yang bersifat formal berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada suatu lembaga untuk membentuknya.
2. Landasan yuridis yang bersifat material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus di atur.

- d. Landasan politis, ekologis, medis dan ekonomis dan lain lain menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan Perundang-Undangan.

Ada pertimbangan lain yang harus dilakukan di dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan adalah pada dasarnya sebuah Peraturan Perundang-Undangan itu dibuat harus didukung dengan data hasil riset yang akurat (sering juga disebut dengan pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang berbasis riset).³⁵

E. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Pelaksanaan penelitian dalam Tesis ini akan dilaksanakan di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kabupaten Wonosobo dan Kabag hukum Pemda Wonosobo.

2. Subyek dan Obyek Penelitian

a. Subyek Penelitian, subjek disini adalah dianggap dapat mewakili sumber informasi yang mendukung, yaitu :

1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Wonosobo,dan

³⁵ Jazim Hamidi, *Legislatif Drafting* daerah, makalah disampaikan pada acara bimbingan teknik bagi pejabat dan Staf Sekretariat Profinsi seluruh Indonsia, diselenggarakan oleh pusat kajian kinerja otonomi daerah Debdagri dan Otda bekerjasama dengan LAN dan forum komunikasi Setwan provinsi, Hotel Millinium Jakarta,5-9 Mei 2003, hal. 9-10

2. Kabag hukum pemerintahan daerah Kabupaten

Wonosobo

b. Obyek Penelitian, adapun obyek penelitian dalam penulisan ini terkait dengan “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031”. Objek kajian dari penelitian hukum normatif selalu bersumber dari sistem norma yang seluruh bahannya “dianggap” telah tersedia, sehingga tidak perlu untuk mencari informasi tambahan yang bukan dari sumber tersebut.³⁶

3. Sumber Data

Dalam penelitian hukum terdapat dua jenis data yang diperlukan. Hal tersebut diperlukan karena penelitian hukum itu ada yang merupakan penelitian hukum normatif yuridis dan ada penelitian hukum empiris. Jenis data yang pertama disebut sebagai data primer dan jenis data yang kedua disebut data sekunder.³⁷

Data sekunder yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan mempelajari bahan-bahan hukum, maupun kepustakaan dan

³⁶ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm 40.

³⁷ *Ibid.*, hlm 156.

dokumen yang terkait dengan penelitian misalnya risalah persidangan Perda Nomor 2 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031. Pengelompokan data kepustakaan berdasarkan kekuatan mengikat dari isinya, yaitu:³⁸

a. Sumber Data Primer (*primary data*)

Merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, hal itu dilakukan dengan cara teknik wawancara (*interview*) secara langsung kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kabag hukum Kabupaten Wonosobo dan observasi secara langsung terhadap narasumber lain yang berkaitan dengan tema penelitian.

Sebelum melakukan penelitian secara langsung tentu harus mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan apa yang akan dibutuhkan di lapangan nantinya. Persiapan-persiapan tersebut dapat berupa alat-alat rekaman, daftar kerangka pertanyaan-pertanyaan serta data pendukung lainnya. Tujuan dari persiapan tersebut adalah agar bisa dijadikan pedoman dan diharapkan dapat berjalan sesuai dengan pokok permasalahan yang ingin ditanyakan, namun dalam pelaksanaannya masih dimungkinkan adanya pertanyaan-pertanyaan yang mengarah pertanyaan lain namun tetap satu kesatuan dengan tema yang diteliti.

³⁸ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Edisi Ketiga (Jakarta: Reneka Cipta, 2001), hlm 103.

b. Sumber Data Sekunder

Menurut **Soerjono Soekanto**, data sekunder, antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, Peraturan Perundang-Undangan, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, risalah persidangan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031 dan seterusnya.³⁹

4. Metode Pengumpulan Data

a. Wawancara langsung

Wawancara secara langsung serta terpimpin dan terarah merupakan cara yang dilakukan untuk mendapatkan data primer dalam melakukan penelitian lapangan. Sebelum melakukan wawancara telah dipersiapkan suatu kerangka pedoman dalam pertanyaan-pertanyaan yang telah tersusun dengan sistematis. Wawancara dilakukan secara langsung berhadapan dengan narasumber yaitu yang dapat mewakili kepentingan penelitian, wawancara dapat diwakili oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kabag hukum Kabupaten Wonosobo.

³⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga (Jakarta: UI-Press, 2008), hlm 12.

b. Studi kepustakaan (*library research*)

Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan cara melakukan pengkajian terhadap buku-buku literatur, jurnal, penelitian dalam bentuk laporan, dokumen-dokumen resmi dan sebagainya. Buku-buku hukum yang masih relevan dengan penelitian yang dilakukan, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan langsung dengan tema penelitian yang dilakukan.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Menurut **Johnny Ibrahim**, suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Untuk itu penelitian harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut.⁴⁰

- a. **Comprehensive** artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis.
- b. **All-inclusive** bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.

⁴⁰ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), hlm 302-303.

c. *Systematic* bahwa disamping bertautan antara satu dengan dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

Apabila di dalam penelitian tersebut peneliti sudah menyebutkan pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*), yang harus dilakukan oleh peneliti adalah mencari Peraturan Perundang-Undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu tersebut. Perundang-Undangan dalam hal ini meliputi baik yang berupa *legislation* maupun *regulation* bahkan juga *delegated legislation* dan *delegated regulation*.⁴¹ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan yuridhis normatif.

6. Metode Analisis Data

Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif, adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yang mengungkapkan Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.⁴²

Dengan adanya perpaduan sifat penelitian yuridis dan empiris dalam penelitian ini, maka metode analisis yang dapat digunakan adalah

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh(Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm 194.

⁴² *Ibid.*, hlm 105-106.

dengan menggunakan metode penelitian bersifat *deskriptif preskripsi*. Dengan menggunakan metode analisis *deskriptif preskripsi* maka data yang dalam analisis akan dapat menguraikan data-data secara jelas.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis sementara waktu terdiri :

Bab I

Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah yang memaparkan tentang alasan penulis untuk meneliti masalah ini yang kemudian dituangkan dalam sebuah tesis, kemudian untuk memberikan informasi tentang masalah mendasar yang akan dibahas maka dibuatlah rumusan masalah. Adapun hasil penelitian yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini kemudian dituangkan dalam tujuan penelitian.

Bab II

Tinjauan umum tentang negara hukum, lembaga perwakilan dan pembentukan perundang-undangan di Indonesia, yang terdiri dari, (a) Negara hukum (b) lembaga Perwakilan di Indonesia, (c) Pembentukan Perundang -Undangan.

Bab III

Pemaparan atau laporan hasil penelitian, yaitu melihat peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Daerah (Perda) Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Wonosobo dan kemudian pandangan Fraksi-Fraksi DPRD terkait Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

Kabupaten Wonosobo 2011-2031, kendala-kendala yang di hadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasinya dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Wonosobo 2011-2031, data-data yang telah di kumpulkan tadi kemudian di analisis

Bab IV

Merupakan penutup terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan telaah ringkasan terhadap pembahasan dan analisis sebelumnya. Adapun saran merupakan gagasan penulis dan kontribusi pemikiran yang diberikan agar hasil penelitian ini berdampak positif bagi semua pihak.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, LEMBAGA- LEMBAGA PERWAKILAN DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Negara Hukum

Ide negara hukum (*rechtsstaat*) di introdusir melalui RR 1854 dan ternyata dilanjutkan dalam UUD 1945. Dengan demikian ide dasar Negara Hukum Pancasila tidaklah lepas dari ide dasar tentang '*reshstsaat*'.⁴³

Syarat syarat dasar rechtstaat :

1. Asas legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas perundang- undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar untuk pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
2. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
4. Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) tindakan pemerintah.⁴⁴

Seperti telah dikemukakan terdahulu bahwa terdapat beberapa konsep Negara Hukum yang disebut dengan istilah *rechtsstaat*, *rule of law*, dan Negara Hukum Pancasila. Walaupun ketiga konsep itu mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil dari segi riwayat

⁴³ Wignjosoebroto, Soetandijo, *Sejarah Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 188, Hadjhon Phillipus M., *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 4

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 4-5

kelahirannya, unsur-unsur pokok tertentu namun hakikatnya mempunyai tujuan yang sama, ialah memberikan arahan fundamental tentang prinsip-prinsip menjalankan organisasi negara bagi terlaksananya perlindungan Hak Asasi Manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan negara pemerintahan berdasarkan atas hukum dan peradilan yang tidak memihak. Keempat elemen dasar konsep negara hukum di maksud secara formal menjadi tolak ukur penentu bagi suatu negara hukum dapat disebut sebagai negara hukum, sedangkan secara material di tentukan oleh seberapa jauh suatu negara melalui perangkat perangkatnyanya mampu mewujudkan secara nyata keempat elemen tersebut dalam praktik ketatanegaraan atau penyelenggaraan pemerintahan negara menurut arti yang seluas-luasnya.

Mochtar Kusumaatmaja, pada negara yang berdasarkan atas hukum....kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama di dalam hukum.⁴⁵ **A. Hamid S. Attamimi** berpendapat bahwa negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan menyelenggarakan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.⁴⁶ **Sri Soemantri** menyatakan, hakikat Negara Hukum mengandung arti, setiap pemegang kekuasaan (tugas dan wewenang) dalam negara, dalam menjalankan tugas dan

⁴⁵ Mochtar Kusumaatmaja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas Asas Hukum Nasional Dimasa Kini Dan Masa Yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta, 1995, hlm. 1-2

⁴⁶ A. Hamid. Attamimi, *peranan keputusan presiden RI dalam penyelengaran negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, hlm. 74, lihat juga tesis i Dewa Gede Wirajana, *Pelaksanaan Tugas dan Wewenang DPRD Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, hlm. 53

wewenangnya harus mendasarkan diri atas norma hukum yang berlaku, baik tertulis maupun tidak tertulis.⁴⁷

Tentu saja tidak mudah mewujudkan secara nyata praktik penyelenggaran pemerintahan negara sepenuhnya berdasarkan atas hukum karena banyak faktor yang mempengaruhinya seperti di kemukakan oleh ketiga pakar hukum diatas, salah satu faktor diantaranya adalah dominan kekuasaan atas hukum. Faktor ini dapat di salah gunakan untuk memasung dan menjadikan hukum sebagai alat kekuasaan belaka. Karena itu penjelasn UUD 1945 pada bagian sistem pemerintahan negara menyatakan dengan tegas''Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Asas perlindungan di dalam Negara Hukum nampak antara lain dalam''*declaration of indefence*''bahwa orang yang hidup di dunia ini sebenarnya telah di ciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan di karuniaai beberapa hak yang tidak dapat di rampas atau di musnahkan. Hak-hak tersebut sudah ada sejak orang tersebut di lahirkan, perlu mendapatkan perlindungan secara tegas dalam Negara Hukum modern. Menurut **Sahardjo**, peradilan tidak semata-mata melindungi hak asasi perseorangan, melainkan fungsi hukum adalah mengayomi masyarakat sebagai totalitas, agar cita-cita luhur Bangsa dan Negara dapat tercapai

⁴⁷ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, hlm. 47

dan terpelihara. Peradilan mempunyai maksud membina, tidak semata-mata menyelesaikan perkara. Hakim harus mengadili menurut hukum dan menjalankan kesadaran akan kedudukan, fungsi dan sifat hukum. Dengan kesadaran bahwa tugas hakim ialah dengan bertanggung jawab kepada diri sendiri dan kepada Nusa dan Bangsa, turut serta membangun dan menegakkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan kepribadian Pancasila.⁴⁸

Muh. Yamin mengatakan bahwa untuk menentukan apakah suatu negara merupakan Negara Hukum, semata-mata didasarkan atas asas legalitas.⁴⁹

Mengenai asas perlindungan, dalam UUD 1945 ada ketentuan yang menjamin hak- hak asasi manusia. Ketentuan tersebut antara lain :

1. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul (pasal 28);
2. Kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan tulisan (pasal 28);
3. Hak bekerja dan hidup (pasal 27 ayat 2);
4. Kemerdekaan beragama (pasal 29 ayat 2);
5. Hak untuk ikut mempertahankan negara (pasal 30)

Menurut **Mochtar Kusumaatmaja** hakikat kekuasaan tiada lain merupakan, kemampuan seseorang untuk memaksakan kehendaknya

⁴⁸ Moh. Yamin, *Proklamasi dan Kontituante Republik Indonesia*, Cet. Kedua, PT. Djambatan, Jakarta, 1952, hlm. 9

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 9

atas pihak lain.⁵⁰ Sebagai fenomena kehidupan sosial kekuasaan mempunyai bentuk dan sumber yang beraneka ragam, menjelma karena pengaruh kekuatan politik, harta benda, kekuatan fisik (senjata) dan kekuatan ekonomi, dalam konteks negara hukum kekuasaan yang signifikan ialah yang berwujud kewenangan formal (*formal authority*) yang bersumber semata-mata pada hukum bukan pada kekuatan fisik (senjata), harta benda, pengaruh politik, kekuatan ekonomi, keagamaan dan sumber-sumber lain yang bersifat non yuridis. Sehingga dapat menghilangkan dampak negatif hubungan kontradiktif antara kekuasaan dengan hukum menurut “adagium” hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kezhaliman”.⁵¹

Adanya UUD akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan. Dengan adanya pembuatan UU yang dikaitkan dengan Parlemen dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat, dengan demikian hukum tersebut tidak akan memperkosakan hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan kehendak golongan mayoritas. Dengan prinsip “*wetmating bestuur*” agar tindakan

⁵⁰ Mochtar Kusumaatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1995, hlm. 6

⁵¹ *Ibid*, hlm. 5

pemerintah tidak memperkosa kebebasan dan persamaan (*heerschappij van de wet*), dalam konsep "rechtsstaat" yang liberal dan demokratis inti perlindungan hukum terhadap rakyat adalah perlindungan terhadap kebebasan individu. Setiap tindakan pemerintah yang melanggar kebebasan individu, melahirkan hak untuk menggugat di pengadilan.

Konsep " *the rule of law*" maupun konsep *rechtsstaat* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentralnya, sedangkan bagi negara Indonesia, yang menjadi titik sentralnya adalah "keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan". Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep *the rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, dan dalam konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid*, kemudian menjadi *rechmatigheid*. Untuk negara Indonesia yang menghendaki hubungan antara pemerintah dan rakyat yang dikedepankan adalah asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Dari asas ini akan berkembang elemen lain dari konsep Hukum Pancasila, yakni terjalannya hubungan fungsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekankan hak dan kewajiban saja, tetapi juga terjalannya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

B. Lembaga perwakilan

Maurice Duverger berpendapat di dalam bukunya **Koentjoro Poeroproanoto, Sistem Pemerintahan Demokrasi** : Pemerintahan demokrasi adalah Pemerintahan Negara yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat.⁵² Sejak awal kehidupan bernegara, kehidupan demokrasi di Indonesia (bulat air di pembuluh, bulat kata di mufakat) telah di rumuskan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat 2, sesungguhnya kedaulatan itu ada di tangan rakyat.⁵³ di Indonesia di kenal adanya demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila ialah: kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan,,yang merupakan sila ke empat dari dasar Negara Pancasila, seperti yang tercantum dalam alinea ke empat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Penerapan demokrasi Pancasila harus dijiwai oleh sila-sila ke Tuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵⁴ Sebuah konsep demokrasi yang lahir dari budaya dan jati diri Bangsa Indonesia itu sendiri, yang tumbuh dan berkembang dari sejarah leluhur Bangsa Indonesia. Sebagai negara yang memegang prinsip kedaulatan rakyat, di mana rakyat sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan

⁵²Koentjoro Poerboproanoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, PT Eresco, Bandung, 1987, hlm. 1

⁵³ C.S.T. Cansil, Crstine.S.T.Cansil, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, PT. Bumiaksara, Edisi Refisi Cetakan Pertama, Jakarta, 2003.hlm.107

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 107

bernegara, sudah menjadi keharusan akan adanya sebuah lembaga perwakilan yang merupakan penjelmaan dari rakyat, sehingga semua keinginan rakyat di harapkan dapat disalurkan melalui lembaga tersebut untuk disuarakan dan menjadi acuan dalam menjalankan roda pemerintahan.

Lembaga tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). ketiga lembaga ini adalah suatu lembaga perwakilan yang ada di Indonesia anggota-anggotanya terdiri dari wakil rakyat. Jumlah badan perwakilan pilihan rakyat yang dimiliki oleh suatu negara menentukan sistem apa yang di anut oleh negara yang bersangkutan. Ada negara yang menganut sistem bikameral (mempunyai dua badan/kamar) ,misalnya Inggris, (*house of lords dan house of commons*), Amerika Serikat (*senate dan house of representative*), dan Belanda (*eerste kamer dan tweede kamer*) Perubahan UUD 1945 membawa perubahan yang cukup mendasar mengenai sistem perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia. Paling tidak ada tiga aspek mendasar mengenai lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD 1945, yaitu; mengenai struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, fungsi dan kewenangannya serta pengisian anggota lembaga perwakilan.⁵⁵ Pelembagaan fungsi *legislature* itulah yang di sebut parlemen. Di berbagai negara ada yang melembagakannya

⁵⁵[http:// www.lembaga](http://www.lembaga) Perwakilan. Com,Rifka Septriyani, Akses 25 Juli 2013

dalam satu forum saja (*unicameral* atau *monocameral*), ada pula yang dua forum (*bicameral*),. Bahkan ada pula negara-negara yang mempunyai struktur parlemen *multi kameral* atau terdiri atas lebih dari dua kamar atau lebih dari dua institusi.⁵⁶

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan Legislatif atau kekuasaan Pembentukan Undang-Undang itu dari tangan Presiden ketangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul Rancangan Undang-Undang yang syarat-syarat dan tatacaranya diatur dalam peraturan tata tertib.

⁵⁶ Lihat disertasi Dr. Fatmawati, Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara”, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”. Ayat (3)-nya menyatakan pula, “Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas.⁵⁷

Untuk menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan, “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

⁵⁷ *ibid*

Di samping itu, dalam rangka fungsinya sebagai pengawas, Pasal 11 UUD 1945 menentukan pula:

1. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.
2. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR”.
3. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Bahkan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 hasil Perubahan Pertama tahun 1999, bahkan diatur pula hal-hal lain yang bersifat menyebabkan posisi DPR menjadi lebih kuat dibandingkan dengan sebelumnya. Pasal 13 ayat (2) menentukan, “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”, dan ayat (3)-nya menentukan, “*Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR*”. Sedangkan Pasal 14 ayat (2) menentukan, “*Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR*”.

Untuk lebih lengkapnya uraian mengenai kewenangan DPR itu, dapat dikutipkan disini ketentuan UUD 1945 Pasal 20 dan Pasal 20A, yang masing-masing berisi 5 (lima) ayat, dan 4 (empat) ayat. Pasal 20 menentukan bahwa:

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 20A berbunyi:

- 1 DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- 2 Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- 3 Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- 4 Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Selain ketentuan tersebut, dalam Pasal 21 UUD 1945 juga dinyatakan bahwa "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang*". Anggota DPR itu sendiri, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) dipilih melalui pemilihan umum. Dalam ayat (2)-nya ditentukan bahwa susunan DPR itu diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 22B diatur pula bahwa "*Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang*".

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD)

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem “*double-check*” yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD.⁵⁸

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. DPD juga tidak mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan. Karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau ‘*auxiliary*’ terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai ‘*co-legislator*’, dari pada ‘*legislator*’ yang sepenuhnya.

⁵⁸ *ibid*

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai beberapa kewenangan sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
 - Otonomi daerah,
 - Hubungan pusat dan daerah,
 - Hembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,
 - Pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
 - Yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
 - a. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan
 - Otonomi daerah,
 - Hubungan pusat dan daerah;
 - Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
 - Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
 - Perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta
 - b. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas:
 - Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara,
 - Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak,
 - Rancangan undang-undang yang berkait dengan pendidikan, dan
 - Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (*kontrol*) atas:
 - a. Pelaksanaan UU mengenai:
 - Otonomi daerah,
 - Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,
 - Hubungan pusat dan daerah,-Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,
 - Pelaksanaan anggaran dan belanja negara,
 - Pajak,
 - Pendidikan, dan
 - Agama, serta
 - b. Menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Dengan demikian, jelaslah bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai ‘*co-legislator*’ di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).⁵⁹

Dalam Pasal 22C diatur bahwa:

1. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
2. Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.
3. DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
4. Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang.

Seperti halnya, anggota DPR, maka menurut ketentuan Pasal 22D ayat (4), “*Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang*”.

⁵⁹ *ibid*

Bagi para anggota DPD, kewenangan-kewenangan yang dirumuskan di atas tentu kurang memadai. Apalagi dalam pengalaman selama lima tahun DPD periode 2004-2009, telah ternyata bahwa keberadaan lembaga DPD ini terasa kurang banyak gunanya dalam dinamika sistem ketatanegaraan dalam kenyataan praktik. Karena itulah, muncul aspirasi untuk mengadakan (i) Perubahan Kelima UUD 1945, dan/atau setidaknya (ii) Perubahan UU tentang Susduk yang dapat memperkuat kedudukan dan peranan DPD dalam praktik. Namun demikian, ide ini kandas, dikarenakan tidak berhasil meyakinkan para anggota DPR untuk berbagi peran dengan DPD dalam setiap pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, di masa yang akan datang, meskipun memang disadari perlunya dilakukan Perubahan Kelima UUD 1945, tetapi inisiatif untuk itu sebaiknya tidak datang dari kalangan DPD, melainkan haruslah datang dari partai-partai politik yang duduk di DPR.

Dari segi etika, juga kurang elok jikalau inisiatif itu datang dari DPD, karena para calon anggota DPD sendiri sebelum terpilih menjadi anggota DPD sudah mengetahui persis bahwa yang harus dilakukan oleh DPD adalah sebagaimana yang sudah diatur dalam UUD 1945 yang sekarang. Mengapa mau menjadi anggota DPD jika sejak sebelumnya sudah mengetahui bahwa kedudukan dan peranan DPD itu memang tidak sekuat yang diharapkan? Jika sesudah terpilih baru mempersoalkan kedudukan DPD yang lemah, akan mudah nampak dari

luar bahwa para anggota DPD hanya berusaha memperbesar kekuasaan sendiri, bukan berpikir tentang nasib rakyat di daerah-daerah.

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memperkuat atau menempatkan diri sebagai lembaga yang penting dalam sistem ketatanegaraan kita pada periode 2014-2018 yang akan datang. Pertama, berikan dukungan kepada ide Perubahan Kelima UUD 1945 yang datang dari partai-partai politik yang berkuasa; Kedua, tingkatkan kinerja dengan *'high profile'* di segala bidang di mata publik; Ketiga, setiap anggota DPD sebaiknya mengalihkan sasaran kritik, bukan kepada DPR yang merasa di saingi oleh DPD, tetapi justru aktif dan kritis terhadap jalannya pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. DPR harus diperlakukan sebagai partner, bukan saingan.

Keempat, perjuangkan melalui undang-undang susduk agar pimpinan MPR di rangkap oleh pimpinan DPR dan DPD. Misalnya, Ketua DPR adalah Ketua MPR, sedangkan Ketua DPD sebagai Wakil Ketua MPR. Adakan dialogue-dialogue dan lobi-lobi informal dan tertutup dengan pimpinan partai-partai politik mengenai kemungkinan peningkatan kedudukan DPD di masa yang akan datang. Namun demikian, pendekatan-pendekatan semacam ini jangan memberikan kesan kepada publik bahwa inisiatif untuk memperbesar kekuasaan datang dari kalangan DPD sendiri. Kelima, dan hal-hal lain yang dapat di diskusikan bersama, sehingga kinerja DPD dapat berjalan lebih

efektif dan di rasakan kebergunaannya dalam sistem politik dan ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945.⁶⁰

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Sejak berlakunya Undang-Undang No 22 tahun 1999 kemudian diganti dengan Undang-Undang No 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, maka memberikan konsekuensi hukum dimana pola hubungan pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga mengakibatkan terjadinya pergeseran peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dulunya merupakan bagian dari eksekutif daerah menjadi sebuah lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang terpisah dengan lembaga Eksekutif daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menggunakan istilah tugas dan wewenang. Pergeseran ini dimaksudkan upaya untuk mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang selama ini terkesan tidak dilaksanakan secara optimal, secara otomatis dengan berlakunya undang-undang tersebut di atas peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi sangat strategis dalam menjalankan fungsinya sebagaimana sebagai lembaga perwakilan. Untuk mengoptimalkan peran fungsi (tugas dan wewenang) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberikan tugas dan kewenangan melalui

⁶⁰ Jimly Asshiddiqi, *Lembaga Perwakilan di Indonesia*.Com,<http://www.Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat>, akses 25 juli 2013

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

Sebagaimana tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang hasil perubahan Undang-Undang No 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah' menyebutkan bahwa tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut pasal 42 ayat 1 yaitu :

- a. Membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama,
- b. Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama kepala daerah,
- c. Melaksanakn pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakn program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah,
- d. Megusulkn pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri dalam negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) propinsi dan kepada Menteri dalam negeri melalui Gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kota.
- e. Memilijh wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah,
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencan perjanjian internasional di daerah,
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah,
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelengaran pemerintahan daerah,
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah,

- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah,
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membenahi masyarakat an daerah.

Sebagai lembaga perwakilan yang ada di daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejauh ini menampilkan kecenderungan yang positif sebagai lembaga perwakilan yang membawa aspirasi masyarakat, peran maksimal lembaga lgeslatif juga memungkinkan terciptanya *check in balances mechanism* terhadap seluruh kebijakan dan proses politik di tingkat lokal. Sehingga kebijakan-kebijakan yang ditelurkan oleh lembaga eksekutif di tingkat daerah senantiasa selalu bisa dikontrol dan terukur oleh maksimalnya fungsi dan peran legislatif. Harmonisasi hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan eksekutif dalam kontek tata laksana penyelenggaraan pemerintahan di daerah sedikit bannyak menentukan terciptanya situasi yang kondusif bagi keberhasilan program-program pembangunan di daerah. Karena itu pila hubungan yang seimbang dan egaliter antara dua lembaga tersebut perlu terus menerus di tingkatkan' tentunya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sudah menyejajarkan kedudukan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah daerah sehingga visi dan misi daerah dapat tercapai. Dengan melihat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang perubahan Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah , kedudukan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (*Legislatif*) terjadi penguatan tugas wewenang dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai nilai tawar (*bargaining power*) terhadap kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif.⁶¹

Dalam hal merumuskan kebijakan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kekuasaan yang sangat menentukan apakah kebijakan tersebut dapat disetujui atau tidak. Hasil perumusan kebijakan inilah yang nantinya akan dipakai baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sendiri maupun pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahannya. Sementara tugas-tugas pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) semata-mata dilakukan sebagai upaya agar pihak eksekutif tidak melakukan penyimpangan dalam mengimplementasikan kebijakannya. Fungsi pengawasan sebenarnya bukan hanya menjadi hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara institusional, tetapi merupakan bagian dari pertanggungjawaban politik terhadap konstituennya dalam hal mengamankan kepentingan masyarakat yang diwakilinya.⁶²

Hal ini tentunya berbeda dengan pengalaman selama Orde Baru, dimana peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

⁶¹ Heri Susanto Dkk, *Otonomi Daerah Dan Kompetensi Lokal (Pikiran Serta Konsepnya Syaukani HR)*, Jakarta, PT. Dyatama Milenia, 2003, hlm. 51-53

⁶² *Ibid*, hlm. 55

justru seolah- olah berda di bawah subordinasi dari kekuatan eksekutif yang kerap tidak memiliki kekuatan untuk melakukan tawar menawar anggaran.⁶³ Semua karena hak prakarsa dan bertanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak di akomodir sehingga lebih tepatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) posisinya seperti tukang stempel.

C. Pembentukan Peraturan Perundang -Undangan

Ide *rechtsstaat* pada awalnya cenderung kearah positifisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam rangka pembentukan undang-undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah secara tegas dan jelas. Pada sisi lain pembentukan undang-undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar, disamping itu usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata dengan menggunakan instrumen Undang-Undang.

Bagaimanakah Undang-Undang dapat berfungsi secara optimal sebagai salah satu instrumen negara hukum sangat tergantung dari politik Perundang-Undangan suatu negara. Politik Perundang-Undangan yang mengoptimalkna Undang-Undang sebagai instrumen Negara Hukum hendaknya ditunjang oleh asas-asas Perundang- Undangan yang baik. Seperti di paparkan **A. Hamid.S.Attamimi**, di Belanda

⁶³ *Ibid* ,hlm. 54

berkembangnya asas-asas hukum pemerintahan yang baik melalui lima sumber, yaitu : *raad van state*, bahan-bahan tertulis tentang pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dalam sidang-sidang Parlemen, putusan-putusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan dan hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan.⁶⁴

1. Asas-asas umum Perundang-Undangan yang baik adalah :

- a. *Het beginsel van duidelijke doelstelling* (asas tujuan jelas)
- b. *Het beginsel van juiste organ* (asas lembaga yang tepat)
- c. *Het nodzakelijheids beginsel* (asas perlunya pengaturan)
- d. *Het beginsel van de uitvoerbaarheid* (asas bahwa perundang-undangan dapat dilaksanakan)
- e. *Het beginsel van de consensus* (asas consensus)
- f. *Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (asas kejelasan terminology dan sistematika)
- g. *Het beginsel van de kenbaarheid* (asas bahwa perundang-undangan mudah dikenali)
- h. *Het rechtsggelij kheidsbeginsel* (asas persamaan)

⁶⁴ Attamimi, A. Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia*, Disertasi, UI, Jakarta, 1990, hlm. 322

- i. *Het rechtszekerheids beginsel* (asas kepastian hukum)
- j. *Beginsel van de individuale rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu)
- k. *Het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen moeten worden* (asas harus menghormati harapan yang wajar).⁶⁵

Van der vliet membagi asas-asas pemerintahan yang baik tersebut kedalam dua kelompok yaitu asas-asas formal dan materil, tentang adanya asas formal berhubungan dengan ''bagaimananya'' (*het hoe*) suatu peraturan dan asas materil yang berhubungan dengan ''apanya'' (*het wat*) suatu peraturan.⁶⁶ Apabila mengikuti pengelompokan asas-asas tersebut, maka asas-asas formal lebih mengarah pada teknik penyusunan yang meliputi bentuk dan susunan, prosedur pembentukan dan wewenang membentuk peraturan hukum. Sedangkan asas-asas material lebih mengarah pada materi- materi yang harus diatur dalam suatu peraturan hukum.⁶⁷

⁶⁵ Attamimi. A. Hamid.S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia*, Disertasi, UI, Jakarta, 1990, hlm. 322; Hadjon Philipus, M., *Keterbukaan Pemerintah Dan Tanggung Gugat Pemerintah*, Makalah Disampaikan Pada Seminar Hukum Nasional Ke IV Dengan Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Jakarta, 12-15 oktober 1999, hlm. 7

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 335

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 336-340

Asas-asas formal meliputi :**a. Asas tujuan yang jelas**

Di rumuskan bahwa asas ini mencakup tiga hal : yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintah, tujuan khusus dari aturan perundang-undangan dibentuk dan tujuan bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan di bentuk tersebut.⁶⁸

b. Asas organ/lembaga yang tepat

Latar belakang asas ini adalah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ- organ/lembaga-lembaga yang menetapkan Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan. Berbeda dengan negara Belanda di Negara Indonesia mengenai organ- organ/lembaga yang tepat itu perlu dikaitkan dengan materi muatan dari jenis-jenis Peraturan Perundang-Undangan. Menurut **Attamimi** , materi muatan perundang- undangan itulah yang mengatur dengan wewenang masing-masing organ/lembaga yang membentuk jenis peraturan perundang-undangan bersangkutan. Atau sebaliknya, kewenangan masing-masing organ/ lembaga tersebut

⁶⁸ *Ibid*, hlm.367

menentukan materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk.⁶⁹

c. Asas dapat dilaksanakan

Asas ini mengarah pada usaha untuk dapat ditegakkan suatu peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan hukum, asas ini dibutuhkan dalam rangka penegakan dari peraturan hukum yang telah dibentuk organ/lembaga berwenang.⁷⁰

d. Asas perlunya pengaturan

Asas dapat dilaksanakan asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternative atau alternatif-alternative lain untuk menyelesaikan masalah pemerintahan selain membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip deregulasi yang tengah dikembangkan di Negara Belanda dan prinsip penyederhanaan serta kehematan (*suberheid*) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menunjukkan kemungkinan adanya alternative lain dalam bidang pengaturan. Menurut **Attamimi**, asas ini perlu dikembangkan di negara kita (yang eprlu diperhatikan adalah bahwa deregulasi bukanlah tanpa regulasi,

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 337

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 337

dereguler bukanlah *ontreguler*). Di negara kita itupun di perlukan.⁷¹

c. Asas konsensus

Konsensus adalah kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang di timbulkan oleh aturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini mengikat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap langkah awal untuk mencapai tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat. Asas ini di negara kita dapat diwujudkan perencanaan Perundang-Undangan yang baik, jelas serta terbuka, diketahui rakyat mengenai akibat-akibat yang akan ditimbulkan serta latar belakang dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya. Hal ini dapat juga dilakukan dengan penyebarluasan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan tersebut kepada masyarakat sebelum pembentukannya. Tentu saja selain itu, apabila peraturan perundang-undangan merupakan UU, pembahasannya di DPR dapat mengikut sertakan masyarakat sebanyak mungkin melalui lembaga dengan pendapat yang sudah kita miliki.⁷²

⁷¹ *Ibid*, hlm. 338

⁷² *Ibid*, hlm. 339-340

Asas-asas material meliputi :

a. Asas terminologi dan sistematika yang benar

Pertimbangan yang dikemukakan **Ven Der Vlies** tentang asas ini ialah agar Peraturan Perundang-Undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur dan susunannya. Menurut pendapat **Attamimi**, asas ini dapat digolongkan kedalam asas teknik perundang-undangan, meskipun sebagai suatu asas orang berpendapat seolah-olah sudah harus berlaku dengan sistematis.⁷³

b. Asas tentang dapat dikenali

Mengenai pentingnya asas ini yang dapat dikemukakan adalah apabila suatu Peraturan Perundang-Undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang lebih lebih oleh yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan, ia tidak mengembangkan asas persamaan dan tidak pula asas kepastian hukum dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan. Asas ini sangat diperlukan, terlebih lebih apabila Peraturan Perundang-Undangan membebani masyarakat dan rakyat dengan berbagai kewajiban. Asas yang menyatakan bahwa setiap orang dianggap mengetahui

⁷³ *Ibid*, hlm. 341

peraturan perundang-undangan perlu di imbanggi dengan asas ini.⁷⁴

c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum

Pada asas ini bahwa hal-hal yang sama di perlakukan sama, dipandang sebagai salah satu asas hukum yang paling mendasar dan berakar di dalam kesadaran hukum. Asas persamaan memaksakan pemerintah untuk menjalankan kebijaksanaan. Bila pemerintah di hadapkan tugas baru, yang dalam rangka itu harus di ambil banyak sekali. Keputusan TUN, maka pemerintah memerlukan aturan aturan (pedoman-pedoman) maka itu untuk memberikan arahan pada pelaksanaan (pada dasarnya) wewenang bebasnya, maka itu disebut aturan-aturan kebijaksanaan. Jadi tujuan aturan-aturan kebijaksanaan ialah menunjukkan perwujudan asas perlakuan yang sama atas asas persamaan. Asas persamaan pada dasarnya tidak memaksa badan pemerintah untuk mengulangi suatu keputusan TUN yang salah atau mengulangi suatu kekeliruan, pun tidak menghalangi pemerintah untuk melangsungkan perubahan kebijaksanaan.dalam mengemukakan asas ini para ahli para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya Peraturan Perundang-Undangan yang ditujukan kepada satu kelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidak samaan dan kesewenang-

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 341

wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat. **Attamimi** membiarkan diterimanya asas ini, lebih-lebih karena pasal 27 ayat (1) UUD sudah menegaskan bahwa segala warga negara sama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecuali.⁷⁵

d. Asas kepastian hukum

asas ini mula-mula diberi nama lain, yaitu asas harapan yang pada dasarnya haruslah dipenuhi (*het beginsel dat gerecht vandigde gehonoreerd moeten worden*), yang merupakan pengalih khususnya dari asas umum tentang kepastian hukum. Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasar atas hukum yang dianut negara Republik Indonesia oleh karena itu asas ini perlu diterima.⁷⁶ Asas kepastian hukum mempunyai dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum materil, yang lain lebih bersifat formil. Aspek hukum materil berubungan erat pada asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintah untuk menarik kembali suatu ketetapan atau merubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Dalam praktek dapat dipakai sebagai patokan, bahwa suatu izin,

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 341-342

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 342

persetujuan, pembayaran atau subsidi yang telah diberikan, tidak dapat ditarik kembali.

harus diingat bahwa :

a. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu ketentuan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat.

b. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin, bila ketentuan yang menguntungkan di dasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat di ketahui oleh yang berkepentingan.

c. Demikian pula penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya ketentuan yang keliru.

d. Penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang di kaitkan pada suatu ketentuan yang menguntungkan, tidak di taati. Dalam hal ini dikatakan ada penarikan kembali sebagai saksi. Pada umumnya asas kepastian hukum menentang di berlakukannya daya surut pada penarikan kembali dan perubahan yang merugikan mereka yang berkepentingan (arti ini juga dimiliki asas kepastian hukum bagi penarikan kembali atau perubahan peraturan perundang-

undangan). Sisi formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa ketetapan-ketetapan yang''membuatkan'' dan ketentuan-ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang 'menguntungkan'' (antara lain izin- izin) harus di susun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberikan hal kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang di kehendaki dari padanya.⁷⁷

e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus. Meskipun asas ini memberikan keadaan yang baik bagi menghadapi masalah dan peristiwa-peristiwa individu, namun asas ini dapat menghilangkan asas kepastian di satu pihak dan asas persamaan di lain pihak apabila tidak dilakukan dengan penuh keseimbangan. Sebaiknya asas ini di letakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/ menegakkan peraturan perundang- undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang- undangan yang bersangkutan itu sendiri.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 274

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 345

Dengan demikian maka :

a. Untuk menghasilkan Peraturan Hukum Daerah yang baik, Pemerintah Daerah senantiasa wajib mengakses asas-asas umum Perundang-Undangan yang baik kedalam Peraturan Hukum Daerah.

b. Implementasi asas-asas umum Perundang-Undangan yang baik, meliputi prosedur, mekanisme pembahasan, penetapan dan pengundangan atas suatu Rancangan Peraturan Daerah sampai menjadi Peraturan Daerah.

b. Kaidah-kaidah hukum yang harus di penuhi di dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Setiap Peraturan Daerah di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Bentuk persetujuan DPRD di tetapkan melalui keputusan penetapan Peraturan Daerah. Keputusan Kepala Daerah dan instruksi Kepala Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah. Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah sifatnya mengatur (*regelling*) di Undang-Undangan dalam Lembaran Daerah. Pengundangan dalam Lembaran Daerah di tanda tangani oleh Sekertaris Daerah.

Mekanisme pembuatan Peraturan Hukum Daerah pembahasan awal secara garis besar dimulai dari dengan mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dan penetapan/pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan

daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari prakarsa DPRD di dahului dengan forum dengar pendapat. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari Kepala Daerah maupun yang berasal dari prakarsa DPRD dilakukan di dalam Rapat Sidang Paripurna.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah dikenal kaidah-kaidah hukum yang harus di taati yaitu :

1. Keharusan adanya kewenangan, misalnya Peraturan Daerah di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.
2. Keharusan adanya kesesuaiaan bentuk dan jenis Peraturan Hukum Daerah dengan materi yang diatur, terutama kalau jenis dan materi Peraturan Hukum Daerah yang bersangkutan di perintahkan oleh peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau sederajat, misalnya pengaturan kelembagaan harus diatur dengan Peraturan Daerah.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, misalnya Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur (*regelling*) harus di undangkan dalam Lembaran Daerah.
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya, misalnya Peraturan Hukum Daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-

Undang Nomor 32 tahun 2004 dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Di samping kaidah-kaidah hukum juga didasarkan pada dasar-dasar dalam menyusun Peraturan Hukum Daerah :

a. Landasan sosiologis, sehingga setiap peraturan hukum daerah yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan spontan.

b. Landasan filosofis, agar peraturan hukum yang di terbitkan oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang hakiki di tengah tengah masyarakat, misalnya agama.

c. Landasan politis, agar peraturan hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah tengah masyarakat.

d. Landasan yuridis, maksudnya agar pembentukan suatu peraturan hukum daerah di dasarkan atas landasan hukum baik landasan hukum yang memberikan wewenang untuk membentuk peraturan hukum daerah (landasan yuridis formil) dan landasan hukum dari materi-materi yang diatur (landasan yuridis materil).

c. Pembuatan Peraturan Daerah (Perda)

Eksistensi Peraturan Daerah yang legal dapat ditinjau dari badan pembentuk peraturan hukum daerah teknik dan proses pembentukannya

serta materi muatan yang diatur. Badan pembentuk Peraturan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Seluruh Peraturan Daerah di tandatangani/disahkan oleh Kepala Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah atau usul prakarsa DPRD. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Eksekutif (di susun dan di siapkan oleh unit kerja atau bagian hukum. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usul prakarsa DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi atau badan legislatif. Raperda yang disampaikan DPRD disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tandatangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh Sekretaris DPRD. Raperda tersebut kemudian diserahkan kepada Badan Legislasi untuk dilakukan pengkajian, lalu hasil dari pengkajian tersebut disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada semua Anggota dalam selambat lambatnya 7 hari sebelum Rapat Paripurna (Tatib DPRD Wonosobo)

Pembahasan rancangan peraturan daerah baik yang berasal dari Kepala Daerah maupun yang berasal dari usul prakarsa DPRD dilakukan dalam sidang Paripurna. Sidang Paripurna pembahasan Rancangan Peraturan Daerah terbuka untuk umum, kecuali panitia musyawarah menentukan lain dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan khusus.

Rapat sidang Paripurna pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di laksanakan dalam 2 tingkatan pembicaraan (Tatib DPRD Wonosobo).

Pembicaraan tingkat I meliputi :

a. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Bupati dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :

1. Penjelasan Bupati dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah
2. Pandangan umum Fraksi-Fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda)
3. Tanggapan dan/atau jawaban Bupati terhadap pandangan umum Fraksi

b. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :

1. Penjelasan Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Badan Legislasi atau Pimpinan Panitia Pansus dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah
2. Pendapat Bupati terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan

3. Tanggapan dan/atau jawaban Fraksi terhadap pendapat Bupati

c. Pembahasan dalam Rapat Komisi, Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus dilakukan bersama dengan Bupati atau Pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya

Pembicaraan tingkat II meliputi :

a. pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan :

1. Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat Fraksi dan hasil pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat 3 huruf c dan

2. permintaan persetujuan dari Anggota secara lisan oleh pimpinan Rapat Paripurna.

b. Pendapat akhir Bupati.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut

disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati, jika dalam 30 hari Raperda yang telah disetujui bersama tidak ditandatangani Bupati. Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah, dengan kalimat pengesahan yang berbunyi : **Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.** Peraturan Daerah setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah harus disampaikan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Gubernur sesuai ketentuan Peraturan Peundang-Undangan (Tatib DPRD Wonosobo).

BAB III

PERAN DPRD KABUPATEN WONOSOBO DALAM PEMBENTUKAN PERDA NOMOR 2 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH (RTRW) KABUPATEN WONOSOBO 2011-2031

A. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD

1. Undang-Undang Dasar 1945

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 1 Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, kemudian Pasal 18 ayat 1 menentukan : Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu di bagi atas Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan Undang-Undang. Pembagian wilayah menjadi Provinsi di dalam daerah Provinsi terdiri dari daerah Kabupaten Kota, sekaligus sebagai Pemerintahan Daerah, sebagaimana di atur dalam ayat 2 : Pemerintah Propvinsi Daerah, Kabupaten dan Kota mengurus sendiri dan mengatur pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. ”. Sebagai kelengkapan penyelenggaraan Pemerintahan dan merupakan unsur pemerintahan daerah, maka dibentuk lembaga perwakilan rakyat daerah, sebagaimana ditentukan pada Ayat (3) “Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih

melalui pemilihan umum”. Kemudian Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota di pilih secara demokratis.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan Daerah di berikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Jadi Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum tertinggi diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah memberikan dasar hukum, didalam pembuatan peraturan Perundang-Undangan, yang didalamnya termasuk Peraturan Daerah.

2. UU Nomor 22 Tahun 1999

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dipergunakan istilah”Tugas dan Wewenang. Dalam hal menyangkut tugas-tugas DPRD dan hubungannya dengan susunan dan kedudukan, maka dalam pasal-pasal yang menyangkut DPRD terdapat beberapa hal yang kurang jelas. Pasal 15 UU Nomor 22 tahun 1999 menyatakan bahwa kedudukan, susunan tugas wewenang hak keanggotaan pimpinan dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan UU.dalam proses penyusunan

Perda UU Nomor 22 tahun tidak secara jelas mengaturnya. Disisi lain DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (*legislatif*), anggaran (*budgeting*) dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga ini rakyat yang di wakiliya itu dapat berharap agar aspirasi yang di suarakan dapat di serap dan di akomodasi dalam kebijakan publik, di perjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena- mena yang merugikan. Disamping fungsi-fungsi itu, kepada DPRD yang diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas, pembuatan Peraturan Daerah merupakan fungsi Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁷⁹

Menurut UU Nomor 22 tahun 1999 wewenang DPRD membentuk Perda dilakukan bersama Gubernur, Bupati, Walikota (*joint authority*). Bahkan dalam pasal 69 masih tergambar dominasi Eksekutif dalam pembentukn Peraturan Daerah dengan menyebutkan : Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Nomor 22 tahun 1999) rumusan itu sejalan dengan UUD 1945, pasal 5 ayat 1 yang menyebutkan "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Wewenang membentuk Perda, di bagi menjadi Perda mengatur rumah tangga di bidang etonomi dan urusan rumah tangga, di bidang tugas pembantuan, di bidang Otonomi Daerah,

⁷⁹ I Gede Dewa Wiraja, Tesis, *Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang DPRD Dalam Pembuatan Perda* (Studi Menurut UU No 22 Tahun 1999), Jokjakarta, UII, 2003, hlm 80-84

Perda dapat mengatur semua urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat (UU Nomor 22 tahun 1999 Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.⁸⁰ khusus untuk Kabupaten Kota UU Nomor 22 tahun 1999 menentukan bidang- bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan. Bidang-bidang itu adalah "pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi dan tenaga kerja (UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 11). Penjelasan pasal 11 ayat 1 menyebutkan : Pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada daerah Kabupaten dan Kota. Karena itu penyerahan wewenang tidak perlu dilakukan secara aktif tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh pemerintah.

Seperti telah dikemukakan diatas menurut UU Nomor 22 tahun 1999 masih menentukan bahwa Kepala Daerah dalam pembuatan Perda dengan persetujuan DPRD. Apabila kelak ada perubahan (seperti dipusat), dimana DPRD yang membentuk Perda, maka bukan persetujuan DPRD melainkan keputusan DPRD, dalam ungkapan persetujuan maka bisa juga diartikan'dapat juga tidak menyetujui atau

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 86

menolak rancangan perda atau menyetujui dengan perubahan perubahan.⁸¹

3. UU Nomor 32 Tahun 2004 Dengan Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Pemerintahan Daerah.

Sejak berlakunya UU Nomor 32 tahun 2004 dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, ini menjadi dasar hukum yang sangat kuat, sehingga memberikan keluasaan Kepada Daerah, kewenangan yang luas ini kecuali urusan yang enam yang menjadi kewenagn Pemerintah Pusat. Pelaksanaan kewenangan yang didistribusikan oleh UU Nomor 32 tahun 2004 dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 dalam bidang hukum di wujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah' dengan kata lain Undang-Undang ini menjadi dasar yuridis bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Bupati, Walikota Dan Gubernur untuk bersama-sama membuat Peraturan Daerah. Sebagaimana Pasal 42 ayat 1a Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Eksistensi UU Nomor 32 tahun 2004 dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenang yang cukup luas kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehingga dengan begitu dapat mengkreasikan

⁸¹ *Ibid*, hlm. 91

niatan politik daerah yang kemudian dikemas dalam bentuk Peraturan Daerah yang memuat visi misi pembangunan daerah berdasarkan aspirasi, kemampuan daerah. Namun disisi lain memberikan batasan yang jelas bahwa Peraturan Hukum Daerah yang nantinya dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama-sama dengan Pemerinyah Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah yang sederajat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kedudukan, yang penting, karena sebagai unsur dari Pemerintah Daerah . dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tugas dan wewenang DPRD antara lain:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui Rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan Perundang-Undangan lain, Keputusan Gubernur.

Bupati dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kedesasama Internasional di daerah;

d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;

e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;

f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah;

g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;

h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;

i. Membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah;

j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;

k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, ada usaha yang dilakukan secara sistematis untuk menjadikan DPRD tidak berfungsi sebagai badan Legislatif. Hal ini dimulai dengan menempatkan DPRD merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah disamping Kepala Daerah. Dengan konstruksi demikian Kepala Daerah akan mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah karena Gubernur, Bupati/Walikota yang kedudukannya sebagai Kepala Daerah. Kepala Daerah sekaligus kepala wilayah yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah. Kemudian dalam aspek lain yang umumnya dilakukan dalam rangka melemahkan DPRD adalah melalui mekanisme kontrol terhadap lembaga tersebut. Kontrol dilakukan dengan dua cara yang sangat efektif yaitu : *pertama*, dilakukan secara internal di lembaga DPRD, di daerah mekanisme yang tidak tertulis tetapi mewarnai interaksi antara DPRD dan kepala daerah yaitu mekanisme satu kamar atau setengah kamar, *kedua, recalling* yaitu jalan terakhir yang dilakukan kepala daerah kepada anggota DPRD yang kritis adalah dengan menyingkirkannya dari kelembagaan tersebut yang sangat populer di kenal dengan nama *recalling*.

4. Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009

Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 menyebutkan bahwa DPRD Kabupaten/Kota terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum (pasal 341). DPRD Kabupaten/Kota merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat

Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan pemerintahan Kabupaten/Kota. DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati dan Walikota (pasal 344 ayat 1A),DPRD juga bersama dengan Pemerintah Daerah membahas dan memberikan persetujuan terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diajukan oleh Bupati/Walikota (pasal 344 ayat 1B),DPRD juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota (pasal 344 ayat 1C).

Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 menjadi dasar hukum di dalam pembuatan Peraturan Daerah'dari pemaparan diatas DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah,kedudukan DPRD dan Pemerintah Daerah sama kedudukannya, keduanya saling melengkapi. Namun terkait pasal 344 ayat 1C. Sepertinya terjadi penyempitan kewenangan dalam menjalankan tugas, di mana DPRD hanya mempunyai tugas membuat Peraturan Daerah menentukan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), tetapi tidak mempunyai fungsi pengawasan terhadap kebijakan kebijakan yang dikeluarkan eksekutif, terkait Peraturan Bupati/Walikota dan Keputusan Bupati Walikota. Asumsi ini di dasarkan oleh Undang-Undang No 27 tahun 2009 Pasal 344 ayat 1 huruf C, yang berbunyi''DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

(APBD) Kabupaten/Kota. Jadi Undang-Undang No 27 tahun 2009 membatasi kontrol terhadap kebijakan kebijakan Eksekutif dengan demikian maka bisa menimbulkan kerugian pada masyarakat di akibatkan karena lemahnya wewenang DPRD.

5. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari Gubernur/Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur/Bupati dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda.⁸²

Asas Pembentukan Perda

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang undangan sesuai ketentuan Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu sebagai berikut :⁸³

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan

⁸² <http://www.birohukum.jogjaprov.go.id/index.php/berita/provinsi-diy/443-pembentukan-perda> ,diakses 12 November 2013

⁸³ *ibid*

perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan, yaitu setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam

interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut :⁸⁴

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

b. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi

c. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda

⁸⁴ *ibid*

senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesiadan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Asas *bhinneka tunggal ika*, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

k. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal /daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Proses Penyusunan Perda

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.

Proses pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:⁸⁵

- a. Proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda, terdiri penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan Perda.
- b. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
- c. Proses pengesahan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

Penjelasan dari ketiga tahap tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Proses penyiapan
 - 1) Perda Inisiatif Eksekutif, dilakukan tahapan kegiatan sebagai berikut:
 - b. Usulan dari SKPD yang bersangkutan

⁸⁵ *ibid*

- c. Rapat persiapan;
- d. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;
- e. Penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah;
- f. Pembahasan draft Rancangan Peraturan Daerah oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah, dengan mengikutsertakan SKPD terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;
- g. Melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draft Raperda yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi;
- h. Melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi materi Raperda; dan
- i. Membuat surat usulan Gubernur/Bupati/Walikota dengan dilampiri draft Raperda untuk selanjutnya disampaikan kepada DPRD.

2) Perda Inisiatif DPRD

Perda yang telah diusulkan DPRD akan di bahas oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah Setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama.⁸⁶

⁸⁶ *ibid*

b. Proses Mendapatkan Persetujuan DPRD

Guna mendapatkan persetujuan DPRD, dilakukan kegiatan pembahasan bersama-sama pihak Eksekutif terhadap draft Raperda yang telah diusulkan oleh Eksekutif, dengan mengacu pada Tata Tertib DPRD, pembahasan dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) atau Pansus DPRD bersama-sama dengan Tim Penyusun Produk Hukum Daerah. Setelah tercapai kesepakatan bersama maka akan diusulkan dalam rapat paripurna DPRD guna mendapatkan persetujuan dari DPRD.

c. Proses Pengesahan dan Pengundangan

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

Khusus untuk Raperda yang terkait dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang sebelum ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota, terlebih dahulu dikirimkan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota dan kepada Menteri Dalam

Negeri untuk Perda Provinsi untuk dilakukan evaluasi, dan apabila sudah disetujui baru ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan dikirimkan kembali ke Menteri Dalam Negeri/ Gubernur.⁸⁷

6. PP Nomor 1 TAHUN 2001

PP Nomor 1 tahun 2001 juga menjadi dasar hukum didalam pembuatan Peraturan Daerah, disebutkan bahwa usulan Raperda dapat diinisiasi oleh Pemda dan DPRD dengan aturan main yang berbeda. Berdasarkan PP Nomor 1 Tahun 2001, Penyusunan Raperda hasil usulan DPRD diawali oleh pengajuan usulan oleh sejumlah anggota yang terdiri atas lebih dari satu fraksi. Usulan tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD dalam bentuk Raperda, disertai penjelasannya. Usul tersebut kemudian diberi nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Setelah itu disampaikan oleh pimpinan DPRD pada rapat paripurna setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah (Pamus)

Sedangkan penyusunan Raperda hasil usulan Pemda, menurut Kepmendagri Nomor. 23 Tahun 2001, unit kerja dan pimpinan dinas/lembaga teknis daerah dapat mengambil prakarsa untuk menyusun Raperda. Usulan Raperda tersebut dimintakan persetujuannya kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Sebelum diajukan kepada Kepala Daerah, Sekretaris Daerah melalui bagian hukum bisa melakukan harmonisasi dan sinkronisasi.

⁸⁷ *ibid*

Permohonan persetujuan dilampiri dengan pokok-pokok pikiran atau konsepsi pengaturan, yang memuat:

- a. Latar belakang, maksud dan tujuan pengaturan;
- b. Dasar hukum;
- c. Materi yang diatur, dan
- d. Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain.

Pada proses penyusunan Raperda yang merupakan usulan dari DPRD, menurut PP Nomor 1 Tahun 2001, *drafting* Raperda baru dapat dimulai setelah rapat paripurna DPRD memutuskan menerima dan menetapkan usulan menjadi usulan DPRD, pembahasan lebih lanjut atas usulan tersebut dilakukan oleh komisi/rapat gabungan komisi/Panitia Khusus. Dalam hal pembahasan diserahkan kepada Pansus, pimpinan DPRD membentuk Pansus. Komisi adalah salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Salah satu tugas komisi adalah melakukan pembahasan terhadap Perda dan rancangan keputusan DPRD. Sama seperti pamsus dan komisi, Pansus juga merupakan alat kelengkapan DPRD yang dibentuk pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan dari Pamsus. Tetapi, tidak seperti Pamsus dan komisi yang bersifat tetap, Pansus bersifat sementara. Pansus dibentuk untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas tertentu dengan kemungkinan diperpendek atau diperpanjang jangka waktunya.

Komisi/rapat Gabungan Komisi/Pansus yang ditugasi untuk

membahas Raperda tersebut lewat pimpinannya memberikan penjelasan kepada seluruh anggota DPRD dalam rapat paripurna. Dalam rapat tersebut, kepala daerah memberikan pendapat yang kemudian dijawab oleh pimpinan komisi/rapat gabungan komisi/Pansus. Sebelumnya, Raperda tersebut disertai penjelasannya disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah secara tertulis, melalui sekretaris daerah.

Pada tahap *drafting*, keterlibatan publik juga tergantung pada niat baik dan kesadaran Pemda maupun DPRD untuk membuka ruang bagi pihak yang berkepentingan terhadap Raperda yang akan disusun untuk dapat terlibat. Namun demikian, niatan ini juga dipengaruhi oleh minimnya kemampuan legal *drafting* dan substansi para anggota DPRD. Keterlibatan masyarakat dan Ornop juga tergantung pada pendekatan yang dilakukan mereka kepada Pemda dan anggota DPRD. Sebagai contoh, penyusunan, dalam penyusunan Raperda Wonosobo, Arupa dan Ornop lainnya malah diberi kepercayaan untuk menyusun draft.

7. PP Nomor 16 Tahun 2010⁸⁸

PP ini diundangkan pertama kali pada tanggal 28 Januari 2010 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2010 Nomor 22 dan tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104 terdiri dari 121 Pasal dan 18 bab. PP Nomor 16 tahun 2010 tentang pedoman

⁸⁸ <http://www>. Catatan Terhadap PP Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tatib DPRD. Com. Ronal Rofiandri. Diakses 25 Juli 2013

Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat daerah tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya di tulis PP Nomor 16 tahun 2010) merupakan ketentuan yang memfasilitasi prosese perumusan tata tertib DPRD untuk tatanan muatan minimal sesuai dengan Pasal 325 ayat 3 dan Pasal 376 ayat 3 UU nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Terkait dengan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan PP nomor 16 tahun 2010 Pasal 3 :

- a. Dewan perwakilan rakyat daerah membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah,
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah.

Pasal 10A dimana terkait hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah : Anggota DPRD mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Kemudian Pasal 22 terkait dengan pelaksanaan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) :

1. Setiap anggota DPRD mempunyai hak menyampaikan rancangan peraturan daerah
2. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud ayat 1 disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan omor pokok oleh sekretaris DPRD.
3. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud ayat 2 oleh pimpinan DPRD di sampaikan kepada badan legislasi daerah untuk di lakukan pengkajian.
4. Berdasarkan pegkajian badan legislasi daerah pimpinan DPRD menyampaikan pada sidang paripurna.
5. Dalam rapat paripurna, para pengusul diberikan kesempatan memberikan pejelasan atas usul prakarsa sebagaimana yang dimaksud ayat 2.

6. Pembahasan mengenai suatu usul prakarsa sebagaimana yang dimaksud ayat 5 dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada,
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangannya, dan
 - b. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan anggota DPRD lainnya.
7. Usul prakarsa sebelumnya diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan atau mencabutnya kembali.
8. Rapat paripurna DPRD memutuskan menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
9. Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa kepala daerah.

B. Peran DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031

Pemerintah daerah dan DPRD salah satu kewenangannya adalah membentuk Peraturan Daerah (Perda) oleh sebab itu sebuah Peraturan Daerah bisa saja berasal dari inisiatif dari Eksekutif (Bupati) dan juga bisa berasal dari DPRD.⁸⁹ Secara normatif sebuah Peraturan Daerah mengalami sebuah tahapan-tahapan pembentukan, tahapan tersebut adalah tahap pengusulan, tahap pembahasan, tahap persetujuan dan tahapan pengesahan. Terkait dengan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031, merupakan prakarsa dari Bupati Kabupaten Wonosobo, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Wonosobo tidak mempunyai peran mengusulkan Perda

⁸⁹ *Tata Tertib Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo*, Pasal 88 Ayat 1, hlm. 79

tersebut, peran dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Wonosobo baru terlihat di dalam pembahasan dan persetujuan.⁹⁰

Dalam pengusulan dimana Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati (dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonosobo 2011-2031, dalam pengajuannya dilampirkan Raperda dan diajukan dengan surat Bupati kepada pimpinan Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).⁹¹ kemudian rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati disiapkan dan diajukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.⁹² tentunya dalam hal ini Raperda tentang RTRW juga melalui mekanisme yang sudah ditetapkan dalam Tata tertib penyusunan Peraturan Daerah yang ada di Kabupaten Wonosobo.

Setelah surat Bupati disampaikan kepada pimpinan DPRD dan disertai Raperda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031. Disini DPRD mempunyai peran turut terlibat dalam penyusunan Perda tersebut' maka dilakukanlah pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Bupati dan DPRD bersama-sama membahas Rancangan Peraturan Daerah. Pembahasan terkait dengan Raperda dilakukan melalui dua (2) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

⁹⁰ Wawancara dengan HM.Asnawi. SE.MM, Ketua Baleg DPRD, Anggota Pansus I RTRW, diruang Seksi persidangan, Kamis 3 Oktober 2013

⁹¹ Tata Tertib Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo, Pasal 90 Ayat 1

⁹² *ibid*

Pembicaraan tingkat I. Dalam hal peraturan daerah berasal dari inisiatif dari Bupati dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :

1. Penjelasan Bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah'
2. Pandangan umum Fraksi-Fraksi terhadap Raperda'
3. Tanggapan atau jawaban Bupati atas pandangan umum Fraksi-Fraksi.

Dalam pembahasan pada tingkat satu inilah peran DPRD mulai terlihat dimana DPRD mendengarkan semua pemaparan dari Bupati terkait dengan Raperda RTRW, dan DPRD memberikan pandangan-pandangannya terkait materi tentang Raperda RTRW, dan DPRD membuat Pansus yang bertugas membahas Raperda tersebut, semua Anggota Pansus diambil dari wakil-wakil dari setiap Fraksi dan Komisi yang ada di DPRD Kabupaten Wonosobo, selanjutnya Pansus tersebut disebut Pansus 1 yang terdiri dari 18 Anggota DPRD Kabupaten Wonosobo. Pansus tersebut bertugas mengkaji dan menganalisis apakah Raperda yang diusulkan oleh Bupati layak untuk dibahas didalam sidang Paripurna kemudian untuk disahkan menjadi Perda. Laporan dari kerja Pansus inilah nantinya di usulkan untuk ditetapkan menjadi Perda. Pada saat pembahasan tentang Raperda RTRW Pansus meminta perpanjangan waktu, akhirnya pada Sidang Paripurna memberikan tambahan waktu untuk Pansus I selama 1 bulan.

Kemudian pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat II adalah pembahasan pengambilan keputusan dalam sidang Paripurna, terkait dengan Raperda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nomor 2 tahun 2011-2031, pembicaraan tingkat II sebagaimana pasal 92 ayat 2 (Tata Tertib Kabupaten Wonosobo), pimpinan DPRD/Pimpinan Sidang Paripurna setelah mendengar hasil dari kerja Panitia-Khusus dan pandangan akhir dari Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Wonosobo kemudian menyampaikan didalam Sidang Paripurna, meminta kepada persetujuan dari Anggota secara lisan terkait dengan Raperda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031, untuk disahkan menjadi Perda. Terkait dengan Raperda RTRW tersebut semua Anggota DPRD Kabupaten Wonosobo sepakat dan menyetujui bahwa Raperda RTRW tersebut segera disahkan menjadi Perda.

Setelah DPRD dan Bupati menyetujui bersama-sama, lalu pimpinan DPRD menyampaikan kepada Bupati untuk disahkan menjadi Perda. Selambat-lambatnya 7 hari setelah persetujuan bersama, kemudian terhitung 30 hari sejak dilakukan persetujuan bersama, Bupati menandatangani namun bila tidak ditandatangani setelah 30 hari sejak persetujuan bersama dengan DPRD maka secara otomatis Raperda tersebut sah menjadi Perda.

Dari ke empat tahapan pembuatan Perda Nomor 2 tentang RTRW Kabupaten Wonosobo 2011-2031. DPRD Kabupaten Wonosobo

berperan dalam 2 tahapan yaitu tahapan pembahasan dan persetujuan, pembahasan dimana DPRD turut mendengarkan penjelasan dari Bupati terkait Raperda tersebut, kemudian menyampaikan pandangan pandangan Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Wonosobo, kemudian DPRD membentuk Pansus yang secara khusus mengkaji terkait dengan Raperda RTRW tersebut. Dalam hal persetujuan DPRD/Anggota DPRD memberikan perannya yaitu menyetujui bahwa Raperda tentang RTRW yang sudah dibahas untuk segera disahkan menjadi Perda.

C. Pandangan Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Wonosobo dalam Perannya membentuk Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031

1. Penjelasan Bupati Wonosobo Pada Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Wonosobo dalam Ragka Pengajian Raperda RTRW⁹³

Penjelasan Bupati Wonosobo terkait dengan Raperda RTRW yang tertanggal 14 Februari 2011, Nomor : 188.3/209/HK/2011.

Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo :

⁹³ *Risalah Sidang Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031, hlm. 1-2*

- a. Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2008 tentang urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Wonosobo Pasal 3 ayat 1 huruf e dan penjelasan serta lampirannya bahwa dalam urusan pemerintahan bidang penataan ruang, Pemerintah Daerah wajib mengatur penataan ruang dengan menetapkan Peraturan Daerah;
- b. Bahwa adanya perubahan landasan hukum dalam penataan ruang yakni di undangkannya Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 yang berakibat pengaturan penataan ruang wilayah yang ada, baik Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota harus menyesuaikannya sebab pelaksanaan penyusunan penataan ruang harus dapat memadukan kebijakan mulai dari kebijakan Nasional sampai dengan kebijakan Kabupaten/Kota;
- c. Bahwa peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonosobo sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 20 tahun 1999 telah berakhir masa berlakunya sehingga harus disusun kembali yang disesuaikan dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan;
- d. Bahwa kondisi eksisting ruang wilayah Kabupaten Wonosobo mengalami banyak perubahan;

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonosobo dengan mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi Jawa Tengah pedoman dan petunjuk pelaksanaan penataan ruang yang telah ditetapkan oleh pemerintah, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah.

Selanjutnya dalam menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonosobo dengan memperhatikan :

- a. Perkembangan permasalahan ditingkat Provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang Kabupaten Wonosobo;
- b. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Wonosobo;
- c. Keselarasan aspirasi pembangunan Kabupaten Wonosobo;
- d. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten yang berbatasan dan
- f. Rencana tata ruang kawasan strategis

Sedangkan rancangan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo memuat :

- a. Kebijakan dan strategi
- b. Struktur ruang wilayah

- c. Sistem jaringan prasarana wilayah
- d. Pola ruang wilayah
- e. Penetapan kawasan strategis Kabupaten
- f. Arah pemanfaatan ruang wilayah
- g. Pengendalian pemanfaatan ruang
- h. Peran serta masyarakat

Keberadaan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sangat penting mengingat peraturan ini menjadi pedoman untuk :

- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah
- b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah
- c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah Kabupaten Wonosobo
- d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sektor
- e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi
- f. Penetapan ruang kawasan strategis

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo yang kami ajukan merupakan dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.

2. Pandangan Fraksi PDIP⁹⁴

Berkaitan dengan Perda Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), maka Fraksi PDIP berpandangan :

- a. Karena pentingnya Perda RTRW yang tentunya sudah mengacu pada Undang- Undang Nomor. 26 tahun 2007 dan PP Nomor. 26 tahun 2008 serta Perda RTRW Provinsi. Dalam mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan wilayah Kabupaten serta keserasian antar sektor dan akan dijadikannya arah dan pedoman pembangunan dalam jangka waktu 20 tahun kedepan, maka harus di perhatikan kawasan strategis agar peruntukan dan manfaatnya betul-betul optimal dengan tetap memperhatikan struktur ruang wilayah sesuai fungsi dan manfaatnya. Dengan tetap memperhatikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- b. Terkait dengan galian C yang tidak sekedar merusak alam beserta ekosistemnya, tetapi sudah berkali -kali meimbulkan korban jiwa, ada baiknya disamping memang perlu untuk

⁹⁴ *Risalah Sidang Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031, hlm. 2-3*

direklamasi, perlu di pertimbangkan pula misalnya : lokasi galian C yang berada di Kalikoto Kertek untuk bisa di jadikan *rest area*. Tentunya hal ini bisa menjadi solusi baik menyangkut masalah kerusakan alam ataupun bisa memberikan lapangan pekerjaan bagi para buruh penambang galian C.

- c. Terkait dengan sepadan sungai, rool jalan dan ruas jalan. Masih dijumpai pelanggaran pelanggaran bangunan yang berdiri disepanjang sepadan sungai, bahkan ada bangunan yang berdiri di atas sungai, banyaknya bangunan yang berdiri tidak sesuai dengan melanggar rool jalan, juga masih banyak dijumpai bahu dan badan jalan yang dijadikan tempat penampungan kayu log disepanjang jalan Kalijajar-Kepil yang sangat mengganggu dan membahayakan lalu lintas.
- d. Terkait dengan Rencana Tata Ruang yang berhubungan dengan instansi vertikal yang diluar kewenangan Pemerintah Daerah agar dikordinasikan lebih intensif sehingga tidak menimbulkan persepsi, intervensi Pemerintahan Daerah kepada instansi vertikal.
- e. Terkait dengan penataan kawasan pertanian baik itu kawasan perkebunan, tananman pangan, peternakan dan kawasan lain, pertanian basah dan lahan pertanian kering dimana di masing-masing kawasan mempunyai potensi-potensi lokal

yang bisa dikembangkan untuk menunjang agrobisnis dan agrowisata agar kawasan yang dijadikan sentra unggulan pertanian dan pengembangannya di sesuaikan dengan arahan pengendalian dan pemanfaatan wilayah sesuai fungsinya.

3. Pandangan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)⁹⁵

Berkaitan dengan Perda RTRW Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), menyampaikan pandangannya : sebagaimana tertuang pada konsideran Raperda tentang Rencana Tata Runang Wilayah , bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, memerlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif dan partisipatif, agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Dalam rangka mewujudkan keterpaduan pembangunan antar sektor, daerah dan masyarakat maka Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan arahan lokasi investasi pembangunan yang dilaksanakan pemerintah, masyarakat dan/atau dunia usaha.

Mengacu pada peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang penataan ruang,

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 4-5

Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103), Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5160), Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 tahun 2010, Tambahan Lembaran Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 28), Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 1 tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Wonosobo tahun 2005-2025, yang menjadi acuan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo.

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) setelah mengikuti pembahasan Raperda Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang penuh dengan dinamika, secara prinsip bisa menerima perbaikan-perbaikan dan perubahan redaksi maupun substansi isi Raperda yang telah dibahas oleh panitia khusus untuk selanjutnya ditetapkan menjadi Perda Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo dengan catatan-catatan sebagai berikut :

1. Pada paragraf 9 pasal 43 ayat 4, huruf a tentang Perkantoran Militer Kodim 0707 yang berbunyi : Komando Distrik Militer (KODIM) 0707 berada di Kecamatan Wonosobo''dirubah menjadi''Komando Distrik Militer (KODIM) 0707 berada di kawasan perkotaan Wonosobo.
2. Pada paragraf 9 Pasal 43 Ayat 5, huruf a tentang Perkantoran Kepolisian yang berbunyi''Kepolisian Resort (POLRES) berada di Kecamatan Wonosobo' dirubah menjadi Kepolisian Resort (POLRES) berada di kawasan Perkotaan Wonosobo.

4. Pandangan Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN)⁹⁶

Pandangan Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) terkait dengan Perda Tata Ruang dan Wilayah, pada dasarnya Fraksi menerima Raperda tersebut untuk disahkan menjadi Perda, namun dalam hal ini Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) memberikan catatan-catatan sebagai berikut : 1. Terkait dengan penetapan kawasan PKW, PKLp, PPK dan PPL agar dikoreksi kembali, karena hingga hari ini Pansus 1 dan Fraksi PAN belum menerima data yang dijanjikan tim penyusun terkait dengan scoring dan penentuan bobot analisis hirarki struktur ruang; 2. Belum tercantumnya rencana pengembangan jalan kolektor (K2) yang menghubungkan Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Magelang, jalur Sapuran-Kajhoran dan jalur Sapuran – Salaman; 3. Belum adanya kejelasan dan klarifikasi dengan PT. KAI terkait rencana

⁹⁶ *Ibid*, 6-8

pengembangan jalur Kereta Api Wonosobo- Banjarnegara-Purwokerto, agar hal ini di tindak lanjuti.

5. Pandangan Fraksi Partai Golongan Karya (GOLKAR)⁹⁷

Pandangan fraksi parati golkar terkait rencana tata dan ruang wilayah adalah :

1. Raperda RTRW Kabupaten Wonosobo yang segera akan ditetapkan, akan lebih efektif jika Pemerintah Kabupaten, dapat menerjemahkan substansi materi Perda ini dengan searah, sebangun dan sinergis dalam menetapkan Perda yang sama pada rencana detail tata ruang kawasan, sehingga kedepan dapat dihindari terjadinya tumpang tindih Perda RTRW antara Pemerintah Kabupaten dengan dan Perda RDTRK pada masing-masing Kecamatan.
2. Konstitensi pelaksanaan Perda ini menjadi penancangan dan bagian terpenting dalam menjamin terwujudnya landasan pembangunan tahap selanjutnya, untuk itu, penegasan sanksi atas pelanggaran tata ruang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, yang menuntut proses perencanaan tata ruang harus

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 9-11

diselenggarakan dengan baik agar penyimpangan pemanfaatan ruang dapat dicegah.

3. Mempertegas apa yang sudah disarankan oleh pansus agar segera setelah mendapatkan persetujuan DPRD dan sudah mendapatkan evaluasi dari Gubernur Jawa Tengah, agar segera di tindak lanjuti dengan beberapa hal, yaitu ;
 - a. Menyusun Peraturan Bupati terkait hal-hal yang memerlukan pengaturan lebih lanjut.
 - b. Menyusun rencana-rencana detail tata ruang kawasan strategis Kabupaten
 - c. Agar RTRW Kabupaten ini dapat memenuhi hajat hidup masyarakat Wonosobo, maka Fraksi Partai Golkar, menegaskan agar Perda ini di jadikan acuan utama dalam setiap perencanaan pembangunan di Kabupaten Wonosobo dan untuk mewujudkan itu, serta untuk melaksanakan amanat Pasal 26 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 kepada **Eksekutive** dan **Legeslative** agar melakukan penyesuaiaan terhadap Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
4. Fraksi Partai Golkar mempertegas kembali bahwa, untuk mengoptimalkan pelaksanaan Perda ini dan untuk

melaksanakan amanat Pasal 14 dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Fraksi Partai Golkar, menyarankan kepada Eksekutif untuk segera menyusun rencana detail tata ruang yang mengatur tentang tata ruang kawasan-kawasan strategis Kabupaten dalam bentuk Peraturan Daerah tersendiri. Dan telah diamanatkan dalam Raperda yakni selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun, setelah Raperda ini ditetapkan menjadi Perda.

5. Berkenaan dengan rencana penggoprasian kembali jalur Kereta Api jalur komuter Wonosobo-Banjarnegara-Purbalingga-Purwokerto dan revitalisasi Stasiun Kereta Api Wonosobo yang merupakan tindak lanjut dari perda RTRW propinsi Jawa Tengah, agar hal ini di kordinasikan dengan PT. KAI dan pemerintah propinsi Jawa Tengah. Disamping, melihat kondisi lapangan, perlu adanya proses sosial yang cukup panjang, terutama terhadap masyarakat yang menempati lahan milik PT.KAI, hal ini sangat penting untuk mengantisipasi timbulnya sengketa dan kerawanan sosial yang lain
6. Sebagaimana tujuan perda RTRW Kabupaten yang menyebutkan bahwa untuk "mewujudkan Kabupaten yang berbasis agroindustri dan pariwisata yang didukung pertanian. Disini menjelaskan bahwa, Kabupaten Wonosobo

merupakan potensi unggul pariwisata, maka Fraksi Partai Golkar mengusulkan dan mendukung adanya kawasan wisata religi di Kabupaten Wonosobo yang memasukan makam makam para Ulama dan Umaro' yang masuk kriteria dalam dokumen resmi sejarah Kabupaten Wonosobo, sebagai kawasan wisata religi pada 9 (sembilan) makam yaitu :

- a. Makam Kyai Walik-Wonosobo
- b. Makam Kyai Karim-Mojotengah
- c. Makam Tumenggung Jogonegoro-Selomerto
- d. Makam Syech Abdullah Silomanik-Kejajar
- e. Makam Tumenggung Silomanik-Kaliwiro
- f. Makam Kyai Asmorosufi-Sapuran
- g. Makam Syech Abdullah Qhotbudin-Mojotengah
- h. Makam Kyai Muntaha Al Hafidz-Mojotengah

Kawasan-kawasan makam inilah, nantinya akan dijadikan objek wisata religi oleh para peziarah, dan tentunya akan menambah nilai ibadah juga membawa barokah dalam aspek ekonomi khususnya kepada masyarakat sekitar dan umumnya masyarakat Wonosobo.

6. Pandangan Fraksi Partai Demokrat (PD)⁹⁸

Pandangan Partai Demokrat (PD) terkait dengan perda RTRW sebagai berikut :

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 12-14

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan suatu dokumen yang sangat penting dalam konteks pelaksanaan pembangunan tahun 2010-2030, sesuatu yang mustahil pembangunan bisa berjalan dengan baik tanpa dukungan dokumen RTRW. Pengaturan mengenai tata cara evaluasi Raperda RTRW terdapat dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang.

Hampir tiga tahun berlaku sejak Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang diterbitkan. Undang-Undang ini mengamatkan agar setiap Provinsi di Indonesia menyusun atau menyesuaikan Peraturan Daerah (Perda) Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP)-nya selambat-lambatnya dalam waktu dua tahun sejak Undang-Undang ini diterbitkan, dan agar setiap Kabupaten/Kota menyusun atau menyesuaikan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW)-nya selambat-lambatnya dalam waktu tiga tahun.

Dalam proses penyelesaian Perda RTRW daerah tersebut, terdapat berapa masalah yang cukup pelik di lapangan, salah satunya adalah konflik pemanfaatan ruang untuk sektor kehutanan yang selama ini menghambat proses tersebut. Perda RTRW daerah merupakan acuan bagi implementasi pembangunan dan investasi di daerah dengan menjaga koridor keberlanjutan lingkungan, oleh karena itu beberapa upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mempercepat upaya penyelesaian Perda RTRW daerah, sehingga diharapkan dengan

adanya RTRW sebagai acuan, pembangunan di daerah tidak terhambat, investasi dapat berjalan, dan lingkungan yang berkelanjutan dapat dipertahankan.

Apabila dalam pelaksanaan RTRW banyak ditemukan perubahan yang memungkinkan adanya perubahan muatan Perda yang mengatur tentang RTRW, Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (UUPR) sudah memuat antisipasi terhadap segala segala kemungkinan yang terjadi di lapangan. Masa berlaku RTRW adalah 20 tahun. Dalam pelaksanaannya, akan dilakukan pengawasan berkala setiap 5 tahun untuk memastikan bahwa pelaksanaan RTRW berjalan dengan optimal. Perubahan yang terjadi sebelum masa pengawasan berkala, untuk dapat ditindak lanjuti dengan perbaikan RTRW, haruslah menyangkut hal yang khusus, tergantung dari urgensi kebutuhan masing-masing daerah. Oleh karena itu, meskipun secara nomenklatur RTRW merupakan produk perencanaan, segala substansi yang tercantum dalam RTRW harus merupakan perencanaan yang matang dan telah melalui kajian lapangan yang komprehensif faktual dan aktual.

Dalam implementasinya semua komponen terkait perda RTRW harus konsisten mulai dari pemberian izin, penertiban dan pemberian sanksi bagi yang tidak melaksanakan amanat Undang-Undang dan Perda RTRW. Sebagai contoh terjadinya pelanggaran terkait galian C, sepadan sungai, rool dan ruas jalan, IMB dan lain-lain.

Penyalahgunaan izin menjadi penyebab utama, padahal proses perijinan merupakan suatu hal yang penting untuk dilalui jika ingin mendirikan suatu bangunan, pemerintah seharusnya bersikap tegas terhadap penyimpangan yang terjadi. Penyalahgunaan wewenang aparat pemerintah harus diakhiri sehingga terwujud pemerintahan yang baik dan memberikan pengakuan aspek perlindungan daya dukung lingkungan (*good environmental governance*), adanya peraturan yang mengutamakan fungsi ekologi, penegakan supremasi hukum, melaksanakan pembangunan yang menghormati dan memenuhi hak-hak dasar (*basic rights*) masyarakat serta prinsip keadilan lingkungan (*environmental justice*) serta akses yang setara terhadap sumber-sumber kehidupan.

Untuk memaksimalkan fungsi Perda RTRW ini tentunya diperlukan beberapa tolak ukur untuk menilai apakah Perda RTRW ini mendukung perwujudan pemerintahan yang baik dan memberikan pengakuan aspek perlindungan daya dukung lingkungan (*good environmental governance*) yang meliputi :

1. Pemberdayaan masyarakat, tersedianya akses publik terhadap informasi dan masyarakat ikut dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.
2. Transparansi, Perda RTRW harus menjamin keterbukaan dalam pengelolaan SDA

3. Desentralisasi yang demokratis termasuk pemberdayaan masyarakat lokal
4. Pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan berkelanjutan, tidak terbatas pada pengakuan tekstual tetapi secara konsisten dijabarkan pada peraturan untuk mencegah dan menanggulangi masalah lingkungan
5. Pengakuan hak masyarakat adat dan masyarakat setempat untuk mencegah terjadinya pelanggaran atas hak mereka
6. Konsistensi dan harmonisasi kesesuaian substansi antara satu Pasal dengan Pasal lainnya dalam suatu produk hukum dan kesesuaian antara substansi Perda RTRW dengan substansi dan semangat yang tercermin dalam konstitusi
7. Kejelasan (*Clarity*) untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum dan mempengaruhi daya penegakan yang *enforceability* yaitu ketersediaan sanksi yang menimbulkan efek jera, ketersediaan mekanisme pengaduan masyarakat dan penindaklanjutannya.

7. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP)⁹⁹

⁹⁹ *Ibid*, 15-16

Bahwa adanya perubahan landasan hukum penataan ruang, yaitu diundangkannya Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 yang berakibat pengaturan pengaturan ruang wilayah yang ada, baik Nasional, Provinsi dan Kabupaten Kota harus menyesuaikannya, sebab pelaksanaan penyusunan penataan ruang harus dapat memadukan kebijakan Nasional sampai dengan kebijakan Kabupaten/Kota

Bahwa Perda Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonosobo sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 20 tahun 1999 telah berakhir masa waktu berlakunya sehingga harus disusun kembali yang disesuaikan dengan ketentuan peraturan Perundang -Undangan,

Terkait dengan penjelasan Bupati terkait adanya pengajuan 4 Raperda maka sudah barang tentu DPRD sebagai mitra Pemerintah Kabupaten untuk memberikan tanggapan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi legislasi dalam menjalankan roda Pemerintahan Kabupaten Wonosobo. Bahwa kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang bermuara pada tingkat kesejahteraan masyarakat. oleh karena itu FPPP memandang perlu untuk mengkaji ulang terhadap Perda yang baik sesuai dengan kondisi dan peraturan yang lebih menjadi dasar referensi selanjutnya. Untuk itu FPPP menyayapaikan pandangannya : Raperda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo, dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah

administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut.

Wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang didasarkan pada pendekatan wilayah, dengan batasan wilayah administratif yang setiap wilayah merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Didalam sub sistem tersebut terdapat SDM dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan yang berbeda-beda, yang mana apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong kearah adanya ketidakseimbangan pemanfaatan ruang.

Berkaitan Dengan penataan ruang wilayah secara khusus perlunya penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau, yang proporsi luasnya telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Untuk menyesuaikan perkembangan dan untuk mengantisipasi adanya adanya kompleksitas perkembangan permasalahan dalam penataan ruang perlu dibentuk Perda yang baru sebagai pengganti Perda Nomor 20 tahun 1999 tentang RTRW.

8. Fraksi Gerakan Nurani Umat¹⁰⁰

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonosobo adalah merupakan dasar dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Pendek Dan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 17-18

tuntutan dalam melaksanakan pembangunan lima tahun kedepan guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang dinamis sesuai dengan aspirasi yang berkembang melalui mekanisme yang berlaku untuk mewujudkan tatanan pemerintahan yang baik, yang tentunya dalam implementasinya jangan sampai bertentangan dengan sistem perencanaan pembangunan Nasional, yaitu pendekatan politik dan aspiratif, perencanaan dengan pendekatan aspiratif dimaksudkan bahwa RTRW penyusunan dan pelaksanaannya dengan memperhatikan kepada RTRW Nasional dan RTRW Provinsi dan RPJPD yang telah menyerap aspirasi semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan daerah.

RTRW tahun 2011-2031 diupayakan harus bisa meningkatkan pembangunan masyarakat di segala bidang, khususnya kearifan lokal yang ada di Kabupaten Wonosobo ini harus bisa dimanfaatkan untuk menuju masyarakat yang sejahtera, RTRW adalah merupakan impian duapuluh tahun kedepan, suatu impian dapat tercapai apabila kita melihat kemampuan yang kita miliki, tanpa melihat kemampuan yang ada tak mungkin impian itu tercapai, disamping itu harus ada perubahan yang dilakukan terus menerus dan terencana oleh seluruh komponen di daerah untuk mewujudkannya, juga adanya evaluasi lima tahunan.

10. Jawaban Eksekutif Atas Pandangan Fraksi-Fraksi¹⁰¹

Jawaban eksekutif terhadap pandangan fraksi-fraksi yang disampaikan mengenai materi/substansi dapat dijelaskan sebagai berikut :

Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031, untuk menjaga konsistensi pelaksanaan peraturan daerah RTRW dengan menempuh langkah- langkah, antara lain :

- a. Optimalisasi tugas dan fungsi kordinasi penataan ruang daerah (BKPRD) yang didalamnya terdapat pokja perencanaan tata ruang, pokja pemanfaatan dan pengendalian ruang
- b. Penentuan dan pemberian perizinan pemanfaatan ruang disesuaikan dengan muatan yang diatur dalam Perda RTRW
- c. Penyusunan kebijakan pengaturan zonasi yang lebih rinci kedalam rencana rinci/detail tata ruang

Mengenai korelasi konsep perdagangan dan jasa dengan Raperda RTRW telah memuat kawasan peruntukan dan jasa dalam kawasan strategis dengan sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi. Kawasan peruntukan perdagangan dan jasa yang dimaksud adalah untuk pelayanan skala Regional Kabupaten, sedangkan untuk perencanaan

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 19-27

dengan skala yang lebih rinci akan dijabarkan dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) beserta peraturan zonasinya.

Sedangkan Raperda RTRW telah memuat substansi penetapan ruang wilayah untuk pertambangan, industri, permukiman dan pariwisata yang tidak boleh mengganggu fungsi lindung.

Hal tersebut dengan mendasarkan pada kriteria penyusunan RTRW yang pengaturannya oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Pertanian dimana disebutkan bahwa penetapan fungsi berdasarkan kriteria skorsing dari hasil tumpang susun (*overlay*) dari peta dan data kemiringan lereng, curah hujan, jenis tanah, dan geologi. Sehingga akan diperoleh fungsi kawasan lindung, kawasan penyangga, kawasan budidaya tanaman tahunan dan kawasan budidaya tanaman semusim.

Untuk data kehutanan telah dilakukan paduserasi materi kehutanan dengan pengaturan oleh menteri kehutanan tentang peta penunjukan kawasan hutan dan perairan Provinsi Jawa Tengah yang diperbaharui dengan basis Peta Dasar Tematik Kehutanan (PDTK) yang didalamnya terdiri atas hutan lindung, hutan produksi terbatas dan hutan produksi tetap yang tertuang dalam berita acara padu serasi kehutanan. Namun demikian, bukan berarti semua usaha dan/atau kegiatan dilarang dikawasan hutan lindung. Artinya, masih diperbolehkan pada kawasan hutan lindung untuk dilakukan pemanfaatan berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan dan pemunggutan hasil hutan

bukan kayu dengan melakukan izin sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 26 Undang- Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam Raperda RTRW juga mengatur tentang kawasan peruntukan industri yang didalam ketentuan peraturan zonasinya disebutkan adanya beberapa aturan yang harus diikuti agar kawasan peruntukan industri tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dengan harapan Raperda RTRW dapat menciptakan iklim investasi yang baik dan mendukung wilayah yang pro investasi.

Disamping itu Raperda RTRW ini, memang telah mempertimbangkan faktor sosiologis diantaranya perkembangan penduduk yang dapat dilihat dalam analisis mengenai perhitungan proyeksi penduduk untuk menentukan fasilitas pelayanan yang sesuai dengan daya layan penduduknya terutama hingga 20 tahun mendatang dan tidak melupakan aspek normalis/penegakan hukum. Hal ini dapat dilihat pada bagian arahan sangksi dan ketentuan peraturan zonasi pemanfaatan ruang serta ketentuan perizinan.

Perlu diketahui bersama bahwa penyusunan RTRW dilakukan dengan berasaskan pada kaidah-kaidah perencanaan yang mencakup asas keselarasan, keserasian, keterpaduan, kelestarian, keberlanjutan serta keterkaitan antara wilayah baik didalam wilayah Kabupaten Wonosobo maupun antar wilayah kabupaten sekitarnya. Sehingga perencanaan tata ruang tidak mengabaikan aspek manusia dalam

masyarakat, mendukung ketahanan lingkungan dan menumbuhkan nilai keberlanjutan.

Dalam hal pemanfaatan ruang , Raperda RTRW sudah sesuai dengan dengan pedoman penyusunan RTRW Kabupaten dengan skala kedetailan pada tingkat regional dan berskala 1:50.000, yang akan diperjelas dalam rencana turunannya berupa Rencana Detail Tata Ruang pada skala detail 1:25.000, 1:10.000 dan bahkan dapat sampai dengan skala 1:5.000. disamping itu adanya penetapan sistem pelayanan perkotaan dan pedesaan yang berhierarkhi dari PKW, PKLp,PKL, dan PPL berdasarkan fungsinya, diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang disesuaikan dengan kapasitas daerah tersebut sehingga kesenjangan antar wilayah dapat dikurangi.

Disamping itu, bahwa penyusunan RTRW skala Kabupaten masih bersifat umum dengan ketentuan skala perencanaan 1: 50.000, sehingga kegiatan kegiatan yang lebih detail belum tertuang/nampak didalam RTRW dan kegiatan yang nampak bersifat kawasan. Hal ini dalam pola ruangnya dikenal dengan istilah''kawasan Peruntukan''. Oleh karena itu kegiatan yang bersifat detail akan dijabarkan dalam Rencana Detail Tata Ruang dengan skala perencanaan 1 : 5.000 yang dapat dijabarkan dalam skala yang lebih besar lagi menjadi Rencana Tata Bangunan Dan Lingkungan (RTBL) ataupun *detail engineering design* (DED) sebgaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, bahwa Rencana Detail

Tata Ruang (RDTR) Kabupaten merupakan penjabaran dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten ke dalam rencana distribusi pemanfaatan ruang dan bangunan serta bukan bangunan pada kawasan perkotaan maupun kawasan fungsional Kabupaten. Muatan yang direncanakan dalam RDTR kegiatan berskala kawasan atau lokal dan lingkungan, dan/atau kegiatan khusus yang mendesak dalam pemenuhan kebutuhannya.

Sehingga kegiatan-kegiatan penataan pasar, terminal bongkar belum terlihat dengan jelas didalam RTRW ini, namun akan terlihat pada hirarkhi penataan ruang yang lebih rendah seperti Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

Kedepan, dalam tahap pemberlakuan Perda RTRW untuk bangunan yang sudah berdiri dan tidak sesuai dengan tata ruang dengan mengingat bahwa perencanaan tata ruang merupakan perencanaan pada kawasan terbangun sehingga perlu ada *win win solution*. Artinya jika memungkinkan masih diperbolehkan dengan syarat-syarat tertentu, misal jika terbangun pada kawasan resapan air, maka harus dengan melengkapi dengan pembangunan sumur resapan, sumur biopori. Jika ada budidaya dikawasan lindung luar hutan lindung, maka konsep pertaniannya harus menerapkan kaidah konservasi seperti pembuatan teras sesuai kultur lereng/menyabuk gunung, menerapkan agrosilvopastura atau pertanian terpadu dengan kehutanan dan peternakan, atau dengan intervensi teknis lainnya.

Agar perwujudan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna dan tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang, maka klasifikasi pemanfaatan ruang dalam Raperda RTRW telah disesuaikan dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16 tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan RTRW Kabupaten dengan memuat :

- a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah Kabupaten
- b. Rencana struktur ruang wilayah Kabupaten
- c. Rencana pola ruang wilayah Kabupaten
- d. Penetapan kawasan strategis Kabupaten
- e. Arahan pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten
- f. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten yang memuat ketentuan umum peraturan zonasi dan ketentuan perizinan.

Sedangkan penyelesaian sengketa dilakukan dengan cara bermartabat yakni dengan pengaturan dalam ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten yang juga memuat ketentuan umum peraturan zonasi ketentuan perizinan.

Kebijakan tata ruang wilayah merupakan perencanaan terpadu mulai dari tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hal ini dengan telah disesuaikan RTRW Kabupaten dengan RTRWN dan RTRWP. Pengaturan hal-hal di Kabupaten Wonosobo yang termuat dalam RTRWN dan RTRWP telah diakomodasi. Sebagai contoh, telah

memasukan ruas jalan Batur-Dieng yang merupakan ruas jalan strategis Provinsi (RTRWP Provinsi), contoh kawasan Perkotaan Wonosobo sebagai pusat kegiatan kawasan (PKW), Perkotaan Kertek sebagai Pusat Kegiatan Lokal dipromosikan (PKLp), Kawasan Panas Bumi Dieng, Kawasan Dataran Tinggi Dieng.

Sedangkan dalam rencana penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonosobo secara umum telah memuat Tentang Rencana Struktur Ruang dan Rencana Pola Ruang, yaitu :

- a. Rencana struktur ruang berisikan :
 1. Rencana pusat pemukiman yang berisikan sistem wilayah dan sistem perkotaan
 2. Rencana sistem jaringan prasarana yang berisikan sistem jaringan transportasi, energi, telekomunikasi, persampahan/sanitasi, SDA dll.
- b. Rencana pola ruang berisikan :
 1. Peruntukan kawasan lindung
 2. Peruntukan kawasan budidaya

Kedua peruntukan kawasan ini berisikan kegiatan pelestarian lingkungan hidup, ekonomi, sosial, budaya dan kegiatan lainnya seperti Hankam.

Sehingga dalam penyusunan RTRW ini sudah dilakukan kajian secara komprehensif dari berbagai aspek guna membagi ruang kedalam fungsinya berdasar daya dukung dan daya tampungnya.

Mengingat bahwa dalam suatu wadah/wilayah administrasi itu pasti terdapat ruang dan aktifitas yang ada dalam ruang yang semuanya akan saling pengaruh dan dipengaruhi maka dalam perencanaannya RTRW dibahas mengenai semua itu, dengan kata lain ketika kita bicara masalah pertanian maka sudah tentu dibahas juga masalah jaringan transportasi maupun jaringan pemasaran serta upaya peningkatan produk dan peningkatan nilai tambah dari produk.

Daerah perbatasan memang menjadi perhatian dalam RTRW, karena daerah perbatasan mempunyai peran strategis dalam berbagai hal. Hal ini telah dituangkan dalam RTRW Kabupaten Wonosobo, tetapi dalam pengembangannya dengan memperhatikan fungsi-fungsi kawasan dan keterpaduan dengan Wilayah Kabupaten tetangga. Secara nyata dalam penyusunan Naskah Akademis RTRW dengan melakukan sinkronisasi perencanaan dengan kabupaten tetangga yang dikenal dengan istilah **”proses Paduserasi RTRW”**. Hal ini telah sesuai dengan apa yang dipersyaratkan oleh Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11 tahun 2009 tentang pedoman persetujuan substansi dalam penetapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota, beserta rencana rincinya dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 tahun 2008 tentang tata cara evaluasi rancangan Peraturan Daerah Tentang Tata Ruang Daerah.

Sebagai contoh bahwa daerah perbatasan sudah mendapatkan porsi sesuai dengan fungsinya, yakni adanya kawasan **Dieng** yang

merupakan kawasan perbatasan dengan beberapa kabupaten ditetapkan sebagai kawasan strategis lindung tanpa mengabaikan ekonomi dan sosial masyarakat dengan pengembangan pariwisatanya. Juga kawasan **Sawangan** yang merupakan kawasan perbatasan dengan Kabupaten Banjarnegara ditetapkan sebagai daerah pertumbuhan ekonomi dengan kedudukannya sebagai kota tani utama dalam **Agropolitan Rojoto (Kaliworo, Sukoharjo, Leksono dan Selomerto)**. Demikian juga kawasan koridor **Kledung** yang berbatasan dengan Kabupaten Temanggung merupakan kawasan pertumbuhan ekonomi dan kawasan **Wadaslintang** yang merupakan perbatasan dengan Kabupaten Kebumen merupakan kawasan pengembangan ekonomi melalui pariwisata.

Seperti telah dijelaskan diatas bahwa RTRW disusun secara komprehensif dengan memandang dari berbagai sektor atau sudut pandang, yang secara umum dapat dikelompokkan dalam 3 pilar, yaitu pilar ekonomi termasuk didalam 9 sektor ekonomi, pilar sosial termasuk didalamnya pendidikan, keagamaan, kesehatan, budaya, politik dan lain lain, dan pilar lingkungan termasuk didalamnya adalah SDA dan upaya pelestariannya. Dimana ketiga pilar inilah yang dikenal dengan pilar pembangunan berkelanjutan. Sehingga nantinya, dalam pelaksanaan RTRW pembangunan dapat berjalan secara berkelanjutan dengan memperhatikan generasi yang akan datang. Penyusunannya melalui analisis yang komprehensif dengan memperhitungkan prediksi dua

puluh tahun kedepan sehingga diharapkan RTRW ini selalu relevan dengan perkembangan zaman selama 20 tahun kedepan.

Kaitannya dengan letak dan kondisi tipografi, Kabupaten Wonosobo memiliki kawasan lindung yang cukup luas dengan kondisi eksisting banyak masyarakat yang melakukan kegiatan budidaya pertanian pada kawasan lindung tersebut, dengan status kepemilikan adalah tanah milik, maka upaya-upaya yang dilakukan adalah melalui intervensi teknis. Artinya dengan meletakkan peraturan zonasi (*zoning regulation*) pada kawasan tersebut dengan persyaratan, misalnya boleh melakukan aktifitas pertanian melalui pertanian ramah lingkungan dengan menerapkan pertanian lorong (*alay cropping*) dengan menanam tanaman keras dengan kerapatan tertentu, melakukan terasering, dan lain lain sesuai dengan kajian teknis yang sesuai dengan kondisi lapangan. Sehingga fungsi lindung kawasan masih tetap terjaga dengan tidak meghilangkan usaha ekonomi bagi masyarakat.

Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 disebutkan bahwa tata ruang justru sebagai salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Disamping itu, pemerintah diwajibkan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) kedalam penyusunan atau evaluasi : Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya.

Adapun kedudukan KLHS dalam perencanaan tata ruang adalah KLHS merupakan bagian dari analisis tata ruang, bukan produk

rencana, dimana hampir semua hal-hal yang menjadi fokus dalam analisis KLHS juga menjadi fokus analisis tata ruang. Selanjutnya analisis KLHS yang juga muncul dalam analisis RTRW adalah analisis *supply and demand*. Analisis ini akan memberikan informasi daya tampung dan karakteristik fisik (lingkungan hidup), sosial dan ekonomi wilayah secara utuh yang tercantum dalam profil tata ruang disusun kebijakan dan strategi penataan ruang yang tepat untuk mewujudkan tujuan penataan ruang yang akan dicapai.

Selain itu, sudah dilakukan analisis dengan pendekatan ekosistem-ekoregion yang sehingga dalam Raperda RTRW memuat adanya kawasan DAS Serayu sebagai salah satu kawasan strategis-fungsi daya dukung lingkungan hidup. Disamping itu telah diatur dalam rencana pola ruang sebagai berikut :

- a. Kawasan hutan lindung
- b. Kawasan yang memberi perlindungan kawasan bawahannya
- c. Kawasan perlindungan setempat
- d. Kawasan suaka alam, pelestarian alam, dan cagar budaya
- e. Kawasan rawan bencana alam
- f. Kawasan lindung geologi dan kawasan lindung lainnya berupa perlindungan plasma nutfah.

Setelah melalui tahapan-tahapan maka Raperda Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo secara sah ditetapkan pada tanggal 6 Agustus 2011 oleh Bupati Wonosobo

dan secara sah berlaku di seluruh wilayah hukum Kabupaten Wonosobo dan mengikat kepada seluruh masyarakat Kabupaten Wonosobo.

11. Laporan hasil kerja Pansus 1 RTRW¹⁰²

Berdasarkan hasil pembahasan materi Raperda pada Panitia Khusus 1, pansul menyimpulkan sebagai berikut :

- a. Terkait dengan kawasan peruntukan pertanian, pansus 1 memandang perlunya kajian ulang terhadap kawasan-kawasan pertanian baik itu kawasan perkebunan, tanaman pangan, peternakan pada kawasan lahan pertanian basah dan lahan pertanian kering dimana ada potensi lokal seperti tanaman jagung, cengkeh, singkong, petai ataupun ketela dan potensi lain yang belum masuk kedalam RTRW.
- b. Terkait Dengan Rencana Tata Ruang yang berhubungan instansi instansi vertikal yang diluar kewenangan pemerintah daerah agar dikordinasikan lebih intensif sehingga tidak mengganggu nantinya setelah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
- c. Terkait dengan rencana pengaktifan kembali jalur Kereta Api berupa jalur komuter Wonosobo-Banjarnegara-Purwokerto dan revitalisasi Stasiun Kereta Api Wonosobo yang merupakan tindak lanjut dari Perda RTRW Provinsi agar hal dikordinasikan dengan PT.KAI dan pemerintah Provinsi

¹⁰² *Ibid*, hlm 28-30

Jawa Tengah. Disamping itu melihat kondisi lapangan perlu adanya proses sosial yang panjang terutama terhadap masyarakat yang menempati lahan milik PT.KAI untuk mengantisipasi timbulnya sengketa dan kerawanan sosial yang lain.

- d. Pansus 1 menyetujui Raperda Kabupaten Wonosobo tentang RTRW Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031 untuk dibahas pada tingkat selanjutnya dan untuk ditetapkan menjadi Perda.

Setelah melihat pemaparan yang disampaikan Bupati Kabupaten Wonosobo, serta melihat pendapat Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Wonosobo, serta laporan hasil kerja Panitia Khusus 1 maka Raperda tentang RTRW pada dasarnya, semua unsur yang terlibat dalam penyusunan Raperda tersebut menyetujui agar Raperda tersebut ditetapkan menjadi Perda.

D. Kendala-kendala yang dihadapi DPRD Kabupaten Wonosobo dalam perannya membentuk Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031

Peran DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yaitu, bahwa wewenang DPRD membentuk Peraturan Daerah (Perda) dilakukan

bersama sama dengan Gubernur, Bupati dan Walikota (*Joint Authority*).

Wawancara dengan HM.Asnawi, SE.MM. ketua Baleg sekaligus anggota Pansus pembuatan Perda Nomor 2 tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031. Mekanisme dan proses pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang RTRW sebelumnya dilakukan dengan melakukan riset akademik (naskah akademis)' kemudian dituangkan kedalam bentuk Raperda dan lalu dilakukan pengkajian apakah Raperda tersebut bertentangan atau tidak dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, sehingga nantinya saat Perda tersebut sudah siap ditetapkan tidak akan terjadi masalah dibelakang hari,disebabkan karena muatan isi Perda tersebut bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di atasnya, jadi dalam hal pembentukan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031 Pemerintah Daerah'dalam hal ini eksekutive dan legeslative benar-benar mendasarkan pada prinsip kehati-hatian.

Selanjutnya beliau mengatakan terkait dengan isi materi Perda tentunya semuanya disesuaikan dengan kearifan lokal Wonosobo, dimana penetapan zona kawasan haruslah sesuai dengan kondisi wilayah masing-masing daerah, dan tidak menghilangkan potensi potensi daerah/wilayah dan kearifan masyarakatnya sehingga perda

tersebut dapat efektif diterapkan ditengah masyarakat. Kearifan-kearifan lokal ini perlu mendapat perlindungan hukum sehingga mempunyai kekuatan yang mengikat' itu sebabnya Pemeritah Daerah baik itu eksekutive maupun legeslative bekerja keras melahirkan Perda Nomor 2 tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031. dalam mekanisme pembentuka perda tentunya melibatkan semua unsur baik itu LSM, SKPD dan Tokoh Masyarakat Kabupaten Wonosobo.

Selanjutnya terkait dengan kendala-kendala yang di hadapi dilapangan' menurut HM.Asnawi.SE.MM Perda Nomor 2 termasuk Perda yang tidak mengalami banyak dinamika politik, bahkan lebih terkesan mulus tanpa hambatan, hanya saja memang di awal-awal pembuatan Perda tersebut terjadi ketidak sinkronan antara pihak-pihak terkait dalam penyusunan Perda, terkait dengan materi muatan Perda, mengingat bahwa perda nomor 2 tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Wonosobo 2011-2031 merupakan inisiatif Pemerintah Daerah (eksekutif) yang tentunya melibatkan unsur-unsur SKPD yang ada di daerah di Kabupaten Wonosobo. Dalam pembuatan Perda Nomor 2 tahun 2011 Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031 kendala yang muncul adalah terkait dengan SKPD, dimana saat menetapkan satu produk hukum (Perda) terjadi ketidak siapan salah satu SKPD dan adanya kurang kordinasi

sehingga terjadi ketidak sepahaman masing-masing SKPD yang terlibat dalam penyusunan Raperda.

Kemudian upaya-upaya yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menatasi masalah-masalah tersebut adalah'tentunya karena masalah /hambatan yang timbul karena kurangnya kordinasi masing-masing SKPD maka Dewan Perwakilan Rayat Daerah (DPRD) mendorong di lakukannya komunikasi kepada masing-masing SKPD sehingga sampai terjadi keselarasan, kemudian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menyampaikan juga memberikan masukan terkait dengan kerangka dasar pemikiran terkait dengan isi materi Perda Nomor 2 tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam hal ini juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mendorog agar regulasi yang nantinya sudah ditetapkan pelaksanaannya di lapangan bisa sesuai dengan perutukannya dan tentunya sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) yang sudah ditetapkan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan BAB III maka penulis dapat menyimpulkan berbagai kesimpulan sebagai berikut :

1. Dasar hukum pembentukan Perda oleh DPRD yaitu : Karena merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar NKRI 1945, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, PP Nomor 1 tahun 2001 dan PP Nomor 16 tahun 2010.
2. Peranan DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Wonosobo 2011-2031, terlihat dalam pembahasan tingkat I dan pembahasan tingkat II, dalam pembahsan tingkat I DPRD mendengar pemaparan dari Bupati dan DPRD melalui Fraksi-Fraksinya menyampaikan pandangan. DPRD Kabupaten Wonosobo juga membentuk Pansus Raperda RTRW Kabupaten Wonosobo 2011-2031, pembentukan Pansus ini disebabkan oleh luasnya materi Raperda RTRW tersebut. DPRD juga dalam

pembahasan tingkat II yaitu persetujuan, dan tidak ada masalah antara DPRD dan pihak Eksekutif.

3. Pandangan Fraksi-Fraksi DPRD Kabupaten Wonosobo, seperti Fraksi PDIP, PKB, PD, PPP, dan Gerakan Nurani Umat mempunyai pandangan yang hampir sama, dimana Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 tentang RTRW memang perlu disusun mengingat Perda tersebut sebagai acuan pembangunan Kabupaten Wonosobo 20 tahun yang akan datang. Diamping itu ada pula perbedaan pandangan Fraksi yaitu, PAN, GOLKAR, yang melihat agar Pemerintah Daerah memperjelas kembali jalur Kereta Api jalur komuter Wonosobo-Banjarnegara-Purbalingga-Purwokerto, hal ini sangat penting untuk mengantisipasi timbulnya sengketa dan kerawanan sosial. Namun perbedaan pandangan tidak berpengaruh pada saat persetujuan, artinya pada saat persetujuan semua Fraksi sepakat menyetujui.
4. Kendala-kendala yang dihadapi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031, ialah terkait SKPD yang kurang terkordinasi, mengingat Peraturan Daerah RTRW merupakan inisiatif eksekutif yang tentunya melibatkan semua unsur SKPD yang ada di daerah Kabupaten Wonosobo. Sedangkan upaya-upaya

yang dilakukan DPRD mengatasi kendala-kendala tersebut adalah mengkordinasikan dengan cara mendorong agar dilakukannya komunikasi masing-masing SKPD agar terjadi kesatuan pemikiran.

B. Saran

1. Untuk mewujudkan hukum daerah yang baik (Perda), hendaknya Pemerintah Daerah dan DPRD hendaknya bekerjasama dengan unsur akademis (dalam penyusunan naskah akademis)/pakar Perundang-Undangan sehingga dapat dihasilkan produk hukum yang berkualitas dan memberikan manfaat kepada masyarakat.
2. Agar setiap pembentukan Peraturan Daerah (Perda) partisipasi masyarakat haruslah terus ditingkatkan sehingga dalam rangka *good governance* dengan begitu keinginan/aspirasi masyarakat dapat terserap di dalam materi Peraturan Daerah (Perda).
3. Hendaknya Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat hendaknya mempertimbangkan kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi,A,Hamid, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Negara*,
Disertasi UI. 1990
- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*, Edisi Ketiga. Jakarta:
Reneka Cipta, 2001
- Atmosudirjo, Prajudi *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
Cetakan Kedelapan,1986
- Budiardjo, Miriam. *Dasar Dasar Ilmu Politik*,Jakarta,PT. Gramedia,1977
- Bintan R,Saragihan dan Moh Kusnadi, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta. 2007
- Basah, Sjahran. *Perlindungan Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*,
Orasi Ilmiah, UPNAD, 1986
- C.S.T Cansil Dan Cristine C.S.T. Cansil, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*,
PT. Bumi Aksara, Edisi Refisi Cetakan Pertama, Jakarta. 2003
- Fajar ND, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum
Normatif &Empiris*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan 1, Nusa Media,
Bandung, 2009
- Huda, Nimatul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta 2005
- Heri,Susanto Dkk, *Otonomi Daerah Dan Kompetensi Lokal
(Pikiran Serta Konsepsi Syaukani HR)*, PT.Dyatama Milenia, Jakarta.2003
- Hadjon, Philipus M, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*,
Sebuah Setudi Tentang Prinsip- Prinsipnya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan
Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, PT Bina Ilmu,
Surabaya, 1987
- Ibrahim, Johnny, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*,
Cetakan Keemat, Malang: Bayumedia Publishing, 2011
- Kusnardi ,Moh, dan Bintan R.Saragih,*Ilmu Negara*,
Ciputat 15417 Tangerang Banten, Gaya Media Pratama Jakarta, 2007
- Kansil ,C.S.T. dan Christine S.T.Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*,
Cetakan Kedua,PT. Pradnya Pratama,Jakarta.2005

- Kusumaatmaja, Mochtar, *Pemantaban Cita Hukum Dan Asas Asas Hukum Nasional Dimasa Kini Dan Masa Yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta. 1995
- Kusumaatmaja, Mochtar, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung. 1995
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum UII, 2001
- Mahfud MD, Moh. *Pilar- Pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999
- Muhammad ,Tahir Azhary,*Negara Hukum*, Disertasi UI, 1992,
- Mahmud ,Marzuki, Peter *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011
- Philipus,M.Hadjhon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 1999
- Poerbopranoto,Koentcoro, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, PT.Eresco, Bandung. 1987
- Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, Cetakan Kelima, 1997,
- Soejito,Irawan *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Cetakan Kedua , PT Rineka Citra Jakarta. 1990.
- Soekanto, Soerjono *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI-Press, 2008
- Yamin, Moh, *Proklamasi dan Kontituante Republik Indonesia*, Cet.Kedua, PT Djambatan, Jakarta. 1952
- [http ://www.Lembaga Perwakilan.Com](http://www.Lembaga Perwakilan.Com).Rifka Septriyani, Akses Juli 2013
- <http://www.Lembaga Perwakilan Dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat, Jimli Asshiddiqi>, Akses 25 Juli 2013

Krangka Wawancara Perda Nomor 2 tahun 2011 RTRW Wonosobo

1. Bagaimana tahapan-tahapan dalam Pembentukan Perda No 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo yang dilakukan oleh DPRD Kab. Wonosobo?
2. Bagaimana aturan yang mengatur tentang proses pembentukan Perda tersebut?
3. Apakah UU No. 32 tahun 2004 telah memberikan gambaran secara jelas tentang mekanisme pembuatan Perda?
4. Apa saja cakupan materi yang dimuat Perda No 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo?
5. Wewenang apa saja, yang dapat diterapkan oleh DPRD dalam pembentukan Perda tersebut?
6. Bagaimana proses pembentukan muatan materi dan konsep yang dapat dilakukan oleh DPRD?
7. Bagaimana penilaian yang kelayakan pasal demi pasal yang akan disetujui bersama?
8. Apakah proses pembentukan Perda No 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
9. Apakah selama pembentukan Perda tersebut terdapat pihak-pihak tertentu yang melakukan pengawasan?
10. Bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau lembaga lain selamannya?
11. Bagaimana bentuk pertanggung jawaban yang dapat dilakukan oleh DPRD dalam pembentukan Perda tersebut?
12. Apakah dalam pembentukan Perda No 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo ada kendala-kendala yang dihadapi?
13. Apa saja kendala yang dihadapi oleh DPRD dalam melakukan tahap awal hingga akhir saat pengesahan?
14. Masalah apa yang menjadi perhatian khusus dalam selama pembentukan Perda tersebut?

15. Bagaimana upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh DPRD untuk mengatasi kendala-kendala yang terjadi selama proses pembentukan Perda tersebut?
16. Apakah setelah Perda tersebut dibuat ada pihak-pihak yang merasa keberatan?

RIWAYAT HIDUP

- Nama : Ajis Supangat SH.I.MH
- Tempat Lahir : Waepute, Mamuju 30 Desember 1987
- Agama : Islam
- Alamat : Desa, Lamuk, Kec, Kaliworo, Kab, Wonosobo, Jawa Tengah,
HP, 082324415921
- Pendidikan :
- a. SDN INPRES Waepute/Mamuju, Sulawesi Barat, Tahun 1999
 - b. SLTP N 3 Budong-Budong/Mamuju, Sulawesi Barat,
Tahun 2002
 - c. SLTA YPS Topoyo, Mamuju, Sulawesi Barat, Tahun 2005
 - d. S1 Fakultas Syariah/Siyasah Jinayah, IAIN Antasari Banjarmasin,
Kalimantan Selatan, Tahun 2012
 - e. S2 Ilmu Hukum/HTN Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2013
- Nama Orang Tua :
- a. Ayah : Saiman (Alm)
 - b. Ibu : Suliyah

c. Alamat : Desa Mata Air, Kec Kaubun, Kab Kutai-Timur,
Kalimantan Timur

Yogyakarta,....November 2013

Penulis

AJIS SUPANGAT