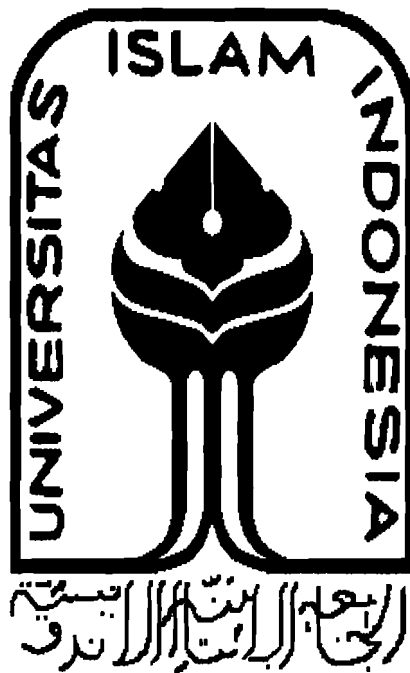


PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL  
NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN  
DI KABUPATEN BANTUL

TESIS



OLEH

JOHAN EKO SUDARTO

Nomor Mahasiswa : 05912152  
BKU : Hukum Tata Negara/Administrasi Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2008

HALAMAN PERSETUJUAN

PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL  
NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN  
DI KABUPATEN BANTUL

TESIS

OLEH

JOHAN EKO SUDARTO

Nomor Mahasiswa : 05912152  
BKU : Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

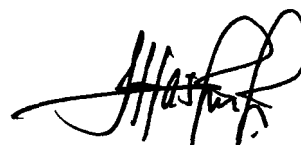
Telah disetujui oleh :

Pembimbing I



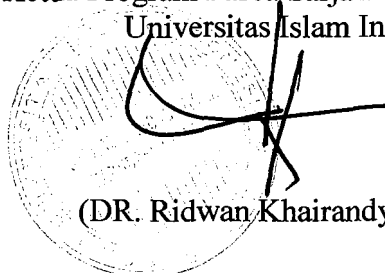
(Prof. DR. Dahlan Thaib, SH, MSi.)

Pembimbing II



(Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH)

Mengetahui,  
Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



(DR. Ridwan Khairandy, SH, MH)

HALAMAN PANITIA PENGUJI

PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL  
NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN  
DIKABUPATEN BANTUL

TESIS

OLEH

JOHAN EKO SUDARTO

Nomor Mahasiswa : 05912152  
BKU : Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan didepan Dewan Penguji pada hari **Sabtu, 8 Maret 2008** dan dinyatakan **LULUS**

TIM PENGUJI :

KETUA,



( Prof. DR. Dahlan Thaib, SH, MSi )

ANGGOTA I



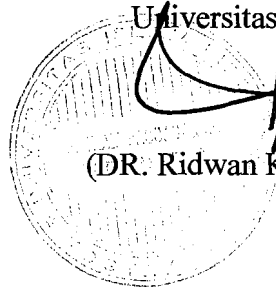
( Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH )

ANGGOTA II



( Hj. Ni matul Huda, SH, MHum )

Mengetahui,  
Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



(DR. Ridwan Khairandy, SH, MH)

Manjing ing kahanan  
kanggo ngawulo marang Allah SWT  
lan Nabi Muhammad SAW

ABSTRAKSI  
PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL  
NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN  
DIKABUPATEN BANTUL

Bahwa dengan adanya otonomi daerah maka daerah berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dimana dalam menjalankan fungsinya sebagai daerah otonom harus mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dibuat antara DPRD dan Kepala Daerah, bentuk peraturan tersebut adalah Peraturan Daerah.

Lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul menjadi sesuatu yang menarik untuk dikaji karena merupakan satu-satunya peraturan daerah bernuansa syariah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah *pertama*; apakah urgensi/pentingnya pembentukan peraturan daerah ini, *kedua*; bagaimanakah proses pembentukan peraturan daerah tersebut, *ketiga*; bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut.

Dalam penelitian ini, menggunakan kerangka teoritis dari konsep ide negara hukum, *rechstaat*, dan *the rule of law* dari Aristoteles, Imanuel Kant, Stahl, AV Dicey, konsep teori tentang pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, konsep teori demokrasi dan teori tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Jenis penelitian yang digunakan adalah gabungan antara studi empiris dan studi doktrinal, kemudian analisis data yang digunakan adalah dengan metode analisis penelitian kualitatif, kemudian menarik kesimpulan dengan cara deduktif.

Dari penelitian ini, dapat diketahui bahwa latar belakang pembentukan peraturan daerah ini adalah mengatur dan melarang kegiatan pelacuran di Kabupaten Bantul, karena kegiatan ini bertentangan dengan norma agama dan susila, membawa implikasi negatif terhadap kehidupan beragama, dan bertentangan dengan kehidupan religius masyarakat, serta untuk membangun pariwisata yang humanis berbasis pada budaya sehingga wisatawan akan tercerahkan dengan budaya lokal.

Proses pembentukan peraturan daerah ini, melalui beberapa tahapan-tahapan antara lain : *pertama*; proses penyiapan rancangan peraturan daerah oleh eksekutif, *kedua*; proses mendapatkan persetujuan/pembahasan di DPRD, *ketiga*; proses mendapatkan pengesahan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah ini dapat ditemukan dalam setiap tahapan pembentukannya, dimana setiap stake holder di Kabupaten Bantul mendukung diterbitkannya peraturan daerah ini, walaupun ada sebagian kelompok masyarakat yang menentang keberadaan dari peraturan daerah ini. Untuk itu dalam membuat peraturan perundang-undangan sebaiknya menggunakan naskah akademik dan diumumkan melalui media massa sehingga masyarakat mengetahui secara terperinci rancangan peraturan perundang-undangan.

## KATA PENGANTAR

### *Bismillahirrahmanirrahim*

Pertama dan utama sekali penulis panjatkan rasa syukur alhamdulillah kehadlirat Allah Swt atas segala rahmat, nikmat dan hidayah-Nya yang tidak terhingga dan senantiasa dilimpahkan kepada penulis, termasuk juga dalam penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan sebagai salah satu syarat dalam rangka menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dalam menempuh studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia ini, penulis sempat merasakan dan membayangkan tidak akan selesai. Hal ini mengingat beratnya beban yang penulis hadapi baik dari segi substansi materi, keluarga dan finansial terutama setelah terjadinya gempa bumi 27 Mei 2007 di Yogyakarta dan sekitarnya, dimana orang tua dan mertua termasuk menjadi korban didalamnya, sehingga ada perasaan untuk tidak melanjutkan studi ini. Akan tetapi, atas bantuan berbagai pihak baik moril maupun materiil disertai dengan kerja keras, tekun, tabah dan sabar diiringi dengan berdo'a dan tawakal kepada Allah SWT, akhirnya studi ini dapat penulis selesaikan. Oleh karena itu, penulis sangat menyadari dengan selesainya studi ini semata-mata adalah rahmat dan karunia dari Allah SWT yang selalu penulis syukuri. Selain itu, penulis merasa berhutang budi dan sudah seharusnya pada kesempatan yang baik ini, perkenanlah penulis

menghaturkan banyak ucapan terima kasih kepada semua pihak, khususnya kepada yang terhormat sebagai berikut :

*Pertama*, ucapan terima kasih penulis kami haturkan kepada Bupati Gunungkidul (Bapak Suharto, SH) melalui Bapak Asisten Bidang Administrasi dan Keuangan yang telah mengizinkan penulis untuk mengikuti studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;

*Kedua*, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Bpk. Prof. DR. Dahlan Thaib, SH, MSi selaku Pembimbing I yang ditengah kesibukan beliau sebagai Asisten bidang Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, selalu memotivasi penulis untuk segera menyelesaikan studi ini, sehingga dapat dipergunakan di dalam masyarakat;

*Ketiga*, ucapan terima kasih yang sama penulis sampaikan kepada Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH selaku Pembimbing II yang ditengah-tengah kesibukan beliau sebagai Sekretaris Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, secara tulus masih dapat menyediakan waktu untuk melakukan pengarahan, bimbingan, berdiskusi dan dorongannya kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini, terutama berkaitan dengan sistematika dan keruntutan alur pikir penulisan tesis ini.

*Keempat*, ungkapan terima kasih tidak lupa kami ucapkan kepada Rektor Universitas Islam Indonesia, cq. Dekan Fakultas Hukum dan Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memperkenankan penulis untuk menimba ilmu di lembaga ini, sudah barang tentu penulis banyak

memerlukan bantuan pelayanan baik pengurusan akademik dan administrasi terutama keringanan dalam pembayaran biaya kuliah yang jadi cukup merepotkan. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik beliau dan menempatkan sebagai amal sholeh di sisi-Nya.

*Kelima*, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Gunungkidul yang telah memberikan kelonggaran waktu kepada penulis, yang mana disela-sela sebagai karyawan di Instansi yang Bapak pimpin penulis diberi kesempatan untuk mengikuti proses studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan tak kalah pentingnya adalah penggunaan fasilitas kantor terutama komputer/notebook beserta printernya, sehingga tugas-tugas dari perkuliahan dapat terselesaikan dengan baik.

*Keenam*, ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada seluruh pengurus Perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, karena memperkenankan penulis meminjam buku melebihi dari kuota batas maksimal peminjaman buku.

*Ketujuh*, ucapan terima kasih tidak ketinggalan pula penulis sampaikan kepada Bupati Bantul, Ketua DPRD Kabupaten Bantul, Sekretaris DPRD Kabupaten Bantul beserta Staff, Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul, Kepala Satuan Polisi pamong Praja Kabupaten Bantul, Kepala Dinas Sosial Kabupaten Bantul yang telah menerima penulis untuk melakukan penelitian, mencari bahan tesis dan melakukan wawancara sehingga penelitian dapat terselesaikan dengan baik.



*Kedelapan*, ungkapan terima kasih ini tidak lupa penulis sampaikan kepada teman-teman angkatan tahun 2006 di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, sebagai tempat berbagi suka dan duka selama studi.

*Kesembilan*, ungkapan terima kasih ini tidak lupa penulis sampaikan kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dan menyertai dalam penulisan tesis ini sehingga penulis mampu tetap bertahan dan menyelesaikan penulisan tesis ini.

Pada gilirannya, ungkapan terima kasih yang setulus-tulusnya harus penulis sampaikan kepada orang tua Almarhum Sapari Hadi Sumartono dan Ibu Sumirah yang seorang diri membesarkan 4 (empat) orang anak yang masih kecil. Semoga Allah SWT mengampuni segala dosa-dosa dan kesalahannya, menerima amal ibadahnya dan mengasihinya sebagaimana beliau telah mengasihi penulis pada waktu kecil.

Akhirnya, ungkapan terima kasih yang tulus dan dalam harus pula penulis sampaikan kepada istri penulis Asih Wulandari dan anak-anak penulis Khofifah Rizqi Aunillah dan Latifah Rizqi Aunillah yang telah ikut merasakan suka dan duka selama studi ini. Banyak waktu yang tersita dan perhatian kasih sayang yang hilang ditengah-tengah keluarga yang telah kita korbankan bersama demi untuk suksesnya studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik kalian dan menempatkannya sebagai amal sholihah di sisi-Nya Amin.

Terakhir kali, selama studi khususnya ketika penulisan tesis, penulis menyadari telah banyak berbuat salah dan khilaf kepada semua pihak baik sengaja maupun tidak kami sengaja. Oleh karena itu, pada kesempatan yang baik ini penulis mohon maaf yang sebanyak-banyaknya. Semoga karya kecil ini ada manfaatnya, amiin.

*Alhamdulillah rabbil 'alamin*

Yogyakarta, 8 Maret 2008

Johan Eko Sudarto

## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN.....	i
ABSTRAKSI .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	ix
BAB I : PENDAHULUAN .....	1
A. LATAR BELAKANG .....	1
B. PERUMUSAN MASALAH .....	8
C. TUJUAN PENELITIAN .....	8
D. MANFAAT PENELITIAN .....	9
E. KERANGKA TEORITIS .....	9
F. METODE PENELITIAN .....	28
1. Jenis Penelitian .....	28
2. Sumber Data .....	29
3. Tempat dan Lokasi Penelitian .....	30
4. Pengumpulan Data .....	30
5. Analisis Data .....	31
G. SISTEMATIKA PENULISAN .....	31
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	34
A. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN..	34

<b>B. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
DI INDONESIA .....	47
1. Undang-Undang Dasar .....	48
2. Undang-Undang .....	50
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang .....	54
4. Peraturan Pemerintah .....	59
5. Peraturan Presiden .....	64
6. Peraturan Daerah .....	66
<b>C. PEMERINTAHAN DAERAH .....</b>	<b>69</b>
1. Pengertian Pemerintahan Daerah .....	69
2. Fungsi Pemerintahan Daerah .....	71
<b>D. PERATURAN DAERAH .....</b>	<b>72</b>
<b>E. BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN DAERAH .....</b>	<b>81</b>
1. Kepala Daerah .....	81
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	83
3. Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah .....	85

**BAB III : PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN**

<b>BANTUL NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL .....</b>	<b>87</b>
<b>A. URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL .....</b>	<b>87</b>

B. PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN	
BANTUL NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN	
PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL .....	96
1. Proses Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah .....	98
2. Proses Mendapatkan Persetujuan (Pembahasan di DPRD) .....	100
3. Pengesahan dan Pengundangan Peraturan Daerah .....	140
C. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN	
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR	
5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN	
DI KABUPATEN BANTUL .....	143
BAB IV : PENUTUP .....	158
A. KESIMPULAN .....	158
B. SARAN .....	160
DAFTAR PUSTAKA .....	162
LAMPIRAN .....	166

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Evolusi Hierarkhi Peraturan Perundang-undangan 1966-2004 .....	47
Tabel 2 : Jumlah Tempat Ibadah .....	91
Tabel 3 : Komposisi Asal Partai Politik Anggota DPRD .....	115
Tabel 4 : Nama-Nama Juru Bicara Fraksi .....	118
Tabel 5 : Nama-Nama dan Asal Fraksi Anggota Panitia Khusus .....	127
Tabel 6 : Pendapat Akhir Fraksi-Fraksi .....	135

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah otonom adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk itu kepada daerah diberikan wewenang untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>1</sup>

Dengan demikian bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya yaitu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Adanya perubahan paradigma dan arah politik tersebut maka menyebabkan terjadinya pergeseran dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu pemerintahan yang lebih condong pada corak sentralistik yang berlangsung selama periode orde baru, mengalami pergeseran menjadi pemerintahan yang cenderung desentralistik. Hal ini membawa implikasi pada corak pembangunan, dimana pembangunan yang selama lebih dari tiga

---

<sup>1</sup> CST Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Penerbit Rineke Cipta, Jakarta, tahun 1991, hal. 117

dekade lebih banyak dikendalikan oleh pemerintah pusat, kemudian berpindah ketangan pemerintah daerah.

Perubahan corak penyelenggaraan pemerintahan ini sudah barang tentu membawa konsekuensi yang menyertainya. Corak desentralistik memunculkan peran pemerintah daerah yang semakin besar dalam menjalankan roda pemerintahan. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang semakin besar dan bebas dari intervensi/campur tangan dari pemerintah pusat dalam merencanakan dan menyelenggarakan gerak langkah pembangunan di daerah. Dengan demikian daerah harus mampu menyediakan sumber daya manusia yang handal, pendanaan yang memadai serta prasarana dan sarana pendukung lainnya yang diperlukan guna menggulirkan roda pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Dengan adanya pergeseran penyelenggaraan pemerintahan yang lebih otonom, maka pemerintah daerah harus mampu melakukan berbagai peran untuk merespon perubahan-perubahan sosial dimasyarakat. Hal ini merupakan konsekuensi dari terjadinya perubahan yang membawa akibat bagi pemerintah daerah menjadi pemegang kendali yang dominan atas jalannya roda pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah daerah juga memegang kemudi dan bertanggung jawab sepenuhnya atas kehidupan dan dinamika masyarakat di daerah. Oleh karena itu tidak berlebihan apabila pemerintah daerah dapat menjalankan peran sebagai agen perubahan di daerah.



Untuk itu, beberapa peran pemerintah daerah yang harus dijalankan adalah sebagai berikut<sup>2</sup> :

1. Pemerintah daerah harus menyediakan diri untuk semakin membuka peluang bagi masuknya tuntutan aspirasi dari warga masyarakat, artinya pemerintah daerah harus mampu memberi ruang yang dapat menampung partisipasi masyarakat yang semakin meningkat kuantitas dan kualitasnya. Dengan demikian pemerintah daerah harus responsif terhadap tuntutan-tuntutan yang mengalir pada dirinya. Tidak menutup kemungkinan apabila tingkat responsifitas pemerintah daerah rendah, maka akan memungkinkan munculnya ledakan kekecewaan masyarakat yang berbuntut meletusnya tindakan *destruktif*.
2. Pemerintah daerah harus mampu mengarahkan potensi yang ada pada masyarakat yang bersangkutan. Dalam masyarakat yang sedang menikmati kebebasan dan meningkat partisipasinya, maka masyarakat perlu mendapat bimbingan dari pemerintah daerah untuk mengarah kepada hal-hal yang positif.
3. Pemerintah daerah harus mampu mengurangi ketergantungan dirinya dengan pemerintah pusat. Dalam hal ini bukan berarti untuk melepaskan diri dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia tetapi dalam kerangka kemandirian daerah. Pemerintah daerah harus mampu dan berani menetapkan kebijakan yang tidak didasarkan pada Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis). Guna mewujudkan hal tersebut

---

<sup>2</sup> Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 321-323.

maka pemerintah daerah harus berupaya menjaring aspirasi yang tumbuh dan berkembang dimasyarakat.

4. Pemerintah daerah harus mampu menjalin kerjasama yang saling menguntungkan dengan pihak ketiga (swasta), dengan maksud untuk menggalang potensi yang ada di daerah yang selama ini Belum termanfaatkan. Dengan kerjasama ini diharapkan muncul sinergi antara pemerintah daerah, sektor swasta dan ditunjang partisipasi masyarakat untuk memperlancar gerak langkah dan pembangunan di daerah.

Tetapi hal yang sangat penting adalah peran apapun yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus didasarkan pada pertimbangan untuk pemenuhan kepentingan masyarakat yang ada di wilayahnya dan tidak mengakibatkan lepasnya daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian Pemerintah Daerah harus sadar bahwa pelaksanaan otonomi daerah merupakan peluang sekaligus sebuah tantangan, dengan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah mempunyai punya keleluasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga ada konsekuensi dan implikasi bagi pemerintah daerah. Konsekuensi yang nyata adalah menjalankan roda pemerintahan secara mandiri dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu implikasinya, pemerintah daerah dituntut untuk bisa bersaing

dengan daerah lain dalam mengelola dan menggali potensi wilayahnya guna mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Untuk merespon konsekuensi itu, pemerintah daerah harus jeli membaca dan menganalisa kondisi riil yang ada. Pemerintah Daerah juga dituntut agar lebih aktif, kreatif dan inovatif dalam memajukan perekonomian dan kesejahteraan masyarakatnya.<sup>3</sup>

Dimana dalam menjalankan fungsi sebagai daerah otonom harus mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang di daerah yaitu eksekutif dan lembaga legislatif daerah, yang dituangkan dalam peraturan daerah.

Keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul merupakan sebuah fenomena yang menarik karena peraturan daerah tersebut disinyalir merupakan satu-satunya peraturan daerah yang mengatur tentang larangan pelacuran yang ada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini terlihat dengan belum adanya Kabupaten/Kota di Propinsi ini yang membuat dan menetapkan peraturan daerah yang mengatur permasalahan ini. Adapun yang melatarbelakangi lahirnya peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul adalah sebagai langkah preventif dari Pemerintah Kabupaten Bantul untuk menanggulangi kegiatan pelacuran. Disamping itu terindikasi bahwa beberapa daerah di wilayah Kabupaten Bantul sebelum ditetapkannya peraturan daerah ini disinyalir terdapat praktik penyelenggaraan pelacuran. Salah satu penyebabnya adalah lemahnya pengawasan terhadap

---

<sup>3</sup> Kompas, Jum'at 21 September 2007 hlm. 52

praktik penyelenggaraan pelacuran, hal ini terjadi karena belum adanya kesamaan pandangan dan persepsi mengenai pelacuran, utamanya belum adanya peraturan yang mengatur tentang larangan pelacuran, sehingga diperlukan sebuah payung hukum yang mengatur tentang larangan praktik penyelenggaraan pelacuran.

Bahwa sepantasnyalah apabila larangan pelacuran ini dibuatkan payung hukumnya, karena sangat tidak pantas apabila masyarakat Kabupaten Bantul yang sebagian besar penduduknya memeluk agama islam dengan nuansa religius yang tinggi dan didukung dengan adat istiadat orang timur yang kuat dan hidup dalam negara yang berideologi pancasila, masyarakatnya membiarkan terjadinya praktik penyelenggaraan pelacuran.

Dengan adanya pandangan-pandangan tersebut, maka Kepala Daerah berinisiatif untuk membuat rancangan peraturan daerah yang melarang praktik penyelenggaraan pelacuran. Dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah ini Kepala Daerah dalam hal ini dilaksanakan oleh Kantor Satuan Polisi Pamong Praja telah mengadakan dengar pendapat dengan beberapa dinas/instansi dan komponen masyarakat di Kabupaten Bantul termasuk melakukan sosialisasi untuk menyerap berbagai aspirasi dan pendapat yang ada di masyarakat sebagai bahan untuk menyusun rancangan peraturan daerah yang sesuai dengan kondisi sosial masyarakat.

Walaupun pada awalnya pembuatan peraturan daerah ini banyak mengalami kendala-kendala seperti adanya pendapat yang menanyakan apakah mungkin di Kabupaten Bantul itu ditetapkan sebuah peraturan daerah

yang melarang praktik penyelenggaraan pelacuran, adanya anggapan dari sekelompok masyarakat, dimana peraturan daerah ini nantinya akan bertentangan dengan Hak Asasi Manusia dan adanya tentangan dari sebagian kalangan pengusaha losmen/penginapan di kawasan Pantai Parangtritis karena penetapan peraturan daerah tersebut akan berpengaruh pada pendapatan pengusaha losmen/penginapan. Namun pada akhirnya lembaga legislatif dan eksekutif di Kabupaten Bantul telah sepakat untuk mencegah dampak yang diakibatkan dari praktik/penyelenggaraan pelacuran terutama timbulnya gangguan kesehatan, keamanan dan ketertiban serta meresahkan kehidupan masyarakat, disamping itu praktik penyelenggaraan pelacuran juga akan merendahkan harkat dan martabat manusia, bertentangan dengan agama, idiologi Pancasila dan kesusilaan, serta bertentangan dengan visi Kabupaten Bantul Prodjotamansari, Sejahtera, Demokratis dan Agamis. Untuk itu perlu dibuatkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul yang mengatur tentang Larangan Pelacuran.

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui lebih lanjut mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul.

## B. PERUMUSAN MASALAH

Dengan demikian rumusan masalah yang akan dikemukakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul;
2. Bagaimanakah proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul;
3. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul.

## C. TUJUAN PENELITIAN

Dengan berpedoman kepada latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan proses pembentukan sebuah peraturan daerah, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul;
2. Untuk mengetahui proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul;

3. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul.

#### D. MANFAAT PENELITIAN

Hasil dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara terutama tentang proses pembentukan sebuah peraturan daerah;
2. Menjadi komperasi dalam penelitian sejenis, khususnya menyangkut proses dalam pembentukan suatu peraturan daerah.

#### E. KERANGKA TEORITIS

Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep "*recstsstaat*" dan "*the rule of law*", juga berkaitan dengan konsep "*nomocracy*" yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Oleh karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dimana konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan dengan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*"

sedangkan di dalam tradisi *Anglo Saxon* Amerika dikenal dengan sebutan “*the rule of law*”<sup>4</sup>.

Aristoteles mengaitkan pengertian negara hukum dengan arti dari pada negara dalam perumusannya yang masih terikat kepada “*polis*”. Dimana beliau berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah sangat luas dan berpenduduk banyak. Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam penyelenggaraan negara.<sup>5</sup>

Lebih jauh Aristoteles mengemukakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi, dimana ada tiga unsur penting dari pemerintahan yang berkonstitusi adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum
2. Pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi
3. Pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan dan tekanan.

Dalam perkembangannya konsep negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda. Imanuel Kant memberikan gambaran tentang

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm.122

<sup>5</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1987 hlm. 152



negara hukum berfungsi sebagai penjaga malam, artinya tugas negara hanya menjaga saja hak-hak rakyat jangan sampai diganggu atau dilanggar, mengenai kemakmuran rakyat negara tidak boleh campur tangan negara sebagai *nachtwachker staat*.<sup>6</sup>

Sedangkan menurut FJ. Stahl prinsip-prinsip negara hukum formil terdapat beberapa unsur diantaranya adalah sebagai berikut :<sup>7</sup>

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia
2. Pemisahan kekuasaan
3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturann perundang-undangan
4. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

AV. Dicey seorang pemikir Inggris mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya dibawah hukum (*the rule of law*), yaitu<sup>8</sup> :

1. *Supremacy of law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi didalam Negara adalah hukum (kedaulatan hukum);
2. *Equality before the Law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat Negara;
3. *Constitution based on individual rights*, artinya konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Dengan demikian maka tujuan dari *rule of law* pada hakekatnya ialah melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan

---

<sup>6</sup> ibid. hlm. 156

<sup>7</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi* Penerbit Liberty Yogyakarta 1999, hlm. 23

<sup>8</sup> ibid. hlm 24

memungkinkan kepadanya untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.

Prof. Utrecht<sup>9</sup> membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern, dimana negara hukum formil menyangkut pengertian hukum bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materiil yang lebih mutakhir yang mencakup pula pengertian keadilan didalamnya.

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta terwujud secara substansi, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat dipengaruhi oleh aliran hukum materiil. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan *substantif*.

Dari sudut analisis makro oleh Arthur Mass dalam bukunya *area and power* mengemukakan bahwa prinsip *division of power* negara-negara demokrasi modern mempunyai nilai-nilai dasar politik masyarakat yaitu kemerdekaan (*liberty*), persamaan (*equality*) dan kesejahteraan (*welfare*). Untuk memajukan kemerdekaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa sehingga individu-individu mampu dilindungi dari tindakan

---

<sup>9</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit Ichtiar, Jakarta, 1962 hlm. 9

yang sewenang-wenang. Prinsip itu disebut *constitutional effect*. Untuk memajukan persamaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa sehingga dapat memberikan kesempatan-kesempatan yang luas bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik, yang disebut *democratic effect*. Sedangkan untuk memajukan kesejahteraan maka kekuasaan pemerintah harus sedemikian rupa sehingga *effectif* untuk kepentingan dan kebutuhan rakyat dipenuhi, yang disebut *facilitating effect*. Untuk itu, cara-cara dalam membagi kekuasaan dilakukan dengan cara antara lain :

1. Pembagian kekuasaan menurut daerah atau wilayah ini disebut *areal division of power* disingkat *adp*.
2. Pembagian kekuasaan menurut tingkatan kota besar yang diperintah seorang dan atau sekelompok pejabat, misalnya disebut “dewan pemerintah kota”, ini disebut *capital division of power* disingkat *cdp*.
3. Pembagian kekuasaan dapat dibagi menurut proses dan perwakilan.<sup>10</sup>

Bahwa secara teoritik sistem pemerintahan oleh Montesque<sup>11</sup> dapat dikelompokkan menjadi dua kategori yaitu berdasarkan pada pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan.

Dalam sistem pemisahan kekuasaan didasarkan pada pendapat dari Montesquieu yang dikenal ajaran trias politika, dimana bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisah-pisahkan satu dengan yang lainnya kedalam : *pertama*, kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang); *kedua*, Kekuasaan

---

<sup>10</sup> YW. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1996 hlm. 50

<sup>11</sup> Syaifudin, *Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945, Studi Tentang Pemerintahan Negara* dalam Sri Hastuti Puspitasari dan Hj. Ni'matul Huda, (editor), *Retropeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan*, diterbitkan Atas Kerjasama Program Pasca Sarjana FH UII dengan FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 39

eksekutif (pelaksana undang-undang); *ketiga*, kekuasaan yudikatif (mengadili terhadap pelanggaran undang-undang). Dengan demikian satu organ negara menjalankan satu fungsi negara. Tidak ada kerjasama antara satu organ dengan organ yang lain dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Kekuasaan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang dikhawatirkan akan terjadi ketika dua organ atau tiga organ sekaligus berada ditangan satu pemegang kekuasaan. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan merupakan syarat mutlak bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik, tetapi perlu diikuti dengan adanya *cheks and balances*.

Tatanan pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan ini melahirkan sistem pemerintahan presidensiil. Hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam sistem ini dapat dikemukakan bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga mempunyai masa jabatan yang *fixed term* (tertentu). Oleh karena itu, Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan tetapi langsung kepada rakyat. Presiden mempunyai hak prerogatif dalam mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri untuk membantu menjalankan tugasnya. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga perwakilan karena kebijakan-kebijakan politiknya tetapi Presiden dapat didakwa melakukan pelanggaran hukum yang dapat berakibat jatuhnya

Presiden setelah melalui proses peradilan yang dikenal dengan sebutan *impeachment*.<sup>12</sup>

Sedangkan dalam sistem pembagian kekuasaan didasarkan pada pendapatnya Aristoteles, dimana kekuasaan negara dibagi menjadi tiga bagian: *pertama*, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan mengadakan peraturan-peraturan dalam garis besar yang memuat prinsip-prinsip yang harus diturut oleh masyarakat pada tingkah laku para anggotanya; *kedua*, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan untuk melaksanakan prinsip-prinsip itu dalam praktek mengingat keadaan dan peristiwa tertentu; *ketiga*, kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan untuk : (1) menyatakan apakah anggota masyarakat dalam perhubungan mereka satu sama lain bertingkah laku sesuai dengan peraturan – peraturan legislatif; dan (2) menyatakan apakah kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan peraturan-peraturan legislatif tidak menyimpang dari prinsip-prinsip yang termuat didalamnya.<sup>13</sup> Dimana dalam sistem pembagian kekuasaan ini terdapat adanya kerjasama antara eksekutif dengan legislatif dalam menjalankan fungsi negara, karakteristik yang menonjol dari sistem ini adalah kerjasama. Didalam sistem ini pada dasarnya kekuasaan pemerintahan dilakukan oleh parlemen, sistem ini lebih dikenal dengan supremasi parlemen. Perdana menteri bersama menteri-menteri sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada parlemen.

---

<sup>12</sup> Ibid hlm. 42-43

<sup>13</sup> Wiryono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Penerbit Eresco, Bandung, 1981, hlm. 64

Oleh karena itu, didalamnya terdapat hubungan erat antara eksekutif dan parlemen.<sup>14</sup>

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, berasal dari kata “*demos*” yang berarti rakyat, “*kratien*” atau “*kratos*” yang berarti kekuasaan/berkuasa. Jadi demokrasi artinya rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*.<sup>15</sup>

Dengan demikian negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilaksanakan oleh rakyat atau persetujuan rakyat. Dalam hal ini rakyat berfungsi sebagai subyek yang menentukan putusan-putusan politik dan putusan-putusan pemerintah, dan rakyat tidak hanya dijadikan obyek dalam pemerintahan.

Dalam menggali pengertian demokrasi, maka tidak dapat mengelakan perhatiannya terhadap rakyat sebagai subyek, dimana oleh M. Durverger<sup>16</sup> demokrasi diartikan sebagai cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama tidak terpisah-pisah. Artinya suatu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga diperintah.

---

<sup>14</sup> Syaifudin, , opcit, hlm. 40

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996 hlm. 50

<sup>16</sup> M. Durverger dalam Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstansi Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hal. 81

Sistem politik demokratis oleh Henry B. Mayo<sup>17</sup> didefinisikan sebagai sistem politik dimana kebijakan-kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Sehingga untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut :

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.<sup>18</sup>

Untuk itu demokrasi berhubungan antara penguasa dan rakyat, dalam pengertian sejauhmana peran serta rakyat didalam menetapkan kekuasaan pemerintah didalam suatu negara disatu sisi, berhadapan dengan hak-hak dan kekuasaan pemerintah terhadap rakyat disisi lain. Artinya ada hubungan timbal balik antara yang memerintah dan yang diperintah. Kesepakatan mengenai hal-hal tersebut pada umumnya dituangkan di dalam konstitusi sebagai undang-undang dasar tertulis.<sup>19</sup>

Dengan demikian asas demokrasi atau paham demokrasi mengandung dua arti; *pertama*, demokrasi berkaitan dengan sistem

---

<sup>17</sup> Henry B. Mayo dalam *ibid* hal. 82

<sup>18</sup> *ibid* hal. 83

<sup>19</sup> Sri Sumantri, *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Penerbit Remaja Karya, Bandung, 1988, hlm. 1

pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa, sehingga muncul suatu istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi pancasila.<sup>20</sup>

Pemerintahan yang berpegang pada demokrasi berarti pemerintah dipegang oleh rakyat atau setidaknya diikutsertakan dalam pembuatan suatu keputusan politik atau keputusan pemerintahan, kenegaraan, meskipun dalam pelaksanaannya disertai dengan interpretasi dan modifikasi konsepnya sesuai dengan budaya masing-masing negara. Oleh karena itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat, kendati secara operasional implikasinya diberbagai negara tidak selalu sama.

Sedangkan fungsi - fungsi dari Badan Legislasi adalah sebagai berikut :

1. Menyerap dan mengartikulasikan kepentingan rakyat; dimana secara kategoritik, gaya pengartikulasian kepentingan rakyat dapat dipilah-pilah secara pasangan-pasangan menjadi :
  - a. *Manifest atau latent*; artikulasi kepentingan secara manifest merujuk kepada perumusan kepentingan secara eksplisit dan cara penyampaian yang tegas, sedangkan artikulasi secara latent tidak dirumuskan dan disampaikan secara tegas, tapi hanya menunjukkan perasaan dan tingkah laku yang ditransmisikan kedalam tatanan politik. Apabila

---

<sup>20</sup> Dahlan Thaib, opcit, hlm. 7



rakyat lebih banyak mengartikulasikan kepentingannya secara latent, maka akan agak sulit bagi wakil rakyat menafsirkan dan menanggapi kepentingan rakyat secara akurat.

- b. *Specific atau diffuse*; artikulasi kepentingan *specific* merujuk pada pengertian kepentingan yang diajukan, seperti tuntutan kenaikan upah minimum regional. Namun ada kalanya kepentingan rakyat itu dikemukakan secara *diffuse*, misalnya lewat pernyataan-pernyataan seperti “kita menginginkan reformasi politik”
  - c. *General atau particular*; artikulasi kepentingan general menunjuk pada kepentingan orang banyak, seperti tuntutan pengenaan pajak yang lebih tinggi kepada orang-orang kaya. Sebaliknya, bila tuntutan itu lebih menunjuk pada kepentingan perseorangan atau kelompok kecil tertentu, disebut artikulasi kepentingan *particular*, misalnya tuntutan seseorang atau keluarga tertentu untuk pengecualian menyangkut penyidikan hukum.
  - d. *Instrumental atau affective*; artikulasi kepentingan instrumental dapat mengambil bentuk persetujuan atau tawar menawar dengan segala macam konsekuensinya. Dan, artikulasi kepentingan *affective* biasanya mengambil bentuk dalam pernyataan amarah, kekecewaan atau harapan dan terima kasih, contohnya adalah demonstrasi menentang dan atau mendukung terpilihnya kepala daerah.
2. Mengagregasikan kepentingan rakyat; yaitu fungsi untuk menampung, mengubah, dan mengkonversikan kepentingan-kepentingan yang

diartikulasikan oleh rakyat sampai menjadi alternatif-alternatif kebijakan publik. Dan secara umum ada beberapa gaya agregasi kepentingan diantaranya adalah :

- a. *Gaya Pragmatic-bargaining*; upaya-upaya mengadakan kompromi dan atau melihat situasi dan kondisi mendominasi proses agregasi kepentingan.
  - b. *Gaya Absolute value oriented*; penyelesaian masalah menolak kompromi, pemecahan masalah sesuai dengan agregasi kepentingan diselesaikan secara logis dan terkadang dengan rasionalitas yang agak kaku;
  - c. *Gaya Traditionalistic*; lebih berorientasi pada pola-pola masa lalu dalam mengagregasikan kepentingan rakyat.
3. Rekrutmen Politik; maksudnya adalah fungsi legislatif dalam menyeleksi individu-individu sesuai dengan kualifikasi yang diperlukan guna menduduki jabatan politik tertentu, dimana cara rekrutmen politik ada dua yaitu rekrutmen terbuka yaitu memberi kesempatan yang sama kepada rakyat yang memenuhi syarat rekrutmen dan rekrutmen tertutup yaitu hanya memberi kesempatan kepada individu-individu saja, yang biasanya berdasarkan pertemanan, uang, keturunan ataupun agama;
  4. Mengontrol atau mengawasi kinerja eksekutif; dimana pengawasan legislatif dikategorikan menjadi dua yaitu pengawasan preventif yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan (pemerintah atau daerah) dan keputusan kepala pemerintahan (pusat atau daerah) mengenai pokok-

pokok tertentu saja yang akan berlaku sesudah adanya pengesahan atau penetapan dari pejabat yang berwenang dan pengawasan represif yaitu penangguhan atau pembatalan peraturan atau keputusan kepala pemerintahan.<sup>21</sup>

Fungsi-fungsi legislatif diatas biasa pula dikategorikan secara berbeda, yaitu dengan penyebutan :

1. Fungsi representasi yaitu mengandaikan lembaga legislatif dan keseluruhan anggotanya mewakili keseluruhan rakyat. Karena itu baik sebagai lembaga maupun individu anggota-anggotanya, legislatif harus selalu tunduk dan tanggap kepada preferensi dan kepentingan rakyatnya. Badan legislatif tidak boleh memiliki agenda yang bertentangan dengan agenda rakyatnya;
2. Fungsi pengawasan yaitu diarahkan kepada pengawasan kinerja badan ekektif agar selalu berjalan pada jalur yang benar, terutama dalam memberikan pelayanan kepada publik, penciptaan ketertiban sosial dan peningkatan kesejahteraan rakyatnya;
3. Fungsi legislasi yaitu menyuratkan keharusan dan kemampuan legislatif mengambil inisiatif merancang peraturan-peraturan berpemerintahan yang akan dilaksanakan oleh badan eksekutif.<sup>22</sup>

Dengan merunut dari pendapat Aristoteles dan Montesque diatas, maka tugas dan fungsi dari lembaga legislatif adalah membuat undang-undang atau peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh organ-organ lainnya.

---

<sup>21</sup> Haryadi, *Kedudukan dan Peranan Badan Legislatif Daerah*, dalam Abdul Gaffar Karim *Op Cit*, hlm. 143-146.

<sup>22</sup> *Ibid* hlm. 146

Didalam literatur ditemukan beberapa istilah yaitu perundangan, perundang-undangan, peraturan perundang-undangan dan peraturan negara. Walaupun demikian istilah tersebut tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah perundang-undangan saja. Penggunaan istilah peraturan perundang-undangan lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Dalam konteks lain lebih kena dipakai istilah perundang-undangan saja, misalnya Ilmu Perundang-undangan, Teori Perundang-undangan, Dasar-dasar Perundang-undangan dan sebagainya.<sup>23</sup>

Ada beberapa pendapat dari para ahli mengenai definisi peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Bagir Manan; peraturan perundang-undangan adalah hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat (secara) umum.<sup>24</sup>
2. Satjipto Rahardjo; pembuatan hukum yang dilakukan secara sengaja oleh badan yang berwenang untuk itu merupakan sumber yang bersifat hukum yang paling utama. Kegiatan dari badan tersebut disebut sebagai kegiatan perundang-undangan yang menghasilkan substansi yang tidak diragukan lagi kesalahan yang *ipso jure*. Tindakan yang dapat digolongkan kedalam

---

<sup>23</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit CV Mandar Madju, Bandung, 1998, hlm. 15-17.

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 14

perundang-undangan ini cukup bermacam-macam, baik yang berupa penambahan terhadap peraturan-peraturan yang sudah ada, maupun yang merubahnya. Hukum yang dihasilkan oleh proses itu disebut sebagai hukum yang diundangkan (*enacted law, statute law*) berhadapan dengan hukum yang tidak diundangkan (*unenacted law, common law*). Orang romawi menyebutnya *jus scriptum dan jus non scriptum*.<sup>25</sup>

3. A. Hamid S. Attamimi; peraturan perundang-undangan secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian ataupun delegasian undang-undang.<sup>26</sup>

Dari berbagai definisi peraturan perundang-undangan tersebut, menurut Rosjidi Ranggawidjaja agak sulit menetapkan definisi mana yang paling baik. Tetapi, dari berbagai definisi tersebut dapat diidentifikasi sifat-sifat atau ciri-ciri dari suatu peraturan perundang-undangan, yaitu :

1. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu;
2. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi maupun delegasi;

---

<sup>25</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 113.

<sup>26</sup> A. Hamid S. Attamimi dalam Zairin Harahap, *Peraturan Perundang-undangan, Teori, Proses dan Penerapannya*, Makalah tidak diterbitkan, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2007, hlm. 2

3. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*);
4. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum) artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).<sup>27</sup>

Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
2. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
3. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat dilakukannya peninjauan kembali.<sup>28</sup>

Peraturan perundang-undangan menurut A. Hamid S. Atamimi, mengandung beberapa unsur diantaranya adalah : norma hukum (*rechnormen*), berlaku keluar (*naar buiten werken*), dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *opcit*, hlm. 19-20

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, *opcit*, hlm. 113-114.

<sup>29</sup> A. Hamid S. Atamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 314.

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah didefinisikan oleh Bagir Manan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.<sup>30</sup>

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya, harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang nantinya dapat dituangkan dalam sebuah peraturan daerah yang dibuat antara lembaga legislatif dan eksekutif. Adapun syarat-syarat peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebagai berikut<sup>31</sup> :

1. Sebagai Hasil Filsafat;

Maksudnya adalah bahwa peraturan itu sebagai hasil dari pemikiran atau pengkajian secara mendalam mengenai sifat hakikat dari masalah atau persoalan yang diatur. Pengkajian yang mendalam sampai ke dasar-dasar atau akar-akar masalah atau persoalannya, selain dari itu pengkajian tersebut dikaitkan juga dengan masalah kepastian hukum (*rechtszekerheid*) untuk kepentingan masyarakat.

2. Sebagai Hasil Kesenian

Maksudnya adalah bahwa peraturan atau undang-undang seyogyanya mengandung pula unsur-unsur estetika. Unsur-unsur estetika termaksud dapat terlihat dari rumusan undang-undang tersebut, diantaranya bahasa hukumnya terang, dan juga *beeldend* (menggambarkan dengan baik

---

<sup>30</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM Universitas Islam Bandung (Unisba), Bandung, 1995 hal.1

<sup>31</sup> Amiroeddin Sjarief, *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Pembuatannya*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 85-94

sekali), dapat dimengerti oleh setiap orang, dan mempunyai segi-segi sastra yang enak dibaca dan enak didengar.

### 3. Sebagai Hasil Ilmu Pengetahuan

Maksudnya adalah bahwa peraturan atau undang-undang disusun dengan sistematika yang baik, didalamnya tidak terdapat pertentangan-pertentangan. Yang ada adalah suatu rangkaian kesatuan yang tertib dan teratur. Tersusun menurut urutan dari atas ke bawah, yakni dari umum ke yang khusus (dari *genus begrip* ke *species begrip*). Dan isinya dapat berlaku untuk masa depan yang panjang atau dapat bertahan dalam kurun waktu yang lama. Tidak terlalu cepat ketinggalan jaman. Jadi dapat menampung masalah atau persoalan dalam masyarakat yang senantiasa berkembang. Untuk itu rumusan undang-undang memberi kemungkinan untuk dapat mencakup perkembangan dari masalah yang menjadi obyeknya tanpa perlu segera atau sering-sering diubah.

### 4. Ekonomis

Dalam menyusun sebuah peraturan atau undang-undang tidak mengabaikan prinsip ekonomis yaitu mencapai hasil yang sebesar-besarnya dengan masukan (input) yang sekecil-kecilnya. Maksudnya agar hemat dengan kata-kata. Sedikit kata-katanya tetapi mengandung arti yang luas, peraturan atau undang-undang harus dirumuskan secara padat dengan kata-kata pilihan dan kata-kata yang sederhana. Dan perumusannya tidak berbelit-belit.



5. Sebagai Alat Pengawasan Sosial dan Sekaligus Sebagai Alat Pengarah atau Penggerak Sosial

Norma undang-undang sebagai alat pengawasan sosial (*tool of social control*) merupakan kristalisasi dari kenyataan yang ada dan yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Kenyataan yang ada dan yang berkembang itu diidentifikasi, disaring, diberi batasan-batasan dan dikukuhkan dengan undang-undang sehingga ia tidak berkembang secara liar, atau dengan kata lain dapat dilegalisasi.

Sedangkan norma peraturan atau undang-undang sebagai alat pengarah atau penggerak sosial (*tool of social engineering*) adalah norma yang sengaja diciptakan berdasarkan gagasan (*ide*) yang baik untuk mengarahkan dan menggerakkan ataupun membawa masyarakat kearah pencapaian tujuan – tujuan yang lebih baik, atau dengan kata lain dapat dilegislati.

Undang – undang sebagai alat pengawasan sosial dan sekaligus sebagai alat pengarah atau penggerak sosial maksudnya bahwa undang-undang tidak semata-mata sebagai alat yang membakukan kenyataan-kenyataan yang ada dan yang berkembang dalam masyarakat saja, tetapi juga dapat sekaligus mengarahkan dan menggerakkan atau membawa masyarakat kearah pencapaian tujuan-tujuan sosial yang lebih baik.

6. Keterbukaan

Di Negara Hukum Republik Indonesia yang bersendikan Pancasila dan UUD 1945, undang-undang merupakan salah satu alat untuk mencapai

suatu kesejahteraan dan dibuat untuk memenuhi kepentingan atau kebutuhan rakyat.

Yang paling mengetahui kepentingan atau kebutuhan rakyat, tentunya adalah rakyat itu sendiri. Maka dalam rangka usaha memenuhi kebutuhannya, wajarlah apabila rakyat diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat-pendapatnya. Oleh karena itu perlu ada sifat keterbukaan dalam membuat suatu undang-undang. Keterbukaan semenjak diumumkankannya rancangan undang-undang (RUU) ataupun rancangan peraturan daerah (RAPERDA) sampai selesai dibicarakan wakil-wakil rakyat di DPR/DPRD dan disetujui oleh DPR/DPRD. Hal ini perlu untuk memberikan tanggapan, usul atau saran-saran, baik melalui mass media maupun yang disampaikan secara langsung kepada wakil-wakilnya di DPR/DPRD. Karena itu pulalah perlunya ada acara dengar pendapat (*hearing*) di DPR/DPRD. Dengar pendapat dengan organisasi-organisasi didalam masyarakat maupun tokoh-tokoh ataupun para ahli.<sup>32</sup>

## F. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian gabungan antara studi empiris yaitu melakukan pengamatan, observasi terhadap permasalahan yang diteliti, yaitu proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul. Selanjutnya dengan jenis penelitian doktrinal digunakan juga

---

<sup>32</sup> *ibid*, hlm. 90

hanya sebagai pendukung, yaitu studi pustaka sebagai data sekunder atau yang disebut *library research* kemudian membahas, menyimak, mengamati dan juga membandingkan secara konseptual ataupun redaksional peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>33</sup>

## 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

### a. Data Primer

Adalah sumber data tidak langsung diperoleh dari Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD yang menyusun dan merancang peraturan daerah. Dengan cara observasi dan pengamatan dalam proses sidang yang berlangsung.

### b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh secara langsung misalnya bahan-bahan pustaka berupa buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya, data yang dimaksud terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang diperoleh berdasarkan penelitian langsung ke lapangan.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari bahan hukum dan bahan pustaka, yang dipahami dengan membaca dan mempelajari buku-buku literatur dan peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang menjadi obyek penelitian.

---

<sup>33</sup> Soetandyo Wignyo Soebroto, *Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001

3. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### 3. Tempat dan lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga diharapkan dapat menghimpun keadaan dan fenomena dilapangan. Karena masalah yang diangkat dalam hal ini adalah proses pembentukan peraturan daerah, maka penelitian ini dilakukan di Kantor DPRD Kabupaten Bantul, Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul dan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul dengan pertimbangan sebagai berikut :

- a. Kesesuaian dengan substansi penelitian;
- b. Dapat memberikan masukan berupa orang, program, struktur, interaksi dan sebagainya sesuai dengan kebutuhan diskripsi yang mendalam;

### 4. Pengumpulan Data

Dalam upaya untuk mendapatkan validitas data, sehingga akan diperoleh data yang akurat sebagai bahan kajian maka cara pengumpulan data dalam penelitian ini adalah meliputi :

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan pihak-pihak yang dipandang dapat menunjang sebagai sumber data.
- b. Studi Pustaka, dimaksudkan untuk memperoleh data-data pendukung dari objek penelitian yang diperoleh melalui literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, makalah, buku-buku yang

berhubungan dengan karya tulis ini dan sebagainya dari berbagai dokumen.

#### 5. Analisis Data

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian kualitatif yaitu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis. Data hasil analisis tersebut kemudian akan digunakan untuk menarik kesimpulan dengan menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu pola pikir yang mendasarkan fakta-fakta atau hal-hal yang bersifat umum lalu disimpulkan ke hal-hal yang bersifat khusus. Data yang diperoleh diolah dan dianalisis secara kualitatif yang menghasilkan data diskriptif analitis, dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk uraian atau kalimat-kalimat sehingga sampai pada kesimpulan dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

### G. SISTEMATIKA PENULISAN

#### BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Teoritis
- F. Metodologi Penelitian

Jenis Penelitian, Sumber Data, Tempat dan Lokasi Penelitian,  
Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data.

## G. Sistematika Penulisan

### BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN

#### PERUNDANG-UNDANGAN DI DAERAH

##### A. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

##### B. PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

##### C. PEMERINTAHAN DAERAH

Pengertian Pemerintahan Daerah dan Fungsi Pemerintahan Daerah

##### D. PERATURAN DAERAH

##### E. BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN DAERAH

Pemerintah Daerah, DPRD dan Hubungan Eksekutif dan Legislatif

### BAB III PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

#### KABUPATEN BANTUL NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL

##### A. URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL

##### B. PEMBAHASAN RAPERDA TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL

C. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 5  
TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI  
KABUPATEN BANTUL

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN

B. SARAN

BAB II  
TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN

A. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan (*staatlrche Rechtssetzung*) menurut Burkhardt Krems<sup>31</sup> meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan pembentukan isi peraturan (*Inhalt der Regelung*) disatu pihak dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan perundang-undangan (*Form der Regelung*), metode pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*) dan proses serta prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*Ver Fahren der Ausarbeitung der Regelung*)

Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Montesque dalam bukunya *L 'Esprit des Lois* mengemukakan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas hukum adalah sebagai berikut<sup>32</sup> :

1. Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*); kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya merupakan tambahan yang membingungkan.
2. Istilah yang dipilih hendaknya sedapat-dapat bersifat mutlak dan tidak relatif dengan maksud menghilangkan kesempatan yang minim untuk perbedaan pendapat yang individual.

---

<sup>31</sup> Burkhardt Krems dalam A. Hamid S Atamimi, *opcit* hal. 317

<sup>32</sup> *ibid*, hal.323



3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hiperbolik.
4. Hukum hendaknya tidak halus (*not besubtle*), karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang, bahasa hukum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata.
5. Hukum hendaknya tidak menentukan masalah dengan pengecualian pembatasan, atau perubahan gunakan semua itu hanya benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentatif/dapat diperdebatkan, adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum, karena itu akan lebih menimbulkan pertentangan-pertentangan.
7. Lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar keadilan dan hakekat permasalahan, sebab hukum yang lemah, tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada norma yang jelek dan menggoyahkan kewibawaan negara.

Sedangkan Bentham mengemukakan ketidaksempurnaan yang dapat mempengaruhi dan dapat dijadikan asas-asas bagi pembentukan perundang-undangan yang dibagi dalam dua tingkatan/derajat yaitu<sup>33</sup> :

1. Derajat pertama :
  - a. Arti ganda (*ambiguity*)

---

<sup>33</sup> *ibid* hal. 324

- b. Kekaburan (*obscurity*)
  - c. Terlalu luas (*over bulkiness*)
2. Derajat kedua, karena disebabkan hal-hal :
- a. Ketidaktepatan ungkapan (*Unsteadiness in respect of expression*)
  - b. Ketidaktepatan pentingnya sesuatu (*Unsteadiness in respect of import*)
  - c. Berlebih (*Redundancy*)
  - d. Terlalu panjang lebar (*Longwindedness*)
  - e. Membingungkan (*Entanglemens*)
  - f. Tanpa tanda yang memudahkan pemahaman (*Nakedness in respect of help intellection*)
  - g. Ketidakaturan (*Disorderliness*)

Kemudian A. Hamid S. Attamimi, mengemukakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia disusun sebagai berikut<sup>34</sup> :

1. Cita hukum Indonesia.
2. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi.
3. Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh :

---

<sup>34</sup> *ibid* hal. 346-347

1. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (idee), yang berlaku sebagai bintang pemandu;
2. Norma fundamental negara yang tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma);
3.
  - a. Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*);
  - b. Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Lebih lanjut A. Hamid S. Attamimi membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut menjadi dua bagian yaitu :

1. Asas-asas formal, dengan perincian :
  - a. Asas tujuan yang jelas;
  - b. Asas perlunya pengaturan;
  - c. Asas organ/lembaga yang tepat;
  - d. Asas materi muatan yang tepat;
  - e. Asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - f. Asas dapat dikenali.
2. Asas-asas material, dengan perincian :
  - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;

- b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum;
- d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar konstitusi.

Disamping itu untuk menghasilkan sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, peraturan perundang-undangan membutuhkan sebuah teknik perundang-undangan, dimana oleh Bagir Manan suatu peraturan perundang-undangan dikatakan baik dapat dilihat dari beberapa segi, diantaranya adalah sebagai berikut<sup>35</sup> :

1. Ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa/peristilahan, ketepatan pemakaian huruf dan tanda baca;
2. Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, diikutinya cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak bertentangan dengan asas-asas hukum umum yang berlaku. Kesesuaian sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan, dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan, atau memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat;

---

<sup>35</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik...Opcit* hal. 12-13

3. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu akan berlaku.

Dalam Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 menentukan asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan termasuk peraturan daerah adalah sebagai berikut : kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Banyak langkah yang dapat ditempuh untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan baik secara prosedural. Secara umum tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut oleh Jufrina Rizal dapat dikelompokkan dalam<sup>36</sup> :

1. Tahap *Ante Legislative*

- a. Tahap Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu bentuk kegiatan ilmiah yang dilakukan untuk pemecahan masalah dan ditangani secara sistematis-logis guna mendapatkan informasi data yang akurat terhadap suatu permasalahan. Hasil penelitian ini dituangkan dalam naskah akademik. Penelitian sebagai tahap awal dalam pembentukan UU sangat besar manfaatnya sebagai upaya pemecahan terhadap suatu obyek yang akan

---

<sup>36</sup> Syaifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi*, Disertasi, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, 2006, hlm. 99-107

diatur. Penelitian ini dapat dilakukan oleh Pemerintah, DPR, DPD, Perguruan Tinggi maupun masyarakat luas pada umumnya. Semakin banyak penelitian yang dilakukan untuk pembentukan UU oleh berbagai lembaga penelitian akan memperkaya penelitian dan wawasan terhadap obyek yang akan diatur. Jadi, penelitian mempunyai peranan penting dalam proses penyusunan UU, karena akan memberikan kajian secara menyeluruh terhadap obyek yang akan diatur.

Proses pembentukan UU yang didahului dengan penelitian, memang akan membutuhkan waktu yang lama. Akan tetapi UU yang dihasilkan diharapkan lebih baik dan bertahan lama serta mendekati rasa keadilan dalam masyarakat. Sebab, melalui penelitian akan diketahui deskripsi masyarakat dan berbagai faktor-faktor yang melingkupinya dari suatu kehidupan masyarakat. Adanya penelitian akan merupakan suatu dokumen pertanggungjawaban awal bagi dibuatnya suatu UU.

**b. Tahap Pengajuan Usul Inisiatif**

Dari hasil penelitian yang dituangkan dalam naskah akademik, langkah selanjutnya adalah mempertimbangkan apakah suatu persoalan benar-benar perlu diajukan atau tidak diajukan menjadi usul inisiatif. Artinya, perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil penelitian yang dituangkan dalam naskah akademik untuk sampai pada keputusan

lanjut apakah berbagai asas dalam pembentukan UU sudah terpenuhi atau belum.

c. Tahap Perancangan

Perancangan RUU dapat dilakukan oleh Presiden, DPR, DPD maupun masyarakat luas. Tahap perancangan ini merupakan upaya penerjemahan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain kedalam bahasa dan struktur normatif. Penuangan ini akan menghasilkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Tahap perencanaan ini harus dilakukan secara hati-hati menggunakan bahasa hukum yang sederhana, jelas, tegas dan memberikan jaminan kepastian hukum. Hal ini mengingat suatu gagasan yang baik untuk mengatur suatu persoalan sering gagal karena ketidakmampuan *legal drafter* merumuskan dalam bahasa hukum dan struktur normatif yang mempunyai bentuk dan sifat khusus didalamnya.

d. Tahap Pengajuan RUU

Setelah suatu ide atau gagasan untuk mengatur suatu persoalan telah dituangkan dalam suatu RUU, maka tahap selanjutnya adalah pengajuan RUU kepada lembaga legislatif yang dapat dilakukan oleh Presiden atau DPR. Dengan demikian jika tahap perancangan RUU terbuka untuk umum, maka pada tahap pengajuan usul inisiatif terhadap suatu RUU terbatas pada dua lembaga tersebut. Masyarakat yang berkeinginan bahwa suatu materi persoalan perlu diatur dalam suatu UU dan telah menyiapkan naskah RUU-nya, maka masyarakat

dapat menyampaikannya ke DPR atau Presiden. Sementara itu bagi DPD harus disalurkan melalui DPR. Pengajuan suatu RUU oleh Presiden atau DPR ini menandai proses akhir pembentukan UU pada tahap *ante legislative*

## 2. Tahap *Legislative*

### a. Tahap Pembahasan

Pengkajian suatu RUU dalam pembahasan tahap legislatif yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif berarti akan memasuki ranah kepentingan politik. Dalam tahap ini, RUU yang telah disusun secara obyektif dan ilmiah akan diuji oleh kekuatan-kekuatan politik yang duduk di parlemen. Sebab, parlemen adalah lembaga politik yang terdiri atas partai-partai politik mempunyai visi dan misi yang berbeda, maka sangat mungkin dalam proses pembahasan suatu RUU akan menghadapi suatu ketegangan dalam melihat suatu persoalan yang akan diatur sesuai dengan kepentingannya. Pembahasan dalam tahap ini akan merupakan proses pengolahan input-output dalam suatu sistem politik menuju lahirnya suatu UU.

### b. Tahap Penetapan RUU menjadi UU

Apabila pembahasan dirasa cukup dan masing-masing partai politik sudah menyampaikan pikiran, tanggapan dan harapan terhadap suatu RUU yang akan dijadikan UU, maka perlu diambil suatu langkah tindakan bersama dalam rangka mengakhiri perdebatan dalam melihat suatu RUU. Apakah suatu RUU akan diterima sebagai UU ataukah



suatu RUU akan ditolak sebagai UU. Diperlukan kearifan masing-masing pihak untuk melihat persoalan RUU dalam konteks masyarakat yang luas. Dengan demikian, akan lebih baik jika suatu RUU menjadi UU diterima oleh semua pihak dan berarti terdapat suatu konsensus bersama yang akan memberikan kekuatan bagi berlakunya UU di masyarakat. Akan tetapi, manakala perbedaan secara tajam tetap muncul dan tidak bisa dipertemukan, maka proses pengambilan keputusan secara pemungutan suara adalah langkah yang bijak dan wajar serta dibenarkan dalam suatu negara demokrasi.

c. Tahap Pengesahan UU

i. Pengesahan secara material

Apabila suatu RUU telah ditetapkan menjadi UU, maka dengan demikian telah terjadi pengesahan secara materiil oleh lembaga legislatif. Terhadap RUU yang telah ditetapkan menjadi UU tidak dapat lagi dilakukan perubahan baik yang menyangkut persoalan secara teknis maupun substansi. Memang suatu UU dirasakan tidak sesuai dengan tingkat perkembangan jaman dapat dilakukan perubahan, penggantian atau bahkan pencabutan oleh lembaga legislatif. Akan tetapi dalam proses pembentukan UU, tahap "pengesahan" adalah batas yang diperlukan untuk menyelesaikan perdebatan sehingga RUU yang telah ditetapkan menjadi UU dapat diproses lebih lanjut. Sebab, untuk berlakunya suatu UU masih harus dilakukan berbagai tindakan hukum seperti

penandatanganan, pengundangan dan pemberlakuan. Dengan demikian pengesahan secara materiil merupakan akhir dari proses pembahasan suatu RUU menjadi UU dilembaga legislatif.

ii. Pengesahan secara formal

Suatu RUU yang telah disahkan secara materiil oleh lembaga legislatif belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Memang pembahasan RUU telah dinyatakan selesai dan ditetapkan menjadi UU. Akan tetapi untuk keperluan yuridis, UU tersebut harus ditandatangani oleh yang berwenang. Penandatanganan UU dilakukan oleh Presiden yang merupakan pengesahan UU secara formal. Tanpa adanya pengesahan dalam bentuk penandatanganan dalam suatu UU, maka UU tersebut tidak sah meskipun telah disepakati oleh lembaga legislatif. Penandatanganan ini harus dilakukan dengan tanpa syarat, artinya penandatanganan tidak boleh mengajukan perubahan maupun tuntutan lainnya. Jadi, penandatanganan suatu RUU yang telah ditetapkan sebagai UU lebih merupakan tindakan administratif. Jika suatu ketika ada pihak yang merasa dirugikan atas lahirnya UU tersebut maka pertanggungjawaban tetap dilakukan oleh lembaga legislatif, bukan kepada penandatanganan UU. Dengan kata lain gugatan terhadap UU tersebut berlaku bagi lembaga yang melakukan pengesahan secara materiil, bukan pada lembaga yang mengesahkan secara formal.

### 3. Tahap *Post Legislative*

#### a. Tahap Pengundangan

Tahap pengundangan berkaitan erat dengan fiksi hukum yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa setiap orang dianggap telah mengetahui adanya UU. Asas ini diperlukan untuk mengantisipasi ketika UU diberlakukan mengenai seseorang yang belum mengetahui adanya suatu UU. Tanpa adanya fiksi hukum ini banyak orang yang akan lolos dari jeratan UU. Padahal tujuan dibentuknya UU tidak akan tercapai tanpa adanya fiksi yang berupa penempatan UU dalam suatu tempat pengundangan resmi negara. Tempat pengundangan resmi negara suatu UU biasanya dilakukan dalam "Lembaran Negara" yakni lembaran-lembaran yang khusus digunakan untuk menempatkan secara resmi berbagai peraturan perundang-undangan agar diketahui oleh masyarakat luas. Jadi tahap pengundangan ini merupakan legalisasi yuridis kepada masyarakat akan adanya suatu UU.

#### b. Tahap Pemberlakuan

Suatu UU yang telah diundangkan dalam "Lembaran Negara" belum otomatis berlaku bagi masyarakat, meskipun sudah mempunyai legalisasi yuridis. Untuk mengetahui berlakunya UU dapat dilihat dalam bagian akhir dari suatu UU. Ada berbagai cara dalam menyatakan berlakunya suatu UU : *pertama*, berlakunya UU ditentukan bersamaan dengan tanggal pengundangan dalam Lembaran Negara. Cara ini ditempuh manakala berbagi sarana dan prasarana

dengan diundangkannya suatu UU telah siap. *Kedua*, berlakunya UU ditentukan pada beberapa tahun setelah diundangkan. Cara ini ditempuh ketika berbagai sarana dan prasarana untuk berlakunya UU perlu dipersiapkan terlebih dahulu. *Ketiga*, berlakunya UU tidak ditemukan dalam ketentuan akhir suatu UU. Apabila hal demikian yang terjadi, maka UU itu secara teori berlaku pada hari ketiga puluh setelah diundangkan.

c. Tahap Penegakan

Suatu UU yang telah diundangkan dan telah dinyatakan berlaku mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam masyarakat. Berlakunya UU ini perlu ditegakkan agar terwujud adanya ketertiban sosial dalam masyarakat. Organ negara yang diserahi tugas untuk melaksanakan UU harus bertindak arif, bijaksana dan tegas dalam menghadapi berbagai persoalan yang muncul dengan diberlakukannya suatu UU baru. Penegakan hukum diberlakukan secara transparan dan tanpa pandang bulu sehingga UU tersebut dapat berlaku ditengah-tengah masyarakat.

Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa persoalan berlakunya hukum dan penegakkannya bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Baik masyarakat maupun petugas penegak hukumnya. Dengan demikian pembahasan mengenai berlakunya hukum dan penegakkannya akan memasuki persoalan budaya hukum masyarakat. Jadi, untuk

berlakunya UU dan penegakannya sangat tergantung pada budaya hukum suatu masyarakat.

## B. PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam tingkatan yang disebut dengan hierarki peraturan perundang-undangan<sup>37</sup>. Perkembangan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dari tahun 1966 sampai dengan 2004 telah berevolusi sebanyak 3 (tiga) kali yaitu didasarkan pada TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, TAP MPR Nomor III/MPR/2000 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Adapun evolusi hierarki peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai berikut<sup>38</sup> :

Tabel 1

Evolusi Hierarki Peraturan Perundang-undangan 1966-2004

KETETAPAN MPRS No.XX/MPRS/1966	KETETAPAN MPR No. III/MPR/2000	UU No. 10 TH. 2004
1	2	3
1. UUD RI 1945 2. TAP MPR 3. UU/PERPU 4. PERATURAN PEMERINTAH	1. UUD 1945 2. TAP MPR RI 3. UU 4. PERPU 5. PERATURAN PEMERINTAH	1. UUD RI TH. 1945 2. UU/PERPU 3. PERATURAN PEMERINTAH 4. PERATURAN PRESIDEN

<sup>37</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 52

<sup>38</sup> Ibid, hal. 69

1	2	3
5. KEPUTUSAN PRESIDEN 6. PERATURAN PELAKSANA LAINNYA SPT. : - PERATURAN MENTERI - INSTRUKSI MENTERI - DLL	6. KEPUTUSAN PRESIDEN 7. PERATURAN DAERAH	5. PERATURAN DAERAH a. Perda Provinsi dibuat DPRD Provinsi dengan Gubernur b. Perda Kabupaten/Kota dibuat DPRD Kab./Kota dengan Bupati/Walikota c. Peraturan Desa/Peraturan yang dibuat oleh BPD atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Sedangkan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dewasa ini adalah sebagai berikut :

#### 1. Undang-Undang Dasar

Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Ketentuan pasal tersebut memberikan wewenang kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk mengubah dan menetapkan UUD.<sup>39</sup>

Sedangkan mekanisme untuk mengubah UUD diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.<sup>40</sup> Dimana mekanisme tersebut adalah sebagai berikut :

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 147.

<sup>40</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 89.

- a. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan sekurang-kurangnya  $\frac{1}{3}$  dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya;
- c. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 tersebut dapat diketahui bahwa MPR mempunyai 2 (dua) wewenang, yaitu:

1. Mengubah UUD; dan
2. Menetapkan UUD.

## 2. Undang-Undang

Berikut dikemukakan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang memberikan wewenang pembuatan UU kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR):

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945:

“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pasal 20 UUD 1945:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat 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.



Pasal 21 UUD 1945:

“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”.

Dari pasal-pasal tersebut, menurut Bagir Manan tidak ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang. Yang ada adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden.<sup>41</sup>

Pasal-pasal yang dikutipkan di atas, pada dasarnya berisikan tentang hak dan wewenang Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-undang:

Hak dan Wewenang Presiden :

1. mengajukan rancangan undang-undang;
2. memberikan atau menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR;
3. mengesahkan rancangan undang-undang.

Hak dan Wewenang DPR :

1. memegang kekuasaan membentuk undang-undang
2. mengajukan usul rancangan undang-undang;
3. memberikan atau menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden.

---

<sup>41</sup> Bagir Manan, *Ibid*, hal.24.

Ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang tidak jelas maksudnya. Karena, apabila diperhatikan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang, ketentuan Pasal 20 ayat (2) yang menyebutkan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, ketentuan Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan setiap rancangan undang-undang harus mendapat persetujuan bersama dari Presiden dan DPR, dan ketentuan Pasal 20 ayat (4) yang menyebutkan bahwa Presiden yang mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Maka, dapat dikatakan bahwa sesungguhnya Presiden-lah yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang bukan DPR.

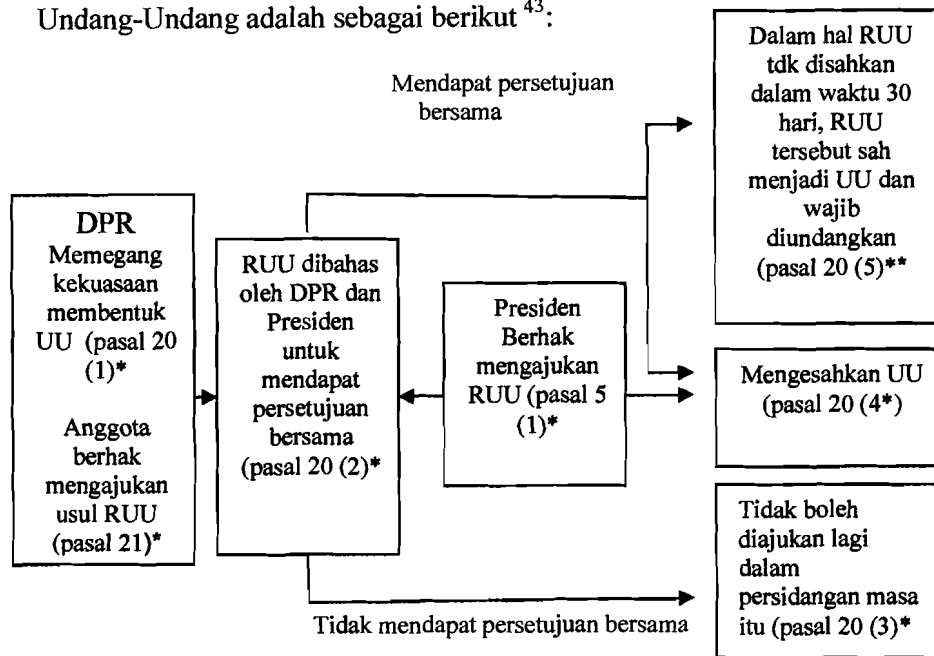
Di samping itu, apabila dicermati ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan adanya istilah “persetujuan bersama”, sangat jelas bahwa kekuasaan membentuk undang-undang adalah merupakan kekuasaan bersama antara Presiden dan DPR. Oleh karena itu, seharusnya bunyi ketentuan Pasal 20 ayat (1) lebih tepat menjadi “Presiden dan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Begitu juga ketentuan Pasal 20 ayat (4) tidak konsisten dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan adanya istilah “persetujuan bersama”, namun untuk mengesahkannya

menjadi undang-undang merupakan kekuasaan Presiden semata. Oleh karena itu, lebih tepat apabila bunyi Pasal 20 ayat (4) berbunyi “Presiden dan DPR mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Selanjutnya, ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 menjadi berbunyi “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden atau Ketua DPR dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”. Dengan demikian, prinsip *checks and balances* dalam pembentukan Undang-Undang dapat diterapkan. Apabila ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 masih dipertahankan seperti itu, maka suatu rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dan atau yang tidak disukai oleh Presiden menjadi dapat tidak disahkan oleh Presiden. Meskipun, berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) tetap dapat menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Namun, untuk itu perlu waktu tunggu selama tiga puluh hari.

Menurut Bagir Manan, secara hukum, pengesahan mengandung makna bahwa sejak saat itu, suatu rancangan undang-undang berubah status menjadi undang-undang. Dengan perkataan lain, sejak pengesahan, undang-undang telah terbentuk. Tetapi, tidak berarti bahwa undang-undang tersebut serta merta berlaku. Kekuatan berlaku suatu undang-undang tergantung pada ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan dan kedudukan lembaran negara. Kemungkinannya adalah:

1. Undang-Undang berlaku pada saat disahkan;
2. Undang-Undang berlaku pada waktu yang ditentukan; atau
3. Undang-Undang berlaku berdasarkan pemahaman Lembaran Negara sebagai pranata publikasi resmi yang menetapkan pemuatan dalam Lembaran Negara sebagai dasar mempunyai kekuatan mengikat.<sup>42</sup>

Secara terperinci mekanisme dalam pembentukan sebuah Undang-Undang adalah sebagai berikut<sup>43</sup>:



### 3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)

Kekuasaan untuk menetapkan Perpu berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 ada pada Presiden. Berikut bunyi selengkapnya:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;

<sup>42</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003, hal.149 – 150.

<sup>43</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, tahun 2006, hal 18.

- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut;
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Materi muatan Perpu adalah sama dengan materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang. Sedangkan kekuasaan menetapkan Perpu merupakan kekuasaan mandiri dari Presiden. Dengan demikian, kekuasaan Presiden menetapkan Perpu menjadi sangat berpotensi mereduksi kekuasaan DPR membentuk Undang-Undang yang merupakan kekuasaan bersama dari Presiden dan DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 UUD 1945. Bagir Manan mengatakan bahwa kekuasaan Presiden membuat Perpu mengandung sifat kediktaturan, karena itu selain harus ada hal ihwal kegentingan yang memaksa, perlu ada pembatasan lain:

1. Perpu hanya mengatur hal-hal di bidang administrasi negara (bidang pemerintahan), tidak mengenai masalah-masalah ketatanegaraan atau menyangkut alat kelengkapan Negara di luar administrasi negara;
2. Perpu hanya dapat dibuat apabila DPR sedang tidak bersidang (*reses*).<sup>44</sup>

Proses penetapan, dan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang saat ini diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2007 tentang pengesahan, Pengundangan dan

---

<sup>44</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan .....*, *Op. Cit*, hal. 49.

Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan sebagai berikut :

“Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden”.

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, kemudian Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dengan membubuhkan tanda tangan. Sesudah itu, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan. Menteri akan mengundangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dengan menempatkan dalam lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Maria Farida Indrarti S, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, buku 2, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 82-83

Pada kesempatan lain, Bagir Manan mengatakan perlu dipertimbangkan untuk menghapus bentuk Perpu dari sistem peraturan perundang-undangan. Usul ini berdasar pertimbangan:

1. Perpu dapat menjadi instrumen penyalahgunaan kekuasaan walaupun hanya untuk sementara. Melalui Perpu dimungkinkan pelaksanaan pemerintahan secara kediktatoran;
2. Dapat timbul berbagai implikasi hukum apabila kemudian DPR menolak menyetujui Perpu menjadi Undang-Undang. Harus jelas, apakah penolakan Perpu oleh DPR bersifat "*van rechtwege nietig*" atau "*vernietigbaar*".

Selanjutnya, Bagir Manan menambahkan bahwa walaupun akan tetap dipertahankan, harus dengan persyaratan yang lebih terurai (rinci):

1. Pengertian "hal ikhwal kegentingan yang memaksa". Syarat ini merupakan syarat konstitutif yang menjadi dasar wewenang Presiden menetapkan Perpu. Apabila Presiden tidak dapat menunjukkan secara nyata keadaan hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden tidak berwenang menetapkan Perpu;
2. Hal ikhwal kegentingan yang memaksa harus menunjukkan ada krisis yang menimbulkan bahaya atau hambatan secara nyata terhadap kelancaran menjalankan fungsi pemerintahan. Hambatan ini bersumber pada peraturan perundang-undangan yang ada atau karena suatu kekosongan hukum yang bersifat sangat mendesak dan harus

dipecahkan dengan sangat segera. Krisis ini memerlukan pengaturan segera pada tingkat undang-undang;

3. Materi muatan Perpu hanya terbatas pada pelaksanaan fungsi pemerintahan (administrasi negara) atau hanya terhadap hal yang bersifat *administratiefrechtelijk*. Perpu tidak dapat mencakup bidang ketatanegaraan (*staatsrechtelijke*). Hal ini berkaitan dengan kelembagaan negara seperti soal-soal peradilan tidak boleh diatur dengan Perpu. Perpu juga tidak boleh memuat ketentuan yang berkaitan dengan hukum pidana dan hak asasi manusia. Perpu semata-mata berkaitan dengan usaha memecahkan dan melancarkan fungsi administrasi negara;
4. Perpu hanya dapat ditetapkan pada saat DPR sedang tidak bersidang (*reses*). Apabila DPR dalam masa bersidang, Presiden dilarang menetapkan Perpu. Tata cara yang berlaku di DPR tidak boleh dijadikan alasan menetapkan Perpu yang membutuhkan waktu cepat. DPR dapat membuat tata cara khusus pada saat harus membentuk undang-undang untuk menghadapi atau mencegah krisis.

Di samping persyaratan di atas, ada pula kemungkinan lain sebagai cara mempertahankan pranata Perpu. Perpu hanya dibuat apabila negara dalam keadaan darurat (darurat sipil, darurat militer, atau darurat perang).<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 216 – 217.



Perpu pada dasarnya merupakan reduksi terhadap kekuasaan legislatif, karena materi muatan Perpu merupakan materi muatan UU. Namun, menghilangkan Perpu sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan menjadi tidak rasional, karena dapat menimbulkan kekosongan hukum yang pada gilirannya dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, yang lebih tepat adalah membuat persyaratan yang ketat bagi Presiden untuk dapat mengeluarkan Perpu sebagaimana yang dikemukakan Bagir Manan di atas.

#### 4. Peraturan Pemerintah (PP)

Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 secara tegas disebutkan bahwa kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah (PP) ada pada Presiden. Berikut bunyi ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945: “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.

Ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 tersebut lebih mengandung makna bahwa suatu Peraturan Pemerintah dibentuk dalam rangka menjalankan UU. Namun, tidak berarti semua ketentuan pasal-pasal yang terdapat dalam UU secara otomatis tidak akan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya tanpa dikeluarkannya suatu PP. Pasal-pasal yang tidak dapat dilaksanakan hanyalah pasal-pasal yang secara tegas-tegas menyebutkan akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Meskipun demikian, PP dapat saja dibentuk berdasarkan perintah tegas

undang-undang (delegasi) atau berdasarkan semata-mata pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang (dalam hal ini tidak ada perintah tegas dari Undang-Undang).<sup>47</sup> Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden yang bukan merupakan perintah secara tegas dari Undang-Undang adalah atas prakarsa Presiden. Dalam hal ini ada keleluasaan Presiden untuk membuatnya. Tetapi, sungguhpun demikian, Peraturan Pemerintah tersebut haruslah tetap dalam rangka melaksanakan Undang-Undang, karena merupakan syarat *substansial*. Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan bukan dalam rangka melaksanakan suatu Undang-Undang, maka Peraturan Pemerintah tersebut *batal demi hukum*.<sup>48</sup>

Adapun beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah :

1. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana atau denda apabila Undang-Undang yang khusus dijalankan olehnya tidak mencantumkan sanksi pidana atau denda;
2. Suatu Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski Undang-undang yang bersangkutan tidak memintanya dengan tegas-tegas, atau meski Undang-undang itu tidak menyatakan dalam ketentuannya tentang perlunya sebuah Peraturan Pemerintah;
3. Sebagaimana halnya peraturan yang menjalankan peraturan lebih tinggi (dalam hal ini Undang-Undang), suatu Peraturan Pemerintah tidak dapat mengubah materi yang ada dalam Undang-undang yang

---

<sup>47</sup> Bagir Mana, *Lembaga ...., Op. Cit*, halaman 150. Lihat juga Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit*, hal. 98 – 99.

<sup>48</sup> Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1993, hal. 43.

dijalankannya, tidak menambah, tidak mengurangi, dan tidak menyisipi suatu ketentuan, serta tidak memodifikasi materi dan pengertian yang telah ada dalam Undang-Undang yang menjadi induknya;

4. Dari nama yang diberikan oleh UUD 1945 sendiri dapat diketahui, suatu Peraturan Pemerintah hanya dapat berisi peraturan (*regeling*) atau kombinasi peraturan dan penetapan (*beschikking*), namun tidak dapat berisi hanya penetapan semata-mata. (Penetapan yang diperlukan untuk menjalankan Undang-Undang ialah Keputusan Presiden);
5. Kecuali apabila sangat diperlukan, suatu Peraturan Pemerintah tidak mendelegasikan lagi kewenangan yang diperolehnya kepada peraturan yang lebih rendah, karena Peraturan Pemerintah memang diciptakan untuk dapat menjalankan Undang-Undang. Apabila suatu Undang-Undang sudah dijalankan oleh Peraturan Pemerintah namun masih memerlukan pengaturan lebih lanjut lagi untuk menjalankan Peraturan Pemerintah tersebut, maka pendelegasian lebih lanjut semacam itu tidak dilarang meskipun tidak dipujikan.<sup>49</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan secara tegas bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang dapat memuat ketentuan pidana hanya Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Dengan demikian, Peraturan Pemerintah (PP) tidak dapat memuat

---

<sup>49</sup> *Ibid*, halaman 178 – 180.

sanksi pidana. Berikut bunyi ketentuan Pasal 14 UU 10/2004: “Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah”.

Tidak ada penjelasan mengapa hanya dua jenis peraturan perundang-undangan ini saja yang dapat memuat sanksi pidana. Namun, apabila dikaitkan dengan sifat sanksi pidana yang lebih merupakan perampasan kebebasan dan kemerdekaan seseorang (penjara) dan hanya dua jenis perundang-undangan tersebut yang proses pembuatan dan penetapannya melibatkan wakil rakyat (DPR/DPRD). Maka, cukup beralasan apabila hanya terhadap dua jenis peraturan perundang-undangan tersebut saja yang dapat memuat sanksi pidana. Dengan keterlibatan dan persetujuan dari wakil rakyat tersebut, rakyat dianggap telah memberikan persetujuan bahwa untuk perbuatan-perbuatan itu dapat diancam sanksi pidana. Jenis peraturan perundang-undangan yang proses pembuatan dan penetapannya tidak melibatkan wakil rakyat, apabila memuat sanksi pidana akan sangat berpotensi melahirkan pemerintahan yang semena-mena.

Sedangkan yang berkaitan dengan sebaiknya Peraturan Pemerintah tidak mendelegasikan lagi kewenangan yang diperolehnya kepada peraturan yang lebih rendah secara tegas tidak dianut oleh UU 10/2004. Dalam penjelasan Pasal 11 UU 10/2004 menyebutkan Peraturan Presiden (Perpres) dapat dikeluarkan oleh Presiden dalam rangka

melaksanakan Peraturan Pemerintah (PP) baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Disamping memiliki beberapa karakteristik, Peraturan Pemerintah juga memiliki kelemahan:

1. Materi muatan PP yang merupakan pelaksanaan undang-undang luput dari pengawasan DPR (karena ditetapkan sendiri oleh Presiden). Dalam praktek tidak tertutup kemungkinan PP yang dibuat melampaui atau menyimpangi ketentuan undang-undang;
2. Pengalaman menunjukkan bahwa kelambatan atau dilambatkannya proses penetapan PP sehingga bagian-bagian tertentu dari undang-undang yang telah dibuat belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya (dengan alasan belum ada peraturan pelaksanaan).<sup>50</sup>

Sebagaimana yang telah disinggung di atas bahwa dalam UUD 1945 terdapat dua macam bentuk PP, yaitu; PP yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan PP yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Perbedaannya adalah bahwa PP jenis pertama dikeluarkan dalam rangka untuk melaksanakan UU, sehingga derajatnya atau hierarkinya berada di bawah UU. Sedangkan PP jenis kedua dikeluarkan bukan untuk melaksanakan UU, tetapi karena adanya “hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Seandainya tidak ada keadaan itu, maka keadaan itu harus diatur dengan UU. Dengan demikian, PP jenis kedua derajatnya atau hirarkinya sama

---

<sup>50</sup> Bagir Manan, *Lembaga .....*, *Op. Cit*, hal.150 – 151.

dengan UU. Perbedaan lainnya adalah bahwa PP jenis pertama untuk berlaku seterusnya tidak memerlukan persetujuan DPR, sedangkan PP jenis kedua sangat tergantung dari persetujuan DPR. Persamaannya adalah baik PP jenis pertama maupun PP jenis kedua merupakan wewenang Presiden yang pemberlakuannya tidak memerlukan persetujuan dari siapapun termasuk DPR.

Proses pembentukan peraturan pemerintah didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005 tertanggal 14 November 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan rancangan Peraturan Presiden, dimana dalam pasal 39 dirumuskan bahwa, “dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen, tata cara pembentukan panitia antar departemen, pengharmonisan, penyusunan dan penyampaian rancangan peraturan pemerintah kepada Presiden berlaku *mutatis mutandis*, dengan demikian maka penyusunan rancangan peraturan pemerintah adalah sebatas pengaturan terhadap hal-hal yang tidak berhubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, oleh karena pembentukan Peraturan Pemerintah adalah merupakan wewenang pengaturan dari Presiden.

#### 5. Peraturan Presiden (PERPRES)

Jenis peraturan perundang-undangan ini menjadi populer sejak secara resmi menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang

masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kewenangan untuk membuat Perpres berdasarkan penjelasan Pasal 11 UU 10/2004 ada pada Presiden. Berikut bunyi selengkapnya: “Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”.

Dari penjelasan Pasal 11 UU 10/2004 tersebut dapat diketahui ada dua macam Perpres, yaitu; Perpres yang dikeluarkan berdasarkan atribusi ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang kemudian disebut sebagai Perpres mandiri (*original power*) dan Perpres yang dikeluarkan atas perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang dikenal dengan Perpres delegasi.

Sebagaimana Peraturan Pemerintah, dalam penetapan Peraturan Presiden (Perpres) baik Perpres mandiri maupun Perpres delegasi, Presiden tidak memerlukan persetujuan bersama dengan Lembaga Negara

lainnya., termasuk DPR. Dengan kata lain, penetapan Perpres merupakan kewenangan legislasi yang bersifat mandiri Presiden.

#### 6. Peraturan Daerah (PERDA)

Kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah merupakan kewenangan bersama antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berikut pasal-pasal yang menyebutkannya:

1. Pasal 136 ayat (1): “Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.
2. Pasal 140:
  - (1) Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota;<sup>51</sup>
  - (2) Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan;
  - (3) Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

---

<sup>51</sup> Apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 141 ayat (1) UU 32/2004, maka rancangan Perda yang berasal dari DPRD dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.



3. Pasal 142:

- (1) Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi;
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

4. Pasal 144:

- (1) Rancangan Perda yang disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda;
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama;
- (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga) puluh hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama;
- (4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah;

- (5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, “Perda ini dinyatakan sah”, dengan mencantumkan tanggal sahnya;
- (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Ketentuan Pasal 136 ayat (1) dan Pasal 144 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) menyebutkan bahwa sebuah rancangan Perda untuk dapat menjadi Perda harus mendapat persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Namun, berdasarkan ketentuan Pasal 136 ayat (1) dan Pasal 144 ayat (3) yang mempunyai kewenangan untuk menetapkannya adalah Kepala Daerah tidak bersama Ketua DPRD. Apabila berpegang pada prinsip *check and balance*, maka seharusnya penetapan rancangan Peraturan Daerah tidak hanya dilakukan oleh Kepala Daerah, tetapi juga bersama DPRD yang diwakili oleh Ketua DPRD. Selanjutnya ketentuan Pasal 136 ayat (4) menjadi berbunyi, “Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dan/atau DPRD dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 140 ayat (1) rancangan Perda dapat berasal dari Kepala Daerah atau DPRD. Namun, dalam kenyataannya rancangan Perda pada umumnya berasal dari Kepala Daerah. Berbagai

keterbatasan DPRD, sehingga tidak dapat menggunakan haknya ini. Keterbatasan itu disebabkan oleh masa jabatan DPRD yang sangat terbatas (5 tahun). Di samping itu, pada umumnya latar belakang pendidikan dan profesi sebelum menjadi anggota DPRD yang kurang menunjang pekerjaan sebagai anggota DPRD. Hal yang terakhir ini merupakan kelemahan yang paling mendasar dari anggota DPRD, sehingga kurang mampu menyiapkan rancangan Perda. Berbeda halnya dengan Kepala Daerah yang memiliki “dapur” khusus yang menyiapkan segala bentuk produk hukum daerah. Para staf yang ditempatkan pada “dapur” tersebut memiliki kemampuan dan pengalaman.

Sebenarnya, keterbatasan DPRD tersebut dapat menyiapkan rancangan Perda dapat diatasi dengan melakukan kerjasama dengan Perguruan Tinggi (PT) dan LSM yang memiliki komitmen terhadap kebijakan publik. Namun, dalam kenyataannya keberadaan PT dan LSM kurang dimanfaatkan oleh DPRD. Sementara itu, pihak eksekutif meskipun telah memiliki sumber daya manusia (SDM) yang cukup berikuk “dapurnya” dalam hal-hal tertentu dalam rangka menyiapkan rancangan Perda tetap masih melakukan kerjasama dengan PT dan LSM.

## C. PEMERINTAHAN DAERAH

### 1. PENGERTIAN PEMERINTAHAN DAERAH

Pemerintahan daerah atau *local government* oleh Josef Riwu Kaho didefinisikan sebagai bagian dari pemerintahan suatu Negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU

memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada didalam wilayah kekuasaannya.<sup>52</sup>

Dari sejarahnya telah menggambarkan perbedaan antara pemerintahan lokal dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah dahulu dikenal dengan sebutan daerah swatantra, sedangkan pemerintahan umum pusat di daerah disebut pamong pradja, dimana ketika masa penjajahan Belanda dikenal dengan sebutan pemerintahan pangreh pradja.

Menurut pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah memiliki hubungan dengan pemerintah daerah lainnya, yang meliputi hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan, umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Sebagai pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah dan DPRD. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang

---

<sup>52</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 28

mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>53</sup>

## 2. FUNGSI PEMERINTAHAN DAERAH

Fungsi pemerintahan dalam perspektif pemerintahan daerah adalah sebagai berikut :

### a. Fungsi Pelayanan

Sesuai dengan fungsinya “*serviceing*” adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara-cara yang tidak diskriminatif dan juga tidak memberatkan. Dengan demikian pemerintah daerah hadir untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara non diskriminatif dengan kualitas yang sama, berarti dalam menjalankan fungsi pelayanan tersebut pemerintah daerah tidak pilih kasih, sehingga setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang sama;

### b. Fungsi Pengaturan

Fungsi pengaturan yang ditujukan kepada rakyat dan kepada pemerintah itu sendiri selaku pelaksana roda pemerintahan, artinya setiap kebijakan harus mampu mengatur kehidupan masyarakat yang dinamis, dan mampu meminimalkan intervensi negara kepada masyarakat. Dengan demikian dalam fungsi ini tercakup juga fungsi perlindungan bagi masyarakat sebagai warga negara;

---

<sup>53</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2005 hal. 340

### c. Fungsi Pemberdayaan

Kehadiran pemerintah lebih ditekankan hanya sebagai fasilitator dan motivator untuk membantu masyarakat dalam menemukan cara-cara menanggulangi segala permasalahan yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat. Karenanya pembuatan regulasi ditujukan kepada pemberdayaan masyarakat, agar masyarakat mengetahui dan menyadari akan pentingnya kemampuan untuk memilih alternatif terbaik bagi penyelesaian persoalan-persoalan yang dihadapi, sehingga pemerintah tidak lagi mendikte setiap penyelesaian persoalan-persoalan dimasyarakat.<sup>54</sup>

## D. PERATURAN DAERAH

Peraturan daerah merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yaitu<sup>55</sup> :

1. Sendi negara berdasarkan atas hukum dan negara berkonstitusi. Salah satu prinsip negara berdasar atas hukum adalah adanya pembagian dan pembatasan atas kekuasaan negara atau pemerintah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, merupakan cara membagi kekuasaan dan membatasi kekuasaan pemerintah tingkat lebih tinggi. Urusan-urusan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak dapat lagi diatur oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih atas, kecuali terdapat perubahan mendasar atas sifat dan kepentingan

---

<sup>54</sup> S. Pamudji dalam Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Pusaka Nusatama, Yogyakarta, 2005, hal, 42-43.

<sup>55</sup> Bagir Manan, *Sistem dan teknik... opcit*, hlm. 9-10

yang terkandung dalam urusan tersebut (menjadi urusan yang menyangkut kepentingan nasional atau lebih luas dari daerah yang bersangkutan) ;

2. Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan. Sendi ini lazim juga sendi kerakyatan, kedaulatan rakyat atau demokrasi. Dalam rangka memperluas sendi kerakyatan, maka pemerintahan daerah dijalankan atas dasar permusyawaratan dengan membentuk badan-badan perwakilan rakyat. Dimanapun tugas badan perwakilan adalah membuat peraturan perundang-undangan tertentu. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (bersama Kepala Daerah) membuat peraturan daerah. Dengan demikian, pembuatan peraturan daerah, yang mengikutsertakan rakyat (badan perwakilan rakyat) merupakan perluasan sendi kerakyatan ;
3. Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Sifat khas atau karakter penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pelayanan umum (*public services*). Satuan pemerintahan daerah manapun dipandang sebagai ujung tombak untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Satuan pemerintahan daerah yang lebih dekat dengan kehidupan masyarakat dapat melihat secara lebih nyata kebutuhan dan masalah-masalah yang dihadapi rakyat di daerahnya. Peraturan-peraturan yang dibuat pemerintah daerah pada umumnya adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan kesejahteraan umum untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Kewenangan untuk membuat peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah merupakan kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah, berarti prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus rancangan peraturan daerah tentang APBD disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama dengan DPRD. Peraturan Daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkan dalam lembaran daerah. Peraturan Daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, Perubahan APBD, dan tata ruang, berlaku setelah melalui tahapan evaluasi dari pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau Peraturan Daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.<sup>56</sup>

Proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi/Kabupaten/Kota, Gubernur (Kepala Daerah Provinsi), Bupati (Kepala Daerah Kabupaten) atau Walikota (Kepala Daerah Kota) sesuai dengan kewenangannya. Namun, untuk dapat diberlakukan, maka raperda tersebut

---

<sup>56</sup> Ibid hal. 44



harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD Provinsi dan Gubernur untuk raperda provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota untuk raperda Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, Kepala Daerah dan DPRD dituntut untuk memahami materi muatan Peraturan Daerah, terutama pengaturan mengenai ketentuan sanksi karena sangat terkait dengan efektivitas dari Peraturan Daerah itu sendiri.

Dengan demikian peraturan daerah merupakan hasil bersama antara gubernur/bupati/walikota dengan DPRD. Karena itu, tata cara membentuk peraturan daerah harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.

#### 1. Unsur DPRD

Peraturan daerah adalah suatu bentuk produk legislatif di daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk peraturan daerah bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif yaitu :

##### a. Hak Penyelidikan

Hak penyelidikan dapat dipergunakan sebagai sarana melakukan evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah Peraturan Daerah yang ada. Hak penyelidikan bukan semata-mata menyelidiki kebijakan pemerintah daerah yang sedang berjalan, tetapi untuk berbagai kepentingan legislasi dan lain sebagainya

b. Hak Inisiatif (hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah)

DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah. Dalam praktek hak inisiatif ini kurang produktif. Hal ini dikarenakan keahlian, pengalaman dan ketrampilan anggota DPRD dalam menggagas peraturan daerah, untuk itu dapat diatasi dengan tim asistensi tetap atau keterbukaan dengan pihak luar untuk membantu dan peran penting dari partai politik sebagai dapur bagi wakil-wakilnya di DPRD.

c. Hak Amendemen (mengadakan perubahan atas RAPERDA)

Hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada rancangan peraturan daerah inisiatif pemerintah daerah. Tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan rancangan peraturan daerah inisiatif DPRD sendiri. Secara teknis, hak amendemen tidak pernah dilaksanakan (ditetapkan DPRD). Hal ini terjadi karena rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas DPRD selalu dilakukan bersama pemerintah daerah. Perubahan-perubahan tidak memerlukan suatu keputusan DPRD sendiri dan tersendiri. Setiap perubahan dicapai melalui kesepakatan DPRD dan pemerintah daerah.

d. Persetujuan atas RAPERDA

Rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Dengan ungkapan 'disetujui' harus pula diartikan 'dapat tidak menyetujui' atau 'menolak

rancangan peraturan daerah' atau 'menyetujui dengan perubahan-perubahan'.

## 2. Unsur Kepala Daerah

### a. Bersama-sama dengan DPRD membahas rancangan peraturan daerah.

Tugas ini dapat dilaksanakan sendiri atau menugasi pejabat eksekutif lainnya dilingkungan pemerintah daerah bersangkutan. Biasanya diwakili oleh kepala biro/bagian hukum dan dinas yang bersangkutan.

### b. Menetapkan rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh DPRD menjadi peraturan daerah.

Kekuasaan kepala daerah menetapkan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah bukan sesuatu kekuasaan yang mandiri, melainkan bagian dari proses membentuk peraturan daerah. Namun demikian, proses menetapkan ini sangat penting sebagai saat perubahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Sejak saat itu peraturan daerah lahir dan menjadi kaidah hukum. Walaupun telah menjadi kaidah hukum tidak serta merta mengikat. Sebagai persyaratan mengikat masih diperlukan syarat lain yaitu dimuat dalam lembaran daerah. Adapula syarat pengesahan dari pejabat yang berwenang, pengesahan ini dilakukan dalam rangka pengawasan preventif disamping pengawasan represif. Pengesahan pejabat yang berwenang itu hanya mengenai satu hal, yaitu apakah peraturan daerah yang bersangkutan bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pejabat yang mengesahkan tidak

berwenang mencampuri substansi atau cara-cara mengatur sepanjang tidak bertentangan dengan hal-hal diatas.

- c. Pengundangan, peraturan daerah harus diundangkan dalam lembaran daerah. Pelaksanaan pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Pengundangan merupakan syarat agar peraturan daerah mempunyai kekuatan hukum mengikat.

### 3. Unsur Partisipasi

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak diluar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah atau peraturan daerah. Ada dua sumber partisipasi, pertama; dari unsur-unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah daerah seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua; dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti Lembaga Swadaya Masyarakat sesuai dengan keahlian atau pengalamannya.

Mengikutsertakan pihak-pihak diluar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting. Pertama; menjaring pengetahuan, keahlian dan pengalaman masyarakat sehingga peraturan daerah benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik. Kedua; menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang hidup dimasyarakat (politik, ekonomi, sosial dan lain-lain). Ketiga; menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*) rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility dan sense of accountability*) atas peraturan daerah tersebut. Berbagai faktor diatas akan

memudahkan penerimaan masyarakat, dan memudahkan pula pelaksanaan atau penegakkannya.

Keikutsertaan atau partisipasi dapat dilakukan dengan berbagai cara diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan peraturan daerah,
- b. Melakukan *publik hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan peraturan daerah,
- c. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan,
- d. Melakukan lokakarya (*work shop*) atas rancangan peraturan daerah sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD,
- e. Mempublikasikan rancangan peraturan daerah agar mendapatkan tanggapan publik.<sup>57</sup>

Dalam Pasal 144 UU Nomor 32 tahun 2004 pada intinya disebutkan bahwa Raperda yang telah disetujui bersama disampaikan oleh pimpinan DPRD dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal ditetapkan sebagai peraturan daerah kepada Gubernur, Bupati, Walikota untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Gubernur atau Bupati/Walikota dalam jangka paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan itu disetujui bersama harus telah menetapkan raperda tersebut menjadi perda. Apabila dalam jangka waktu tersebut tidak ditetapkan, maka rancangan perda tersebut sah menjadi perda.

---

<sup>57</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...opcit* hlm.77-86

Mengingat suatu daerah wilayahnya merupakan bagian wilayah dari daerah yang lebih besar dan pula merupakan bagian wilayah negara maka untuk menjaga dan memelihara hubungan yang baik dan harmonis antara daerah-daerah satu dengan yang lainnya dan antara daerah dengan negara serta untuk menghindarkan kesimpangsiuran wewenang antar daerah satu dengan daerah yang lain yang lebih tinggi atau lebih rendah tingkatannya, suatu peraturan daerah harus memenuhi beberapa ketentuan-ketentuan yaitu :

1. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum;
2. Peraturan daerah tidak boleh mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur soal-soal pokok yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya ;
3. Peraturan daerah tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah bawahan dalam wilayahnya ;
4. Ketentuan-ketentuan dalam sesuatu peraturan daerah dengan sendirinya tidak berlaku, bilamana hal-hal yang diatur oleh dalam ketentuan dimaksud, kemudian diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
5. Dengan undang-undang atau peraturan-peraturan pemerintah dapat ditetapkan bahwa sesuatu keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh pemerintah atasan ;
6. Keputusan-keputusan pemerintah daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang, peraturan pemerintah atau

pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya dapat dipertanggungjawabkan atau dibatalkan oleh pemerintah atasan.<sup>58</sup>

## E. BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN DAERAH

### 1. KEPALA DAERAH

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kepala daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis dan secara langsung oleh rakyat yang tatacara dan persyaratannya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dimana tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Parsal 25 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

- a. Memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c. Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;

---

<sup>58</sup> Ibid. hal. 8

- f. Mewakili daerahnya didalam maupun diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah sebagai berikut :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;



- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD.

## 2. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, Adapun tugas dan wewenang dari DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut ;

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama 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 kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan 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 kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan kewajiban dari anggota DPRD adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yaitu :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;

- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- h. Mentaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan sumpah janji anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga terkait.

### 3. HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN KEPALA DAERAH

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja 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.<sup>59</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan

---

<sup>59</sup> Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta, Hakekat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Penerbit Citra Media Hukum, Yogyakarta, tahun 2006 hal. 42

perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya.

### BAB III

#### PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL

#### NOMOR : 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN

#### DI KABUPATEN BANTUL

#### A. URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL

Pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah penting dalam menata arah dan kehidupan bermasyarakat, dimana pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijadikan pedoman dan pegangan bagi masyarakat dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul menjadi fenomena yang menarik untuk dikaji karena ada anggapan dari sebagian kalangan masyarakat yang menanyakan keberadaan dari peraturan daerah tersebut, dimana Kabupaten Bantul yang mengandalkan sektor pariwisata dalam menopang pembangunan daerah dan bukan merupakan daerah santri, kenapa justru membuat peraturan daerah yang bernuansa syariah, apakah justru nantinya tidak kontra produktif dengan pembangunan pariwisata dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul.

Lahirnya peraturan daerah ini juga dianggap tidak lahir dari kesadaran dan kebutuhan masyarakat yang kritis, tetapi mengindikasikan adanya agenda kelompok-kelompok tertentu untuk memenangkan kepentingan politik tertentu, bahkan sangat mungkin untuk memalingkan perhatian dan perjuangan masyarakat menuntut pemerintah bertanggung jawab untuk memperbaiki dan meningkatkan taraf kehidupan rakyatnya.

Disamping itu ada anggapan bahwa keberadaan peraturan daerah ini bertentangan dengan Hak Asasi Manusia, dimana keberadaan peraturan daerah ini dianggap bertentangan dengan pasal 27 ayat 2 dari Undang-Undang Dasar 1945 yaitu tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, dan membatasi hak individu untuk mendapatkan penghasilan guna mempertahankan hak untuk hidup. Sebagaimana kalangan masyarakat juga menyangsikan efektifitas peraturan daerah ini, karena kegiatan pelacuran sudah ada sejak jaman dahulu kala.

Kegiatan pelacuran merupakan masalah sosial yang harus mendapatkan perhatian serius dari semua pihak, karena kegiatan ini akan berimplikasi terhadap berbagai segi kehidupan masyarakat. Permasalahan ini sangat bersinggungan dengan nilai-nilai religius dan sosial kemasyarakatan, bahkan dapat berpengaruh terhadap kondisi perekonomian masyarakat. Untuk itu perlu dilakukan upaya pengawasan dalam permasalahan sosial tersebut.

Instrumen hukum hanyalah merupakan bagian berbagai upaya pengawasan kegiatan pelacuran, namun yang lebih penting dan utama adalah

kesadaran masyarakat dan peran masyarakat dalam penanggulangan masalah pelacuran. Namun demikian apabila instrument hukum tidak diciptakan maka dorongan kesadaran masyarakat dan peran serta masyarakat akan menjadi tidak bersemangat, karena penegakan hukum tidak dapat dilaksanakan, untuk itu diperlukan peraturan hukum untuk mengatur permasalahan tersebut.

Ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul ini dilatarbelakangi bahwa kegiatan pelacuran pada hakekatnya bertentangan dengan norma agama dan susila, membahayakan kesehatan jasmani dan rohani, mengancam kehidupan masa depan generasi muda bangsa, dan dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat serta dapat menjadi salah satu faktor terjadinya tindak kekerasan dan kriminalitas.

Latarbelakang lainnya adalah adanya pemikiran mendasar yang lahir dari keprihatinan dan keresahan masyarakat Kabupaten Bantul yang setiap hari menyaksikan semakin maraknya kegiatan pelacuran diberbagai wilayah dengan segala implikasi negatifnya pada kehidupan keagamaan masyarakat Kabupaten Bantul serta terganggunya ketertiban umum.

Disadari dan diakui sepenuhnya hak asasi manusia seseorang seandainya memilih sebagai pelacur, namun demikian adalah memenuhi rasa keadilan bilamana yang bersangkutan ditempatkan pada konteks dan dalam hubungan hidup bermasyarakat yang harus pula memperhatikan hak orang lain, yaitu adanya fakta penolakan akan kehadiran, keberadaan dan perilakunya yang ternyata

mengakibatkan terjadinya disharmoni, sosial dalam bentuk ketidaktertiban, ketidaknyaman, bahkan kegelisahan dan keresahan masyarakat yang hidup diatas nilai-nilai moral keagamaan, etika dan adat istiadat ketimuran, maka tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah untuk melakukan penertiban.

Keberadaan kegiatan pelacuran juga bertentangan dengan ciri khas masyarakat di Kabupaten Bantul yang penuh dengan nuansa religius dan nilai-nilai keagamaan yang dijunjung tinggi. Religiusitas dan nilai-nilai keagamaan masyarakat ini dapat ditandai dengan banyak dijumpainya tempat-tempat peribadatan agama seperti masjid maupun mushola, dimana disetiap padukuhan memiliki tempat ibadah. Disamping itu juga bisa dijumpainya tempat ibadah umat beragama selain agama islam seperti gereja/kapel untuk umat nasrani, vihara untuk umat Budha dan Pura untuk umat Hindu.

Untuk lebih jelasnya tentang penyebaran tempat-tempat peribadatan di Kabupaten Bantul dapat ditunjukkan dalam tabel di bawah ini :



Tabel 2

## Jumlah Tempat Ibadah

No.	Tempat Ibadah	Jumlah	Ket.
1.	Masjid	1.520	
2.	Langgar	1.303	
3.	Mushola	271	
5.	Gereja Katholik	11	
6.	Gereja Protestan	28	
7.	Kapel	10	
8.	Pura	3	
	J u m l a h	3.146	

Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Bantul

Dengan mendasarkan pada data di atas, dan dihubungkan dengan jumlah padukuhan yang ada di Kabupaten Bantul sejumlah 940 Padukuhan, maka disetiap padukuhan rata-rata mempunyai 3-4 tempat ibadah.

Pembentukan peraturan daerah dimaksud, adalah sebagai upaya untuk melaksanakan pembangunan jangka panjang Kabupaten Bantul, dengan visi Bantul projotamansari, sejahtera, demokratis dan agamis. Dimana rencana pembangunan jangka panjang Kabupaten Bantul telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 14 tahun 2005. Dengan visi tersebut maka pembangunan di Kabupaten Bantul diarahkan untuk terciptanya kesejahteraan lahir dan batin berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Disamping itu latar belakang ditetapkannya peraturan daerah ini adalah kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul untuk membangun sektor pariwisata yang manusiawi/*humanis* dan berbasis pada budaya, dimana pariwisata berkembang dengan jumlah pengunjung yang sangat tinggi dan pengunjung yang datang tercerahkan dengan nilai-nilai budaya dan keramahan lingkungan dan berdampak pada kesejahteraan sosial.<sup>69</sup>

Kebijakan pembangunan pariwisata yang manusiawi dan *humanis* justru akan melindungi hak asasi manusia dan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus sebagai salah satu upaya membangun karakter bangsa, sehingga pembangunan sektor pariwisata tidak hanya mengejar keuntungan ekonomi semata.

Untuk itu, apabila ada pandangan apabila bahwa seks/prostitusi sebagai penentu keberhasilan suatu kawasan wisata adalah tidak sepenuhnya benar, sebagai contohnya adalah Kawasan Pariwisata Pantai Karangbolong, Parangtritis dan Pantai Samas, dimana kawasan tersebut selama ini dijadikan sebagai tempat prostitusi atau kegiatan seks menyebabkan jumlah pengunjung dari tahun ke tahun mengalami penurunan.

Pusat-pusat pariwisata yang mengedepankan wisata seks justru dapat menimbulkan kasus-kasus perdagangan perempuan/*trafficking*, kekerasan,

---

<sup>69</sup> Idham Samawi, *Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Bantul*, makalah disampaikan pada seminar nasional Hak Asasi Manusia, Pariwisata dan Pembangunan Daerah, Hotel Saphir,, Yogyakarta, Senin, 10 Desember 2007

peningkatan angka penderita HIV/AIDS, penggunaan narkoba dan kesenjangan sosial lainnya.

Bahkan hal serupa juga ditegaskan oleh Maidin A Desky, Ketua Asosiasi Biro Perjalanan Wisata (ASITA) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta<sup>70</sup> bahwa pembangunan pariwisata harus diarahkan pada pengembangan pariwisata yang memberi kesan turisme bersih, dimana selama ini tidak pernah ada wisatawan yang meminta paket seks, walaupun ada itu hanyalah bersifat personal ataupun oknum wisatawan.

Pembangunan pariwisata disamping dapat menjadi sektor andalan dalam meningkatkan pendapatan daerah, tetapi juga akan menimbulkan dampak negatif seperti mengubah sifat dan perilaku masyarakat setempat untuk menyesuaikan diri dengan industri pariwisata, perilaku wisatawan yang mungkin tidak sesuai dengan adat istiadat, budaya dan agama setempat. Selain itu, pariwisata sangat mungkin membawa efek samping berupa bisnis pendamping lainnya seperti jasa-jasa pramunikmat/pelacuran dan penyalahgunaan narkoba. Sehingga dalam pengembangan pariwisata pemerintah daerah haruslah membuat peraturan daerah pariwisata jangka panjang, yang selain menjamin alokasi anggaran tetapi juga untuk menanggulangi berbagai efek negatif, seperti wisata seksual karena hal tersebut tidak melanggar hak asasi manusia.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> SKH Kedaulatan Rakyat, 27 Nopember 2007

<sup>71</sup> Harwanto Dahlan, *Pariwisata dan Hak Asasi Manusia*, Makalah dalam seminar Hak Asasi Manusia, Pariwisata dan Pembangunan Daerah, Hotel Saphir,, Yogyakarta, Senin, 10 Desember 2007

Sehingga pembangunan pariwisata diperlukan adanya inovasi, berupa kreasi baru produk wisata, dimana pengembangan obyek wisata baru akan memperpanjang rute perjalanan, memperlama masa tinggal wisatawan dan pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan daerah.

Untuk itu Pemerintah Kabupaten Bantul dalam melakukan pembangunan pariwisata yang manusiawi dan *humanis* yang berbasiskan pada budaya dilakukan dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan memperkuat budaya yang berkembang dimasyarakat.

Dengan demikian lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul merupakan upaya preventif dari Pemerintah Kabupaten Bantul dan lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang didukung oleh segenap komponen masyarakat Kabupaten Bantul justru untuk menanggulangi dampak negatif dari pembangunan pariwisata di Kabupaten Bantul, terutama untuk memberantas kegiatan pelacuran yang terjadi di daerah ini.

Pembentukan peraturan daerah ini bertujuan untuk memberikan landasan hukum bagi pemerintah daerah dan masyarakat dalam menciptakan Kabupaten Bantul yang terbebas dari kegiatan pelacuran. Sehingga masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengawasan dan penertiban tidak sewenang-wenang karena telah memiliki dasar hukum yang kuat sesuai dengan aspirasi yang berkembang dimasyarakat. Sedangkan manfaat dari dibentuknya peraturan daerah ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Daerah, untuk memberikan landasan hukum bagi pelaksanaan penegakan hukum khususnya pelanggaran kegiatan pelacuran di Kabupaten Bantul;
2. Bagi Masyarakat, untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sehingga masyarakat akan terlindungi dari kesalahan tindakan pemerintah daerah dalam pelaksanaan penegakan hukum.

Untuk itu fungsi dari pembentukan peraturan daerah ini diharapkan dapat sebagai alat pengawasan sosial dan sekaligus sebagai alat pengarah atau penggerak sosial maksudnya bahwa peraturan perundang-undangan tidak semata-mata sebagai alat yang membakukan kenyataan-kenyataan yang ada dan yang berkembang dalam masyarakat saja, tetapi juga dapat sekaligus mengarahkan dan menggerakkan atau membawa masyarakat kearah pencapaian tujuan-tujuan sosial yang lebih baik.

Hal ini sesuai pendapat dari T. Koopmans<sup>72</sup> yang menyatakan bahwa fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan didalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingstaat*), tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bukan lagi untuk menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

---

<sup>72</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm 2

## B. PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah penting dalam menata arah dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dimana pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan tiga komponen utama yaitu lembaga legislatif, pemerintah dan masyarakat. Dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, maka didalam lembaga legislatiflah akan terjadi tarik-menarik nilai dan kepentingan antara pemerintah, DPR dan masyarakat dalam memperjuangkan materi muatan yang sesuai dengan tujuan masing-masing. Adanya penempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini, berarti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dipahami sebagai bidang garap pemerintah dan lembaga legislatif saja, tetapi secara sadar pembentukan peraturan perundang-undangan diletakkan dalam konteks sosial masyarakat yang lebih luas. Untuk itu pemahaman pembentukan peraturan perundang-undangan dilihat secara sosiologi hukum dapat merupakan endapan dari konflik-konflik nilai dan tarik menarik kepentingan dari berbagai pihak.<sup>73</sup>

Didalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, adanya peraturan perundang-undangan yang baik akan banyak menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memungkinkan tercapainya

---

<sup>73</sup> Syaifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang, ... opcit* hlm. 32

tujuan-tujuan negara yang kita inginkan. Sedangkan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan adanya persiapan – persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perundang-undangan, dan pengetahuan bagaimana menuangkan materi muatan tersebut didalam suatu peraturan perundang-undangan secara singkat tapi jelas, dengan suatu bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimat-kalimatnya.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri atas tiga tahap, yaitu :

1. Proses penyiapan rancangan Undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan dilingkungan Kepala Daerah (eksekutif), atau dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (lembaga legislatif);
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat (lembaga legislatif);
3. Proses pengesahan (oleh Presiden/Kepala Daerah) dan pengundangannya (oleh Menteri Negara atas perintah Presiden atau Sekretaris Daerah untuk Peraturan Daerah)<sup>74</sup>.

Ketiga proses pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut dapat kita bahas dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul

---

<sup>74</sup> *ibid* hlm. 134

Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul secara berurutan sebagai berikut :

### **1. Proses Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah**

Secara garis besar prosedur penyusunan sebuah peraturan daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tertanggal 19 Mei 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah adalah sebagai berikut :

- a. Bahwa penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan didasarkan pada Program Legislasi Daerah, dimana Prolegda ini sebagai instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis;
- b. Penyusunan rancangan produk hukum daerah dilakukan oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah, dimana rancangan tersebut akan dibahas dalam Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan Keputusan Kepala Daerah dengan Ketuanya adalah Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa dengan Sekretarisnya adalah Kepala Biro/Bagian Hukum dan anggotanya adalah satuan kerja perangkat daerah terkait, dimana tugas dari Tim ini adalah melakukan pembahasan pada ayat/pasal pada ayat/pasal yang menitikberatkan permasalahan yang bersifat prinsip mengenai obyek yang diatur, jangkauan, dan arah pengaturan;



- c. Rancangan produk hukum daerah yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro/Bagian Hukum dan Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait;
- d. Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah atau pejabat yang ditunjuk mengajukan paraf koordinasi kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah, dimana Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan terhadap produk hukum daerah yang diajukan dengan ketentuan perubahan dan/atau penyempurnaan rancangan produk hukum daerah dikembalikan kepada pimpinan satuan kerja perangkat daerah pemrakarsa;
- e. Produk hukum daerah berupa rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan, dimana dalam rangka pembahasan tersebut dibentuk Tim Asistensi yang diketuai oleh Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala daerah;
- f. Pembahasan rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya atas usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya;
- g. Pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif pemerintah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dibentuk Tim Asistensi dengan sekretariat berada pada Biro/Bagian Hukum.

Dimana untuk penyiapan rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul ini, satuan kerja perangkat daerah pemrakarsanya adalah Kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul.

## **2. Proses Mendapatkan Persetujuan (Proses Pembahasan di DPRD)**

Pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi-bagi kedalam empat tahap pembicaraan. Tahap-tahap ini (sama dengan tingkat pembicaraan rancangan undang-undang di DPR). Adapun tahapan-tahapan tersebut adalah sebagai berikut<sup>75</sup> :

### **a. Pembicaraan Tahap I (Sidang Paripurna)**

Dalam pembicaraan tahap I ini acaranya adalah tunggal yaitu penjelasan mengenai rancangan peraturan daerah yang akan dibahas. Bagi rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah, maka Kepala Daerah menyampaikan penjelasan mengenai rancangan peraturan daerah. Ini semacam dengan keterangan pemerintah pada pembahasan rancangan undang-undang. Dalam rancangan peraturan daerah yang berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penjelasan disampaikan oleh pimpinan komisi atau pimpinan rapat gabungan komisi, atau pimpinan panitia khusus.

---

<sup>75</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik... Opcit* hal. 20-23

b. Pembicaraan Tahap II (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap II meliputi pandangan umum anggota (fraksi) dan jawaban kepala daerah atas pandangan umum anggota (fraksi). Seperti halnya pada rancangan undang-undang, pandangan umum diwakili oleh fraksi. Tidak pernah anggota menyampaikan pandangan umum secara individual. Praktek semacam ini ada kebaikan dan kekurangannya.

Dikatakan baik karena akan menunjukkan kesatuan pandangan dalam partai atau fraksi yang bersangkutan. Kekurangannya, anggota menjadi menjadi kurang berperan. Pemikiran-pemikiran individual tidak nampak. Sehingga sukar mengetahui tingkat kemampuan dan keterkaitan anggota menjadi juru bicara rakyat yang diwakili. Walaupun demikian, dalam praktek terutama pada pembicaraan tingkat atau tahap ketiga, biasanya anggota lebih bebas menyampaikan pendapatnya, meskipun dalam batas-batas disiplin partai.

Dalam hal rancangan peraturan daerah yang berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pembicaraan tahap II akan mendengarkan pendapat Kepala Daerah dan jawaban pimpinan komisi atau pimpinan rapat gabungan komisi, atau pimpinan panitia khusus atas pendapat Kepala Daerah.

c. Pembicaraan Tahap III

Merupakan rapat-rapat komisi, atau gabungan komisi, atau panitia khusus yang disertai pejabat eksekutif yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Pembicaraan tahap III ini dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya. Dalam praktik, baik pembahasan rancangan undang-undang maupun rancangan peraturan daerah, pembicaraan tahap (tingkat) ketiga inilah yang secara riil "membuat" undang-undang atau peraturan daerah, dimana rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah dibahas secara keseluruhan, mulai dari penamaan, pembukaan, pasal-pasal sampai bagian akhir dari rancangan peraturan daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, wakil-wakil fraksi dan pemerintah (atau yang mewakili Kepala Daerah) merumuskan kembali semua kesepakatan yang akan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, peranan individual anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat menonjol. Diskusi, perdebatan dan permusyawaratan sangat intensif dan mendalam.

Tetapi karena pada tahap tertentu pembicaraan tahap (tingkat) ketiga bersifat tertutup, masyarakat kurang mengetahui peranan anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akibatnya secara keseluruhan timbul kesan (anggota) Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekedar sebagai kelompok "koor" yang menyuarakan suara "setuju". Untuk melihat peranan tersebut sebenarnya tidak sulit, yaitu dengan mempelajari daftar inventarisasi masalah (DIM) yang diajukan atas nama fraksi, risalah permusyawaratan, dan

membandingkan antara bunyi rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah dengan rumusan akhir yang menjadi undang-undang atau peraturan daerah. Memang harus diakui, pemerintah sangat dominan sehingga dalam hal-hal tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus "mundur" atau "mengalah" untuk keluar dari kemacetan atau keadaan yang akan menyebabkan rancangan tersebut tidak disetujui. Karena itu, hingga saat ini belum pernah terdengar ada rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

d. Pembahasan Tahap IV (Sidang Paripurna)

Pembicaraan tahap IV merupakan sidang paripurna terakhir yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas rancangan peraturan daerah. Dalam sidang ini akan didengar :

- i. Laporan hasil pembicaraan tahap III atau laporan kerja komisi, atau gabungan komisi atau panitia khusus;
- ii. Penyampaian pendapat akhir fraksi-fraksi yang disampaikan oleh anggotanya sebagai pengantar persetujuan Dewan. Pendapat akhir ini apabila dipandang perlu dapat disertai berbagai catatan pendirian fraksinya, catatan-catatan penting dengan nota kecil lazim disebut dengan "*minderheidsnota*";

- iii. Pengambilan Keputusan;
- iv. Pemberian kesempatan kepada Pemerintah atau Kepala Daerah untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan keputusan tersebut.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui tersebut, disampaikan kembali oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Tindak lanjut lainnya seperti permintaan pengesahan (bagi yang perlu disahkan pejabat berwenang) dan penempatan dalam lembaran daerah, sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Daerah.

Berdasarkan beberapa uraian tersebut diatas, terlihat dengan jelas bahwa pembahasan rancangan undang-undang atau peraturan daerah yang penyusunannya berasal dari Pemerintah/Kepala Daerah dan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah inisiatif Dewan dibahas berbeda di pembicaraan tahap I dan tahap II, sedangkan pada pembicaraan tahap III dan IV keduanya dilakukan dengan sama.

Perlu diketahui juga bahwa sejak saat Pemerintah atau Kepala Daerah menyampaikan nota pengantar pengiriman rancangan undang-undang atau peraturan daerah kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah, maka fraksi-fraksi di lembaga legislatif tersebut dapat mengadakan dengar pendapat (*hearing*) dengan pakar-pakar atau kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan untuk mencari masukan-masukan dalam membawakan aspirasi rakyat atau fraksinya.

Pembahasan tahap III biasanya dilakukan dengan sidang terbuka, dimana dalam pembahasan ini sudah diinventarisasikan beberapa permasalahan yang akan diserahkan kepada Pimpinan DPRD dan terhadap materi yang esensi semuanya sudah disepakati, hanya tinggal perbaikan redaksi saja.

Dengan demikian dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul haruslah melalui pembahasan-pembahasan seperti yang telah diuraikan diatas.

Untuk itu sebelum kita mengetahui proses pembentukan peraturan daerah tersebut, maka terlebih dahulu harus mengetahui tentang gambaran umum dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul, dimana secara umum alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul Nomor 3 tahun 2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut :

**a. Pimpinan Dewan**

Pimpinan DPRD terdiri dari seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua. Wakil Ketua I mengoordinasikan Komisi A dan B, sedangkan Wakil Ketua II mengkoordinasikan Komisi C dan D. Pimpinan Dewan dipilih dari dan oleh anggota Dewan yang kemudian disahkan oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri, dimana sebelum memegang jabatan diambil sumpahnya oleh Ketua Pengadilan Negeri atas nama Mahkamah Agung. Adapun pelantikannya dilakukan dalam sidang paripurna DPRD.

Pimpinan Dewan merupakan satu kesatuan dan bersifat kolektif. Artinya, mereka bukan lagi merupakan perwakilan dari fraksi atau partai/golongannya. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai berikut :

- i. Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang, jika mufakat tidak dapat dicapai, dilakukan voting dengan persetujuan suara terbanyak;
- ii. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil Ketua;
- iii. Menjadi juru bicara DPRD;
- iv. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPRD;
- v. Mengadakan konsultasi dengan Kepala Daerah dan instansi Pemerintah lainnya sesuai dengan Keputusan DPRD;



- vi. Mewakili DPRD dan atau alat kelengkapan DPRD di Pengadilan
- vii. Melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- viii. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPRD.

**b. Panitia Musyawarah**

Panitia Musyawarah beranggotakan wakil-wakil fraksi berdasarkan pertimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyak tidak lebih dari setengah-tengah anggota DPRD. Pimpinan Dewan *ex-eficio* menjadi Ketua dan Wakil Ketua merangkap anggota, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota. Masa jabatan mereka sama dengan masa jabatan Dewan, yaitu lima tahun. Dimana tugas dari Panitia ini adalah sebagai berikut :

- i. Memberikan pertimbangan atau saran kepada Pimpinan Dewan tentang penetapan program kerja DPRD, diminta atau tidak diminta;
- ii. Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
- iii. Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
- iv. Memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- v. Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

Kecuali tugas-tugas tersebut, Panmus juga bertugas mencari jalan untuk mencapai kata sepakat apabila sidang komisi tidak dapat mencapai kata sepakat. Hal ini dimungkinkan karena semua komisi dan fraksi terwakili disini. Dengan komposisi anggota semacam ini pendekatan kepada fraksi atau komisi dapat dilakukan melalui *lobbying*. Dimana setiap anggota panitia musyawarah berkewajiban untuk mengadakan konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat panitia musyawarah dan menyampaikan pokok-pokok hasil rapat panitia musyawarah kepada fraksi.

**c. Komisi**

Pembentukan Komisi dalam DPRD Kabupaten sebanyak-banyaknya 4 (empat) komisi, dimana setiap anggota Dewan kecuali Pimpinan Dewan wajib masuk dalam keanggotaan Komisi. Masa penempatan anggota dalam komisi dan perpindahan ke Komisi lain, diputuskan dalam Rapat Paripurna DPRD atas usul Fraksi pada awal tahun anggaran.

Komisi mempunyai seorang Ketua dan Wakil Ketua serta Sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPRD. Komisi mempunyai tugas :

- i. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Daerah;

- ii. Melakukan pembahasan terhadap rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Keputusan DPRD;
- iii. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang Komisi masing-masing;
- iv. Membantu Pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Kepala Daerah dan masyarakat kepada DPRD;
- v. Menerima, manampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- vi. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di Daerah;
- vii. Melakukan kunjungan kerja Komisi yang bersangkutan atas persetujuan Pimpinan DPRD;
- viii. Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat;
- ix. Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing Komisi;
- x. Memberikan lapotan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas Komisi.

Komisi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut :

i. Komisi A (Bidang Pemerintahan)

Meliputi tata pemerintahan, tata pemerintahan desa, keamanan dan ketertiban, informasi dan komunikasi (pers), hukum dan perundang-undangan, organisasi pemerintahan, organisasi kemasyarakatan, kepegawaian, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, organisasi politik, catatan sipil, kependudukan, pertanahan dan pengawasan daerah;

ii. Komisi B (Bidang Perekonomian dan Keuangan)

Meliputi perekonomian daerah, pertanian tanaman pangan dan perikanan, kehutanan dan perkebunan, kelautan, peternakan, perindustrian, perdagangan, penyediaan pangan, logistik, koperasi pengusaha kecil dan menengah, pariwisata dan kebudayaan, keuangan daerah, perpajakan, restribusi, perbankan, perusahaan daerah, perusahaan negara, perusahaan patungan, dan penanaman modal;

iii. Komisi C (Bidang Pembangunan)

Meliputi pekerjaan umum, tata kota, pertamanan, kebersihan, perhubungan, pertambangan dan energi, PLN, perumahan rakyat dan lingkungan hidup;

iv. Komisi D (Bidang Kesejahteraan Rakyat)

Meliputi sosial, ketenagakerjaan, transmigrasi, pendidikan, pemuda dan olah raga, agama, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, adat kebudayaan, kesehatan, keluarga berencana, dan peranan wanita.

#### **d. Badan Kehormatan**

Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dimana jumlah anggota Badan Kehormatan adalah berjumlah ganjil, sekurang-kurangnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang. Tugas dari Badan Kehormatan adalah sebagai berikut :

- i. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD;
- ii. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan perundang-undangan, Kode Etik dan Peraturan Tata Tertib DPRD;
- iii. Melakukan penyelidikan, verifikasi dan pengambilan keputusan atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih;
- iv. Menyampaikan hasil pemeriksaan kepada Pimpinan DPRD dan merekomendasikan untuk pemberhentian anggota DPRD antar waktu sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- v. Menyampaikan rekomendasi kepada Pimpinan DPRD berupa rehabilitasi nama baik apabila tidak memiliki bukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih.

Dimana dalam melaksanakan tugas badan kehormatan berwenang untuk memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan

pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan dan berwenang meminta keterangan pelapor, saksi dan/atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau bukti lain.

**e. Panitia Anggaran**

Panitia Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD, dengan keanggotaan terdiri atas Pimpinan DPRD, satu wakil dari setiap komisi, dan utusan Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota. Dimana Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran. Panitia Anggaran mempunyai tugas :

- i. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan Rancangan APBD selambat-lambatnya lima bulan sebelum ditetapkannya APBD;
- ii. Memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan, dan perhitungan APBD sebelum ditetapkan dalam Rapat paripurna;
- iii. Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra rancangan APBD, rancangan APBD, perubahan, dan perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah;
- iv. Memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah;

v. Menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD.

**f. Alat Kelengkapan Lain yang Diperlukan (Panitia Khusus dan Panitia Legislasi)**

Untuk menangani tugas-tugas tertentu, Pimpinan Dewan setelah mendengar pertimbangan panitia musyawarah dapat membentuk Panitia Khusus dan Panitia Legislasi. Panitia ini merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap, dimana jumlah keanggotaannya panitia ini mempertimbangkan jumlah anggota komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program/kegiatan serta kemampuan anggaran dan terdiri dari atas anggota komisi terkait yang mewakili semua unsur Fraksi.

Dimana tugas-tugas panitia khusus adalah sebagai berikut :

- i. Menampung persoalan yang mendesak, yang meliputi bidang tugas kewajiban beberapa komisi;
- ii. Menyelesaikan beberapa permasalahan antara lain tentang Rancangan Peraturan Daerah dengan segera;
- iii. Meninjau persoalan-persoalan yang meminta penelitian secara khusus.

Panitia Khusus berkewajiban menyelesaikan tugas-tugas yang diberikan kepadanya dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh Pimpinan Dewan dengan menyampaikan hasil pekerjaannya secara tertulis. Jika tugas Panitia Khusus dianggap selesai, Pimpinan Dewan (setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah) dapat membubarkan

Panitia Khusus ini. Tetapi jika Panitia Khusus ternyata tidak dapat menyelesaikan tugasnya, Pimpinan Dewan (atas permintaan Pansus) dapat memperpanjang masa tugas. Tapi jika Pimpinan Dewan menganggap tidak perlu ada perpanjangan waktu, maka Pimpinan Dewan akan membubarkan Panitia Khusus ini dan membentuk Panitia Khusus yang baru<sup>76</sup>

Sedangkan untuk panitia legislasi, masa keanggotaannya paling lama 1 (satu) tahun, dimana tugas dari panitia legislasi adalah sebagai berikut :

- i. Merencanakan dan menyusun urutan prioritas rancangan peraturan daerah dan atau peraturan lainnya;
- ii. Menyiapkan usul rancangan peraturan daerah atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- iii. Membantu dan memproses usul inisiatif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan atau peraturan lainnya;
- iv. Melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan daerah dan atau peraturan lainnya;
- v. Melakukan evaluasi tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

---

<sup>76</sup> Nurul Aini, *Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Proses Pembuatan Keputusan (Studi banding Tentang DPRD Tingkat II Di Banjarmasin dan Banjar)* dalam Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Penerbit PT Raja grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 130-136



- vi. Mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak eksekutif atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Disamping itu juga perlu diketahui pula tentang konfigurasi atau kekuatan politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul. Adapun komposisi latar belakang asal partai politik dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut :

Tabel 3

Komposisi Asal Partai Politik Anggota DPRD

No.	Nama Partai Politik	Jumlah (orang)	Ket.
1.	PDI Perjuangan	16	
2.	Partai Golongan Karya	5	
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	6	
4.	Partai Amanat Nasional	7	
5.	Partai Keadilan Sejahtera	5	
6.	Partai Persatuan Pembangunan	3	
7.	Partai Karya Peduli Bangsa	2	
8.	Partai Demokrat	1	
	JUMLAH	45	

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul

Dengan mengetahui komposisi latar belakang/asal partai politik anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul tersebut, kita dapat mengetahui peta dukungan lembaga legislatif terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Kepala Daerah/eksekutif, karena ada hubungan yang signifikan antara mayoritas anggota lembaga legislatif dengan asal partai politik dari pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dari tabel diatas terlihat bahwa mayoritas anggota lembaga legislatif berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dengan jumlah anggota sebanyak 16 orang.

Komposisi anggota mayoritas seperti itu, maka dapat dipastikan bahwa kebijakan-kebijakan dari Kepala Daerah/eksekutif dengan mudah akan mendapatkan dukungan dari lembaga legislatif. Hal ini dikarenakan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Golongan Karya, apalagi kedudukan Bupati Bantul secara struktural kepengurusan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan sebagai Dewan Penasehat kepengurusan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan kedudukan Wakil Bupati Bantul sebagai Dewan Penasehat Partai Golongan Karya Kabupaten Bantul. Sehingga apabila mayoritas anggota dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan digabung dengan anggota yang berasal dari Partai Golongan Karya yang berjumlah 5 orang maka berjumlah 21 orang. Untuk itu guna dapat memperoleh suara mayoritas Fraksi Partai Demokrasi Indonesia

Perjuangan dan Fraksi Partai Golongan Karya untuk mendapatkan suara 50 % + 1 tinggal memerlukan 2 suara.

Proses pembahasan rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul didasarkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul Nomor 3 tahun 2007 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul. Adapun tahapan – tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah adalah sebagai berikut :

**a. Pembicaraan Tahap I (Penyampaian Nota Pengantar Kepala Daerah)**

Dalam rapat paripurna pembicaraan tahap I pada hari Kamis, 15 Maret 2007 ini, agenda utamanya adalah penyampaian nota pengantar usulan rancangan peraturan daerah Kabupaten Bantul tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul oleh Kepala Daerah, dimana materi nota pengantar tersebut Kepala Daerah menyampaikan maksud, tujuan dan urgensi rancangan peraturan daerah ini untuk dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul untuk mendapatkan persetujuan.

**b. Pembicaraan Tahap II (Pandangan Umum Fraksi-Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul dan Jawaban Kepala Daerah Atas pandangan Umum Fraksi)**

Menanggapi adanya usulan pihak eksekutif terhadap rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul, maka

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul menggelar rapat paripurna pada hari Selasa, 20 Maret 2007 dipimpin oleh Drs. H. Heri Kuswanto, M.Si (Wakil Ketua DPRD) guna mendengarkan pandangan umum dari fraksi-fraksi yang ada. Dimana peserta rapat yang hadir adalah 41 orang, sehingga berdasarkan tata tertib DPRD maka rapat paripurna tersebut sudah sah.

Dalam penyampaian pandangan umum tersebut, juru bicara dari masing-masing fraksi adalah sebagai berikut :

Tabel 4

Nama-Nama Juru Bicara Fraksi

No.	N a m a	Fraksi	Ket.
1.	Aswandiyah	Partai Kebangkitan Bangsa	
2.	Joko B Purnomo	PDI Perjuangan	
3.	Agus Sumartono, S.Si	Partai Keadilan Sejahtera	
4.	Slamet Bagyo, SE, SIP	Partai Golkar	
5.	Tri Wahyuni, SPd	Kesatuan Baru	
6.	Teguh Imam Setiono, SH	Partai Amanat Nasional	

Sumber : Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul, Selasa, 20 maret 2007

Untuk lebih jelasnya maka pandangan umum dari fraksi-fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut<sup>77</sup> :

i. FRAKSI PARTAI KEBANGKITAN BANGSA

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa memberikan apresiasi positif atas tekad pemerintah daerah untuk melakukan upaya-upaya penataan baik itu kelembagaan birokrasi, peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan upaya melindungi masyarakat dari kebiasaan atau pengaruh budaya luar yang cenderung merusak. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa berharap bahwa upaya itu semua harus juga dibarengi dengan *law enforcement* sehingga apa yang dianggap baik menurut tataran ideal juga baik dalam praktiknya. Untuk itu Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa berpendapat bahwa rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul layak untuk dibahas dan dicermati dan mengusulkan untuk pembahasan lebih lanjut diserahkan pada mekanisme yang berlaku yaitu dengan membentuk panitia khusus.

b. FRAKSI PDI PERJUANGAN

Fraksi PDI Perjuangan berpendapat bahwa rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul layak untuk dibahas dan dicermati dan mengusulkan untuk pembahasan lebih lanjut

---

<sup>77</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul, Selasa, 20 maret 2007

diserahkan pada mekanisme yang berlaku yaitu dengan membentuk panitia khusus.

c. FRAKSI PARTAI KEADILAN SEJAHTERA

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera sangat mendukung keberadaan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul sebagai wujud kepastian hukum terhadap proses pemberantasan kegiatan pelacuran yang masih dapat di wilayah Kabupaten Bantul. Peraturan daerah tersebut semestinya memuat prinsip-prinsip ketegasan dalam proses penegakkannya.

d. FRAKSI PARTAI GOLKAR

Fraksi Partai Golongan Karya memberikan apresiasi, karena hal ini sejalan dengan sesanti Bantul projo tamansari sejahtera, demokratis dan agamis. Namun secara umum Fraksi Partai Golongan Karya masih memerlukan penjelasan mengenai :

- Dasar hukum yang khusus menyangkut pelarangan pelacuran tersebut, sehingga harus menjadi konsiderans penguat;
- Menanyakan refersensi definisi pelacuran dan definisi cabul sebagaimana dalam pengertian umum dalam rancangan peraturan daerah. Hal ini perlu ditegaskan agar dikemudian hari tidak menimbulkan perbedaan pengertian dan celah hukum.

e. FRAKSI KESATUAN BARU

Fraksi Kesatuan Baru memberikan masukan dan mengajukan beberapa pertanyaan diantaranya adalah sebagai berikut :

- Ketentuan Umum, diperlukan keterangan yang lebih lanjut mengenai pengertian tanda pengenal, seseorang, ahli, Pejabat Pegawai Negeri Sipil, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, Satpol PP dan Pemerintah Daerah;
- Dalam Bab II dan III, terdapat ketidak konsistenan dalam penggunaan istilah pelacuran dan kegiatan pelacuran.

f. FRAKSI PARTAI AMANAT NASIONAL

Fraksi Partai Amanat Nasional sangat apresiatif terhadap langkah yang sangat baik dari pemerintah daerah yang memiliki rencana larangan pelacuran di Kabupaten Bantul. Pariwisata yang merupakan salah satu sektor andalan bagi pemerintah daerah selama ini citranya menjadi negatif dengan adanya proses prostitusi di beberapa kawasan pariwisata. Semoga dengan langkah yang akan ditempuh ini semakin baik untuk memajukan sektor pariwisata serta konsep agamis Kabupaten Bantul dapat diwujudkan.

Dari pandangan umum fraksi-fraksi terhadap rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul tersebut, secara umum seluruh fraksi mendukung untuk pembahasan lebih lanjut (yaitu

kepembicaraan tahap III tingkat Panitia Khusus) terhadap rancangan peraturan daerah tersebut, karena rancangan peraturan daerah ini merupakan langkah maju dari Pemerintah Kabupaten Bantul dalam rangka menata kehidupan bermasyarakat dan kehidupan sosial.

Sebenarnya dukungan tersebut dapat diperkirakan sebelumnya karena rancangan peraturan daerah ini bernuansa syariah dan religius, sehingga akan mendapat dukungan penuh dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini disebabkan komposisi fraksi-fraksi yang berbasiskan nasionalis sebagai fraksi pendukung Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sedangkan fraksi yang lainnya merupakan fraksi yang basis dukungan berasal dari unsur religius/ umat yang beragama islam, yaitu Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Amanat Nasional dan Fraksi Kesatuan Baru terdapat partai yang salah satu partai anggotanya berbasis dukungan dari umat yang beragama islam yaitu Partai Persatuan Pembangunan. Dengan demikian apabila terjadi kebuntuan dalam pembahasannya dan terpaksa dilakukan voting dalam pengambilan keputusan maka secara matematis jumlah dukungan dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap rancangan peraturan daerah ini adalah Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Fraksi Partai Golongan Karya sebanyak 21 orang dan Fraksi-Fraksi yang basis dukungan berasal dari umat islam yaitu Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera,



Fraksi Partai Amanat Nasional dan sebagian anggota dari Fraksi Kesatuan Baru yaitu Partai Persatuan Pembangunan sebanyak 21 orang

Atas pandangan umum dari Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD tersebut pihak eksekutif mengucapkan terima kasih dan apresiasi yang setingginya berkenaan dengan tanggapan positif terhadap rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul sehingga dapat sebagai bahan pertimbangan untuk memperoleh pemahaman yang sama dalam pembahasan lebih lanjut. Untuk lebih jelasnya jawaban dari eksekutif terhadap pandangan umum fraksi – fraksi adalah sebagai berikut<sup>78</sup> :

i. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa

Eksekutif mengucapkan terima kasih atas apresiasi dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, oleh karena itu eksekutif mengajak kepada segenap komponen masyarakat di Kabupaten Bantul untuk memberikan saran dan kritik yang membangun sehingga terwujudnya Kabupaten Bantul seperti apa yang kita harapkan bersama. Untuk itu eksekutif mengajak rancangan peraturan daerah ini dapat didiskusikan bersama agar bermanfaat bagi masyarakat Kabupaten Bantul.

ii. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

Eksekutif mengucapkan terima kasih atas dukungan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan berkenaan dengan pembahasan

---

<sup>78</sup> Risalah resmi Rapat paripurna DPRD kab. Bantul, Sabtu, 24 Maret 2007

rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul, semoga kita bersama dapat memberikan yang terbaik bagi rakyat Bantul dalam pembahasan rancangan peraturan daerah ini.

iii. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Eksekutif mengucapkan terima kasih atas dukungan fraksi untuk terwujudnya rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul, oleh karena itu eksekutif meminta saran dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera tentang prinsip ketegasan dalam rancangan peraturan daerah ini, kiranya dapat diwujudkan secara konkrit dalam pembahasan rancangan peraturan daerah ini.

iv. Fraksi Partai Golongan Karya

Eksekutif mengucapkan terima kasih atas dukungan fraksi untuk terwujudnya rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul, oleh karena itu eksekutif menilai bahwa permasalahan pelacuran, memang pada saat ini beberapa perangkat hukum yang ada pada saat ini belum memadai, sehingga untuk menjamin kepastian hukum dalam penegakan hukum perlu diciptakan perangkat hukum di daerah. Kemudian terhadap ketentuan-ketentuan lebih lanjut dapat dibahas dalam tingkat panitia khusus.

v. Fraksi Kesatuan Baru

Eksekutif mengucapkan terima kasih atas masukan Fraksi Kesatuan Baru, dimana terhadap perlunya beberapa pengertian dalam rancangan

peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten ini, namun demikian kiranya hal-hal tersebut dapat kita cermati dalam pembahasan ditingkat panitia khusus.

vi. Fraksi Partai Amanat Nasional

Eksekutif mengucapkan terima kasih atas tanggapan dari Fraksi Partai Amanat Nasional terhadap rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul, oleh karena itu eksekutif senantiasa berharap memberikan masukan yang konstruktif dalam pembahasan selanjutnya.

**c. Pembicaraan Tahap III (Pembentukan Panitia Khusus dan Hasil Pembahasan di tingkat Panitia Khusus)**

Bahwa dalam rangka membahas lebih mendetail mengenai rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul, maka berdasarkan rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul pada hari Rabu, 21 Maret 2007, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul membentuk Panitia Khusus, dimana pembentukan Panitia Khusus ini dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang sensitif dan kontroversial sebagai sarana dalam menampung aspirasi dan masukan dari masyarakat, Panitia Khusus ini diharapkan mampu menangkap isu-isu penting yang berkembang dalam masyarakat dalam rangka penyusunan materi dari rancangan peraturan daerah ini.

Keanggotaan Panitia Khusus ini diambilkan dari masing-masing fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Bantul yang mempunyai kualifikasi/keahlian/bidang yang sesuai dengan tema yang akan dibahas, untuk itu masing-masing fraksi yang ada harus mengirimkan wakilnya untuk duduk dalam panitia khusus ini. Dimana fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Bantul berjumlah 6 (enam) fraksi yaitu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Golongan Karya, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera dan Fraksi Kesatuan Baru (merupakan gabungan dari Partai Demokrat, Partai Karya Peduli Bangsa dan Partai Persatuan Pembangunan).

Dalam rapat paripurna tanggal 21 Maret 2007 tersebut telah disepakati untuk menugaskan anggota fraksi untuk duduk dalam kepanitiaan khusus tersebut. Adapun nama-nama anggota dari Panitia Khusus pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel 5

## Nama-Nama dan Asal Fraksi Anggota Panitia Khusus

No.	Nama	Fraksi	Ket.
1.	Eko Julianto Nugroho, SE	PDI Perjuangan	
2.	Tustiyani, SH	PDI Perjuangan	
3.	Sutakat HS	PDI Perjuangan	
4.	Suratun	PAN	
5.	Aswandiyah	PKB	
6.	Slamet Bagyo, SE, SIP	Partai Golkar	
7.	Jupriyanto, S.Si	PKS	
8.	Drs. H. Edy Susilo	Kesatuan Baru	

Sumber : Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul  
Rabu, 21 Maret 2007

Setelah diadakan penetapan keanggotaan dari panitia khusus ini, maka dalam rapat paripurna menskors sidang selama 10 menit, guna memberikan kesempatan kepada anggota panitia khusus untuk memilih pimpinan. Dalam acara pemilihan pimpinan panitia khusus pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul maka telah terpilih pimpinan yaitu<sup>79</sup> :

<sup>79</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul Rabu, 21 Maret 2007

Ketua : Drs. H. Edy Susilo  
Wakil Ketua : Slamet Bagyo, SE, SIP  
Sekretaris : Jupriyanto, S.Si.

Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Rancangan Peraturan Daerah tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul telah menyusun agenda pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dimulai dari pembahasan bersama dengan Satuan Polisi Pamong Praja, Kepolisian Resort Bantul, Dinas Pariwisata, Dinas Kesehatan, Bagian Sosial dan Bagian Hukum. Setelah itu dilanjutkan dengan melakukan pembahasan bersama beberapa elemen masyarakat baik dari Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Keagamaan, Pengelola Hotel dan Penginapan, termasuk perwakilan dari mereka yang akrab dengan kegiatan prostitusi di Pantai Selatan yaitu Pantai Samas dan Pantai Parangbolong. Selanjutnya Panitia Khusus juga melakukan studi komparasi ke Pemerintah Kota dan DPRD Kabupaten Tangerang Propinsi Banten dalam rangka mendapatkan tambahan informasi mengenai latar belakang sampai dengan munculnya Peraturan Daerah tentang Larangan Prostitusi di Kota Tangerang dan sekaligus apa dan bagaimana tindakan pembinaan dan penanganan pasca diterapkannya Peraturan Daerah tentang Larangan Prostitusi di Kota Tangerang.

Adapun mengenai hasil pembahasan di Panitia Khusus membahas Rancangan Peraturan Daerah mengenai larangan pelacuran di Kabupaten Bantul bersama eksekutif adalah sebagai berikut<sup>80</sup> :

i. Beberapa tambahan pada point “mengingat” yaitu :

- Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana jo. Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958 Tentang menyatakan Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang peraturan Hukum Pidana untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (LNRI Tahun 1950 Nomor 127, Tambahan LNRI Nomor 1660)
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tanggal 8 Agustus 1950)
- Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (LNRI Tahun 1974 Nomor 53 Tambahan LNRI Nomor 4389)
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2004 Nomor 53 Tambahan LNRI Nomor 4389)

---

<sup>80</sup> laporan resmi pembahasan Panitia Khusus Pembahas Raperda Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul, tertanggal 9 April 2007.

- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP (LNRI Tahun 1983 Nomor 36)
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (LNRI Tahun 2000 Nomor 54 Tambahan LNRI Nomor 3952)
- Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 37 Tahun 2000 tentang Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja.

## ii. BAB I KETENTUAN UMUM

- Pasal 1 nomor 3, pengertian DPRD adalah "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah";
- Pasal 1 nomor 4, kata "badan hukum" diganti dengan "Institusi" dan diakhir kalimat ditambah "dengan imbalan jasa maupun tidak" sehingga rumusannya menjadi "Pelacuran adalah serangkaian tindakan yang dilakukan setiap orang atau institusi meliputi ajakan, membujuk, mengorganisasi, memberikan kesempatan, melakukan tindakan, atau memikat orang lain dengan perkataan, isyarat, tanda atau perbuatan lain untuk melakukan perbuatan cabul baik dengan imbalan jasa maupun tidak";



- Pasal 1 nomor 5, Institusi adalah pusat kegiatan, perkumpulan atau organisasi yang mempunyai tujuan tertentu”;
- Pasal 1 nomor 6, kata ”bangunan” dalam definisi bangunan diganti dengan ”tempat” sehingga rumusan akhirnya menjadi ”Bangunan adalah setiap tempat yang dipergunakan untuk kegiatan pelacuran” kemudian dipenjelasan ditambahkan ”tempat yang dipergunakan untuk kegiatan pelacuran dapat meliputi antara lain : rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tontonan, atau tempat-tempat lain di daerah”.

### iii. BAB II TUJUAN

Pasal 2 : tidak ada perubahan.

### iv. BAB III LARANGAN

Judul Bab diganti menjadi Larangan dan Penindakan.

- Pasal 3, kata ”diwilayah daerah” diganti dengan ”di daerah” sehingga rumusan akhir pasal 3 adalah :
  - Setiap orang dilarang melakukan pelacuran
  - Setiap orang dilarang menjadi mucikari di daerah.
- Pasal 4, kata ”badan hukum” diganti ”institusi” sehingga Pasal 4 rumusannya menjadi ”setiap orang atau institusi dilarang

menyediakan bangunan untuk dipergunakan melakukan pelacuran di daerah”.

- Pasal 5 kata ”di wilayah daerah”’ diganti dengan ”di daerah”. Rumusan akhir Pasal 5 adalah ”setiap orang atau masyarakat dilarang melindungi kegiatan pelacuran di daerah”.
- Pasal 6 ditambah dengan 1 (satu) ayat sehingga rumusan akhirnya adalah :
- Kegiatan usaha yang terbukti diikuti kegiatan pelacuran, aparat Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan penutupan.
- Bangunan yang ditutup sebagaimana dimaksud ayat 1 pasal ini, dilarang dibuka kembali sepanjang belum ada jaminan dari pemilik/pengelolanya bahwa bangunan ini tidak akan digunakan lagi untuk menerima tamu dengan maksud melakukan perbuatan pelacuran sebagaimana dimaksud pada ayat 1 pasal ini.

v. BAB V PENGAWASAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

- Pasal 7 : Ayat (1), kata ”berhak” diganti dengan ”berkewajiban”, kata ”di wilayah daerah” diganti dengan ”di daerah” sehingga akhir ayat (1) Pasal 7 adalah ”Masyarakat berkewajiban melakukan pengawasan dan melaporkan kepada aparat dilingkungan Pemerintah Daerah atau Pejabat lain yang berwenang dengan terjadinya pelacuran di daerah”.

- Ayat (2) tetap.
- Ayat (3) merupakan tambahan ayat baru yakni "Petugas atau Pejabat yang berwenang setelah menerima laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini menindaklanjutinya serta memberikan perlindungan kepada pelapor". Sehingga ayat (3) menjadi ayat (4).
- Ayat (4) "Mekanisme pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur oleh Bupati".

vi. BAB V Menjadi BAB VI : KETENTUAN PIDANA

- Pasal 8, penambahan kata "adalah" di ayat (2), rumusan akhirnya :
  - Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 3 dan atau Pasal (4) dan atau Pasal (5) diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)
  - Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

vii. BAB VI KETENTUAN PENYIDIKAN

Pasal 9 tidak ada perubahan.

viii. BAB VII PELAKSANAAN

- Pasal 10 menjadi pasal 11 ayat (1) "Penegakan terhadap Peraturan Daerah ini ditugaskan kepada Satuan Polisi Pamong Praja"

- Ayat (2) Pasal 10 menjadi Pasal 11 "Pelaksanaan Peraturan Daerah ini akan diatur lebih lanjut oleh Bupati paling lambat 6 (enam) bulan setelah diundangkan Peraturan Daerah ini'.

#### ix.BAB VIII KETENTUAN PENUTUP

Pasal 11 menjadi pasal 12 tetap tidak ada perubahan

#### **d. Pembicaraan Tahap IV (Pandangan Akhir Fraksi-Fraksi, Pengambilan Keputusan, dan Sambutan Kepala Daerah Atas Persetujuan Peraturan Daerah)**

Bahwa pembicaraan tahap IV dalam rangka pembahasan rancangan peraturan daerah tentang larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 12 April 2007 bertempat di ruang rapat paripurna DPRD Kabupaten Bantul. Dimana dalam rapat paripurna tersebut dihadiri oleh 39 Anggota DPRD dan yang ijin berjumlah 6 anggota, sehingga sesuai dengan tata tertib DPRD Kabupaten Bantul rapat paripurna tersebut telah memenuhi kuorum. Adapun jalannya rapat paripurna tersebut adalah sebagai berikut :

#### **i. Pandangan Akhir Fraksi-Fraksi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul.**

Pendapat akhir dari Fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul ini digambarkan dalam tabel sebagai berikut<sup>81</sup> :

Tabel 6

Pendapat Akhir Fraksi-Fraksi

No	Fraksi	Juru Bicara	Pendapat Akhir
1.	PDIP	Aryunadi, SE	Menyetujui hasil pembahasan ditingkat Panitia Khusus
2.	PAN	Ir. Suratun	Konsideran menimbang ditambah dalam rangka melaksanakan visi Bantul sejahtera demokratis dan agamis, serta konsideran mengingat ditambah dengan Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2007
3.	PKB	Aswandiah	Sepakat sesuai dengan hasil Panitia Khusus
4.	Kesatuan Baru	Drs. H. Edy Susila	Menerima sesuai hasil Panitia Khusus
5.	Golkar	Slamet Bagyo, SE, SIP	Menerima sesuai dengan hasil Panitia Khusus
6.	PKS	Agung Laksono, S.Si	Pada Ketentuan Umum definisi kesusilaan ditambah dengan kalimat menurut norma hukum.

Sumber : Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul  
Kamis, 12 April 2007

<sup>81</sup> Risalah Resmi Rapat paripurna DPRD Kabupaten Bantul Kamis, 12 April 2007

Dari hasil pendapat akhir Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul diatas terlihat bahwa ada 2 (dua) Fraksi yang memberikan catatan tambahan terhadap hasil pembahasan Panitia Khusus yaitu Fraksi Partai Amanat Nasional dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, dengan adanya perbedaan pendapat tersebut maka rapat paripurna tidak bisa langsung menyetujui rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul menjadi sebuah peraturan daerah. Untuk itu guna menyikapi hal tersebut maka Pimpinan Rapat Paripurna melakukan skorsing rapat selama 15 menit guna memeberikan kesempatan kepada Panitia Musyawarah melakukan *lobbying*.

Dalam rapat panitia musyawarah, Bpk. Affandi, SE dari Fraksi Partai Amanat Nasional mengemukakan bahwa setiap peraturan daerah dalam konsiderannya perlu ditambahkan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan Peraturan Perundang-undangan. Adanya usulan tersebut maka pimpinan rapat menawarkan kepada peserta rapat apakah usulan tersebut disepakati ?, kemudian peserta rapat menerima dan menyetujui setiap peraturan daerah untuk ditambah konsideran peraturan presiden tersebut.

Kemudian menyikapi permasalahan kedua, diungkapkan oleh Ibu Ari Indah Hayati dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera mengusulkan bahwa dalam konsideran menimbang perlu ditambahkan

dalam rangka melaksanakan visi Kabupaten Bantul dan seterusnya. Sedangkan untuk memperkaya bahan rapat maka Bpk. Budi Hartojo, SH dari Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul membacakan definisi perbuatan cabul adalah segala perbuatan yang tidak senonoh atau perbuatan yang melanggar kesusilaan, kemudian pimpinan rapat menanyakan bagaimanakah kalau orang dikatakan melanggar norma menentukan hukumannya ? dan mengingatkan jangan sampai dikemudian hari timbul persepsi lain dikalangan masyarakat dalam menilai seseorang itu melanggar kesusilaan. Ada usul juga dari Ibu Tri Wahyuni dari Fraksi Kesatuan Baru, dalam pengambilan keputusan ini agar mempertimbangkan unsur SARA karena keberadaan peraturan daerah ini akan diberlakukan bagi semua agama bukan untuk satu agama saja. Dengan adanya perbedaan-perbedaan pendapat tersebut maka pengambilan keputusan untuk persetujuan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah diputuskan melalui mekanisme voting.

**ii. Pengambilan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul menjadi Peraturan Daerah.**

Dengan telah disepakatinya penyelesaian persoalan di tingkat Panitia Musyawarah guna menyikapi perbedaan dalam pendapat akhir

Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul, maka Pimpinan Rapat Paripurna mencabut skorsing dan membuka kembali rapat guna melanjutkan jalannya rapat paripurna dalam rangka mengambil keputusan persetujuan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah.

Dalam rapat paripurna lanjutan ini Pimpinan rapat mengutarakan tentang hasil/kesimpulan dalam rapat Panitia Musyawarah, dimana semua peserta rapat Panitia Musyawarah sepakat tentang isi, judul dan materi lainnya, kecuali ketentuan umum point 8 ada usulan ditambah "norma agama" ataukah sesuai dengan hasil kerja Panitia Khusus. Dengan demikian untuk mengambil keputusan harus melalui mekanisme voting dengan dua opsi pilihan yaitu :

Opsi I : opsi sesuai dengan yang ada didalam rancangan peraturan daerah hasil pembahasan ditingkat panitia Khusus.

Opsi II : opsi ditambah kata-kata norma agama pada ketentuan umum point 8.

Setelah diadakan mekanisme voting, maka yang berdiri menyatakan setuju dengan opsi I berjumlah 28 orang, sedangkan yang berdiri menyatakan setuju dengan opsi II berjumlah 8 orang dan abstain 1 orang. Dengan hasil tersebut maka sesuai dengan ketentuan tata tertib DPRD Kabupaten Bantul, maka peraturan daerah ini sesuai



dengan ketentuan tidak ditambah dengan norma agama sesuai dengan hasil pembahasan dan keputusan Panitia Khusus.

Dengan telah selesainya pengambilan keputusan tersebut, selanjutnya guna memenuhi ketentuan peraturan yang berlaku maka persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul akan dituangkan kedalam Surat Pesetujuan Bersama antara DPRD dan Kepala Daerah yang ditanda tangani oleh Bupati Bantul dan Ketua DPRD Kabupaten Bantul

**iii. Sambutan Kepala Daerah Terhadap Persetujuan Terhadap Peraturan Daerah Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul.**

Dalam kesempatan ini Kepala Daerah mengucapkan terima kasih dengan telah disetujuinya peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul, dimana perbedaan pendapat wajar saja dalam rangka mencari titik temu. Sebagai mitra kerja yang merupakan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD dan Pemerintah Daerah harus senantiasa menjalin kerjasama yang harmonis dalam rangka mewujudkan cita-cita Bantul Progotamansari, sejahtera, demokratis dan agamis.

Selanjutnya dalam sambutannya Kepala Daerah juga mengajak kepada semua pihak termasuk DPRD untuk senantiasa menjalin kerjasama yang harmonis, saling mengisi dan membangun bersama-

sama pemerintah daerah agar aspirasi dan keinginan masyarakat dapat kita wujudkan bersama.

### **3. Pengesahan dan Pengundangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul**

Suatu peraturan perundang-undangan yang sudah disahkan atau ditetapkan baru dapat mengikat umum apabila peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan dalam suatu Lembaran Negara dan Berita Negara bagi peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan Lembaran Daerah dan Berita Daerah bagi peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Dengan demikian Lembaran Negara/Daerah adalah lembaran resmi yang diterbitkan setiap Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah.

Hal ini sejawa dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 16 Tahun 2006 tertanggal 19 Mei 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, maka produk hukum yang telah ditetapkan dan diberikan nomor dengan menggunakan nomor bulat harus diundangkan dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Dimana produk hukum daerah sebelum disebarluaskan harus terlebih dahulu dilakukan autentifikasi oleh Biro/Bagian Hukum dan kegiatan sosialisasi produk hukum daerah tersebut dilakukan bersama-sama antara Biro/Bagian Hukum dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa.

Landasan bagi perlunya suatu pengundangan adalah ketidaktahuan seseorang terhadap undang-undang/perturan daerah tidak memaafkannya, hal

ini disebabkan karena undang-undang/peraturan daerah dibentuk oleh atau dengan persetujuan wakil-wakil rakyat, maka rakyat dianggap mengetahui undang-undang/peraturan daerah tersebut.

Pengundangan adalah pemberitahuan secara formal suatu peraturan negara/daerah dengan penempatannya dalam suatu penerbitan resmi yang khusus untuk maksud itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan pengundangan maka peraturan negara/daerah itu telah memenuhi prinsip pemberitahuan formal, peraturan negara itu telah memenuhi ketentuan sebagai peraturan negara/daerah, prosedur pembentukan yang diisyaratkan bagi peraturan negara itu sudah dapat dikenali sehingga dengan demikian peraturan negara/daerah tersebut mempunyai kekuatan mengikat.

Tujuan pengundangan adalah agar secara formal setiap orang dapat dianggap mengenali peraturan negara/peraturan daerah agar tidak seorangan berdalih tidak mengetahuinya dan agar ketidaktahuan seseorang akan peraturan hukum tersebut tidak memaafkannya.

Pengumuman adalah pemberitahuan secara material suatu peraturan negara/peraturan daerah kepada khayalak ramai dengan tujuan utama mempermaklumkan isi peraturan tersebut seluas-luasnya. Pengumuman dapat dilakukan dengan berbagai cara, dengan menyebarkan, dengan menguar-ngoarkan, dan dengan cara lainnya.

Tujuan dari pengumuman ini adalah agar secara material sebanyak mungkin khalayak ramai mengetahui peraturan negara/peraturan daerah tersebut akan memahami isi serta maksud yang terkandung didalamnya.<sup>82</sup>

Lembaran Daerah yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah dibedakan kedalam empat seri, yaitu :

i. Seri A

Tempat pengundangan peraturan daerah tentang pajak daerah;

ii. Seri B

Tempat pengundangan peraturan daerah tentang retribusi daerah;

iii. Seri C

Tempat pengundangan peraturan daerah yang memuat ancaman pidana diluar pajak dan retribusi daerah;

iv. Seri D

Tempat pengundangan :

- Keputusan Kepala Daerah yang memerlukan pengesahan, melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan atau dianggap perlu diketahui khayalak ramai;
- Peraturan daerah yang tidak tercakup kedalam seri A, B, dan C. Termasuk kedalam kategori ini antara lain peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, peraturan daerah tentang

---

<sup>82</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan... op. cit* hlm. 177

perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah atau perhitungan anggaran.

Sehingga untuk memenuhi beberapa ketentuan-ketentuan diatas maka Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Seri C Nomor 1 Tahun 2007 oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul, dan begitu juga telah dilakukan pengumuman melalui surat kabar harian Kedaulatan Rakyat pada tanggal 2 Mei 2007, agar isi dari peraturan daerah tersebut dapat diketahui khalayak terutama masyarakat di Kabupaten Bantul.

#### C. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL

Partisipasi masyarakat didalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi issue yang sangat penting dalam rangka mewujudkan peraturan perundang-undangan yang responsif, dimana masyarakat dapat memberikan masukan-masukan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat sangat penting dalam pembentukan peraturan pembangunan karena dengan partisipasi maka peraturan perundang-undangan yang dihasilkan akan dapat diterima oleh masyarakat, sehingga tidak hanya diterima oleh legislator atau oleh pembuat saja.

Untuk itu partisipasi diperlukan sebagai salah satu upaya sebagai upaya mengontrol produk peraturan perundang-undangan, dimana dalam mengontrol produk peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan cara<sup>83</sup> :

1. Partisipasi masyarakat sebagai kontrol dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat sebagai wujud adanya kesadaran bermasyarakat, berbangsa dan bernegara akan berguna sebagai masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Melalui berbagai masukan dari masyarakat, lembaga legislatif akan memperoleh sudut pandang yang berbeda dalam proses pembentukan. DPR/DPRD sebagai unsur utama dalam proses pembentukan UU/peraturan daerah, harus membuka diri bagi ruang publik untuk menghasilkan UU/peraturan daerah yang responsif. DPR/DPRD tidak hanya sekedar menampung dan memperjuangkan kepentingan kelompok atau induk partai politiknya, tetapi DPR/DPRD juga harus menampung dan memperjuangkan aspirasi yang tersebar dimasyarakat dalam proses pembentukan UU/peraturan daerah. Jadi partisipasi masyarakat merupakan suatu keniscayaan dalam proses pembentukan UU/peraturan daerah dalam suatu negara demokrasi.

Partisipasi masyarakat ini dapat dilakukan oleh kekuatan infrastruktur politik yang terdapat dalam masyarakat seperti kelompok kepentingan, kelompok penekan, pers, tokoh masyarakat, mahasiswa dan lain sebagainya.

---

<sup>83</sup> Syaifudin, *Proses Pembentukan...op.cit* hlm. 115-117

Partisipasi masyarakat dilakukan oleh stake holder yang berkepentingan terhadap lahirnya UU/peraturan daerah. Selanjutnya partisipasi masyarakat ini dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, misalnya penyampaian RUU/raperda alternatif, tanggapan terhadap RUU/raperda, penyampaian opini pendapat melalui media massa, unjuk rasa dan lain sebagainya. Apabila partisipasi tidak ditanggapi secara proporsional oleh lembaga legislatif maka masyarakat dapat melakukan permohonan uji materiil terhadap suatu produk UU/peraturan daerah yang dianggap merugikan kepentingannya.

2. Constitutional review sebagai bentuk kontrol atas peraturan perundang-undangan.

Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 sebagai aturan tertinggi dalam negara hukum di Indonesia, harus ditegakkan berlakunya dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini membawa konsekuensi bahwa UU dan peraturan perundang-undangan dibawahnya sebagai peraturan pelaksanaan lebih lanjut tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Sebab, dalam tataran hierarki peraturan perundang-undangan kedudukan UU berada dibawah UUD 1945. Perlunya adanya lembaga yang secara konstitusional diberi kewenangan untuk melakukan uji materiil terhadap produk UU yang dirasa merugikan masyarakat.

Bertalian dengan uji materiil atas UU terhadap UUD (yang pada umumnya digunakan istilah *judicial review*), sebenarnya istilah yang paling tepat dalam wacana hukum tata negara adalah *constitutional review* bukan

*judicial review* sebab diantara keduanya terdapat perbedaan yang sangat mendasar dalam pemahamannya sebagai berikut : *Pertama, constitutional review* selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya; *Kedua*, dalam konsep *judicial review* terkait pula pengertian yang lebih luas obyeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan dibawah UU terhadap UU, sedangkan *constitutional review* hanya menyangkut pengujian konstitusionalitasnya, yaitu UUD 1945.

Proses pembentukan pada dasarnya dibagi dalam tiga tahap yaitu : tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*. Dalam tahap-tahap tersebut pada dasarnya masyarakat dapat berticipasi sesuai dengan keinginannya, dimana masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan ataupun memilih salah satu tahapan saja. Adapun bentuk-bentuk partisipasi masyarakat adalah sebagai berikut<sup>84</sup> :

1. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative*
  - a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian
  - b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar
  - c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif
  - d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu RUU
2. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative*
  - a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR

---

<sup>84</sup> *ibid* hlm. 497-504



- g. Partisipasi masyarakat dalam bentuk RUU alternatif
  - h. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak
  - i. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik
  - j. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa
  - k. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar
3. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative*
- a. Unjuk rasa terhadap UU baru
  - b. Tuntutan pengujian terhadap UU
  - c. Sosialisasi UU

Bahwa dalam rangka memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bantul, telah diatur kedalam Pasal 112 Peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Bantul yang disebutkan bahwa masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Dengan demikian tidak ada alasan apabila DPRD tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul terdapat dalam setiap tahap proses pembentukan peraturan daerah tersebut :

1. Tahap *ante legislative*

Bahwa dalam rangka menyusun rancangan peraturan daerah ini, Pemerintah Kabupaten Bantul telah melakukan penjaringan aspirasi kepada setiap komponen masyarakat di Kabupaten Bantul. Adapun pelaksanaan penjaringan aspirasi adalah sebagai berikut :

- a. Penjaringan aspirasi pada hari Rabu, 10 Januari 2007 bertempat di Ruang Rapat Asisten Komplek Parasamya Bantul dengan menghadirkan DPRD Kabupaten Bantul, MUI, PD Muhammadiyah, PC Nahdlatul Ulama, Romo Paroki Ganjuran, Romo Paroki Klodran, Pendeta GKJ Bantul, PHDI, Walubi, Dinas Pendidikan, Bagian Sosial, Kantor Satuan Pol PP, Apdesi, Paguyuban Dukuh. Kesimpulan dalam penjaringan aspirasi tersebut adalah
  - i. Praktik pelacuran disamping bertentangan dengan visi Kabupaten Bantul juga dilarang oleh agama apapun dan keberadaannya harus dihilangkan;
  - ii. Praktik pelacuran telah berdampak negatif bagi Kabupaten Bantul khususnya citra pariwisata Kawasan Parangtritis;
  - iii. Lokasi kegiatan pelacuran di wilayah pantai selatan sangat potensial memunculkan gangguan ketentraman dan keamanan lingkungan;
  - iv. Untuk itu peserta rapat sepakat untuk menghentikan praktik pelacuran dengan dibuatkan payung hukum yaitu peraturan daerah.

- b. Penjaringan aspirasi masyarakat yang dilaksanakan pada hari Senin, 15 Januari 2007 bertempat di Gedung Induk Lantai III Parasamy, dengan menghadirkan unsur kepolisian, tokoh masyarakat (Ketua Badan Permusyaratan Desa, Lurah Desa dan Ketua LPMD), tokoh agama, dan unsur Karangtaruna se-eks Pembantu Bupati Bantul Bagian Barat. Adapun kesimpulan dari penjaringan aspirasi tersebut adalah sebagai berikut :
- i. Peserta rapat mendukung pembentukan rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul sehingga dapat menghilangkan kesan negatif di Kabupaten Bantul.
  - ii. Peserta rapat (tokoh agama dan tokoh masyarakat) memandang pelacuran sebagai pelanggaran norma agama dan norma masyarakat yang berkembang di Kabupaten Bantul, sehingga layak untuk diterbitkannya peraturan daerah yang mengatur larangan pelacuran tersebut;
  - iii. Tokoh Karangtaruna mendukung penertiban terhadap tempat-tempat yang dipergunakan oleh sebagian masyarakat di Kabupaten Bantul untuk bertindak asusila dengan melacurkan diri.
- c. Penjaringan aspirasi masyarakat yang dilaksanakan pada hari Senin, 29 Januari 2007 bertempat di Gedung Induk Lantai III Parasamy, dengan menghadirkan unsur kepolisian, tokoh masyarakat (Ketua Badan Permusyaratan Desa, Lurah Desa dan Ketua LPMD), tokoh agama, dan unsur Karangtaruna se-eks Pembantu Bupati Bantul Bagian Tengah.

Adapun kesimpulan dari penjaringan aspirasi tersebut adalah sebagai berikut :

- i. Peserta rapat mendukung terbentuknya rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran, agar tidak menimbulkan kesan negatif di Kabupaten Bantul;
  - ii. Peserta rapat (tokoh agama dan tokoh masyarakat) memandang pelacuran sebagai pelanggaran norma agama dan norma masyarakat yang berkembang di Kabupaten Bantul, sehingga layak untuk diterbitkannya peraturan daerah yang mengatur larangan pelacuran tersebut;
  - iii. Tokoh Karangtaruna mendukung penertiban terhadap tempat-tempat yang dipergunakan oleh sebagian masyarakat di Kabupaten Bantul untuk bertindak asusila dengan melacurkan diri;
  - iv. Tindakan terhadap penertiban terhadap pelacuran agar dilakukan dengan tegas tidak pandang bulu, oleh karena itu aparat Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugas tidak ragu-ragu lagi karena masyarakat akan mendukung sepenuhnya terhadap penertiban pelacur.
- d. Penjaringan aspirasi masyarakat yang dilaksanakan pada hari Senin, 5 Februari 2007 bertempat di Gedung Induk Lantai III Parasamya, dengan menghadirkan unsur kepolisian, tokoh masyarakat (Ketua Badan Permusyawaratan Desa, Lurah Desa dan Ketua LPMD), tokoh agama, dan unsur Karangtaruna se-eks Pembantu Bupati Bantul Bagian Timur.

Adapun kesimpulan dari penjarangan aspirasi tersebut adalah sebagai berikut :

- i. Peserta rapat mendukung terbentuknya rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran, agar tidak menimbulkan kesan negatif di Kabupaten Bantul;
- ii. Peserta rapat (tokoh agama dan tokoh masyarakat) memandang pelacuran sebagai pelanggaran norma agama dan norma masyarakat yang berkembang di Kabupaten Bantul, sehingga layak untuk diterbitkannya peraturan daerah yang mengatur larangan pelacuran tersebut;
- iii. Tokoh Karangtaruna mendukung penertiban terhadap tempat-tempat yang dipergunakan oleh sebagian masyarakat di Kabupaten Bantul untuk bertindak asusila dengan melacurkan diri;
- iv. Agar dilakukan sosialisasi kepada masyarakat disekitar tempat-tempat yang dilakukan untuk kegiatan pelacuran, sehingga tidak menimbulkan dampak ekonomi bagi masyarakat Kabupaten Bantul yang dipergunakan untuk kegiatan pelacuran;
- v. Masyarakat diberi bekal agar mampu menangkal setiap kegiatan pelacuran yang akan timbul disuatu daerah;
- vi. Seluruh jajaran kepolisian akan mendukung langkah Pemerintah Kabupaten Bantul dalam menertibkan perilaku sosial masyarakat yang menyimpang terutama kegiatan pelacuran.

Disamping melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat, Pemerintah Kabupaten Bantul juga mendapat dukungan secara tertulis dari beberapa organisasi kemasyarakatan yang ada di Kabupaten Bantul. Adapun beberapa organisasi kemasyarakatan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Pimpinan Cabang Nahdatul Ulama (PC NU) Kabupaten Bantul, dengan nomor surat 167/II/2007 tertanggal 10 Februari 2007, perihal dukungan terhadap rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul;
- b. Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Bantul nomor surat 3/KPTS/MUI/2007 tertanggal 12 Februari 2007, perihal dukungan terhadap ditetapkannya rencana peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul;
- c. Pimpinan Daerah Pemuda Muhammadiyah Kabupaten Bantul nomor surat 1.34/001/428, tertanggal 15 Februari 2007 perihal dukungan terhadap rencana peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul;
- d. Pimpinan Daerah Nasyiatul Aisyiah Kabupaten Bantul nomor surat 043/PD/e/II/2007 tertanggal 20 Februari 2007 perihal dukungan terhadap rencana peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul;
- e. Pimpinan Daerah Aisyiah Kabupaten Bantul nomor surat 01/PDA.A/II/2007 tertanggal 25 Februari 2007 perihal pernyataan dukungan penetapan peraturan daerah;

- f. Kwatir Daerah Hizbul Wathan Kabupaten Bantul nomor surat 013/II/HW/2007 tertanggal 28 Februari 2007 perihal dukungan diterbitkannya peraturan daerah larangan pelacuran;
- g. Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kabupaten Bantul nomor surat 122/III.Q/A/2007 perihal dukungan.

## 2. Tahap *legislative*

Bahwa dalam rangka menampung masukan dari masyarakat dan segenap komponen masyarakat di Kabupaten Bantul mengenai keberadaan rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal ini dilaksanakan oleh Panitia Khusus melakukan penjangkaran aspirasi yang dilaksanakan pada hari Kamis, 29 Maret 2007 bertempat di Ruang Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul dengan menghadirkan komponen dan unsur penting tokoh masyarakat, tokoh agama dan tokoh adat dalam masyarakat di Kabupaten Bantul, baik itu para ulama-ulama islam yang tergabung dalam organisasi kemasyarakatan keagamaan seperti Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah dan Majelis Ulama Indonesia serta dengan tokoh-tokoh agama lainnya seperti para pendeta dan pastur/romo yang tergabung dalam Paroki Bantul. Disamping itu, dalam penjangkaran aspirasi tersebut dihadirkan pula tokoh-tokoh Lembaga Swadaya Masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang ada di Kabupaten Bantul.

Bentuk partisipasi masyarakat lainnya dalam mendukung untuk segera ditetapkannya rancangan peraturan tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul menjadi peraturan daerah adalah adanya gerakan masyarakat untuk menggelar tanda tangan dukungan masyarakat terhadap keberadaan rancangan peraturan daerah tersebut.

Adapun beberapa catatan-catatan dari partisipasi masyarakat tersebut secara garis besar dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Hampir semua peserta yang hadir dalam penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh Panitia Khusus pada tanggal 29 Maret 2007 di ruang rapat paripurna DPRD Bantul memberikan dukungan dan setuju bahwa rancangan peraturan daerah ini sangat sesuai dengan nilai-nilai moral dan agama, serta berharap dengan ditetapkannya rancangan peraturan daerah ini akan mampu menyelamatkan perkembangan generasi muda di Bantul;
- b. Perlu adanya ketegasan dalam definisi "Pelacuran" sehingga tidak menimbulkan makna yang bias;
- c. Perlunya keseriusan Pemerintah Daerah dalam menangani, membina dan mengentaskan dengan berbagai program bagi para pelaku "praktik pelacuran" pasca ditetapkannya Peraturan Daerah ini;
- d. Pentingnya sosialisasi peraturan daerah ini kepada seluruh lapisan masyarakat termasuk didalamnya adalah birokrasi pemerintahan dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, Kelurahan bahkan sampai ketingkat lebih rendah. Sehingga apa-apa yang diatur dalam peraturan daerah ini



selanjutnya menjadi sebuah tatanan nilai yang dipatuhi masyarakat, dan masyarakat akan bisa memberikan kontribusi besar dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Larangan Pelacuran ini;

- e. Pembinaan bagi para pelaku "praktik pelacuran" tidak hanya berupa pembekalan dalam arti ketrampilan tetapi juga perlu diberikan pembekalan yang berupa pembinaan mental keagamaan.

Bentuk partisipasi lainnya adalah adanya dukungan dari Barisan Muda Partai Amanat Nasional dan Masyarakat Cantik Taqwa Militan (Macan Tamil) Partai Persatuan Pembangunan dengan mengerahkan massanya pada saat pembicaraan tahap IV (dalam proses pengambilan keputusan).

### 3. Tahap *Post Legislative*

Setelah ditetapkannya peraturan daerah tersebut ada sebagian kelompok masyarakat yang berpartisipasi dalam tahap *post legislative* dengan melakukan tuntutan pengujian materiil keberadaan peraturan daerah tersebut terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kelompok masyarakat tersebut mengatasnamakan Aliansi Tolak Peraturan Daerah Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul.

Tuntutan dari forum aliansi tersebut menuntut kepada Pemerintah Kabupaten Bantul untuk mencabut Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul, menghentikan aktivitas dari Satuan Polisi Pamong Praja yang melakukan razia secara sewenang-wenang dan menuntut kepada Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kabupaten Bantul untuk menerbitkan peraturan daerah pengganti dari peraturan daerah tersebut.

Adapun menurut forum aliansi ada beberapa kelemahan dari peraturan daerah tersebut, diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul dibuat secara terburu-buru tanpa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis;
- b. Banyak kelemahan dikejelasan tujuan dan rumusannya tidak memuat asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- c. Proses pembentukan peraturan daerah ini tidak transparan dan tidak memberikan kesempatan luas kepada masyarakat untuk memberikan masukan;
- d. Pada Pasal 1, definisi pelacuran dalam peraturan daerah tersebut dinilai tidak jelas, tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang perbuatan cabul, sehingga rawan bagi institusi-institusi yang bergerak dibidang kesehatan reproduksi;
- e. Pada Pasal 2, tujuan peraturan daerah tersebut sangat parsial karena hanya untuk ketertiban umum, sedangkan persoalan ekonomi, sosial dan pihak-pihak terkait dengan peraturan daerah ini tidak dibahas;
- f. Pada Pasal 8, dinilai tidak memberikan jaminan perlindungan bagi pelapor, sehingga pasal ini sangat potensial memunculkan milisi sipil yang tidak terkontrol dan menggunakan standart yang tidak jelas;

g. Pada Pasal 10, perlu dipertimbangkan memberikan kewenangan pada polisi pamong praja secara leluasa untuk melaksanakan peran dalam hukum acara pidana.

Dengan adanya tuntutan dari forum aliansi tersebut maka, Pemerintah Kabupaten Bantul telah menunjuk pengacara yaitu Satriawan Guntur Zass, SH, Suswoto, SH dan Depronsyah Kobara, SH untuk mewakili Pemerintah Daerah dalam rangka menanggapi keberadaan forum aliansi tersebut.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

1. Latar belakang pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul, adalah sebagai salah satu upaya untuk melaksanakan pembangunan jangka panjang di Kabupaten Bantul dalam rangka mewujudkan visi Kabupaten Bantul Progotamansari, sejahtera, demokratis dan agamis. Disamping itu adalah sebagai upaya menciptakan pembangunan pariwisata yang humanis dengan berbasis budaya di Kabupaten Bantul. Sehingga lahirnya peraturan daerah ini merupakan sarana alat pengawasan sosial dan sekaligus sebagai alat pengarah atau penggerak sosial maksudnya bahwa peraturan perundang-undangan tidak semata-mata sebagai alat yang membakukan kenyataan-kenyataan yang ada dan yang berkembang dalam masyarakat saja, tetapi juga dapat sekaligus mengarahkan dan menggerakkan atau membawa masyarakat kearah pencapaian tujuan-tujuan sosial yang lebih baik.
2. Bahwa proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul secara normatif telah melaksanakan tahap-tahap prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi belum memenuhi kreteria pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik karena ada beberapa prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan yang

dilewati, salah satu contohnya adalah peraturan daerah ini dalam pembuatan rancangannya tidak dibuatkan naskah akademik dan tidak diumumkan secara terbuka kepada masyarakat melalui surat kabar, sehingga menyebabkan masyarakat yang tidak ikut dalam penjaringan aspirasi, tidak memiliki akses untuk berpartisipasi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut, karena mereka tidak mengetahui apabila di Kabupaten Bantul akan dibentuk peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul. Akibat dengan tidak adanya naskah akademis dan pengumuman di media massa adalah timbul partisipasi masyarakat dalam *post legislative* yaitu munculnya tuntutan judicial review dari sebagian kelompok masyarakat walaupun bukan berasal dari Kabupaten Bantul.

3. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul dilakukan dalam bentuk :
  - a. Rapat penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dalam rangka menyusun rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul sebanyak 4 (empat) kali dengan menghadirkan DPRD Kabupaten Bantul, Organisasi Kemasyarakatan Keagamaan, Pamong Desa, Organisasi Kemasyarakatan Kepemudaan, Dinas/Instansi terkait, Ketua Badan Permusyawaratan Desa, tokoh agama dan tokoh adat yang ada di Kabupaten Bantul;

- b. Pengiriman surat dukungan dari beberapa organisasi kemasyarakatan yang ada di Kabupaten Bantul yang dialamatkan kepada Bupati Bantul sebanyak 7 (tujuh) surat dukungan;
- c. Pernyataan dukungan secara terbuka dalam bentuk pemberian tanda tangan pernyataan dukungan terhadap proses pembentukan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul;
- d. Pernyataan dukungan secara terbuka dalam bentuk pengerahan massa pada saat proses pengambilan keputusan terhadap rancangan peraturan daerah tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul menjadi peraturan daerah di DPRD Kabupaten Bantul;
- e. Tuntutan *judicial review* terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul.

## B. SARAN

1. Masalah pelacuran atau prostitusi merupakan masalah bersama, dimana permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah lokal sendiri, dicontohkan apabila muncul satu rumah bordil pasti akan melibatkan pihak lain setidaknya para pendatang yang merupakan warga lain daerah. Demikian juga siapa dan dari mana yang menjadi aktor dalam rumah bordil tersebut. Untuk itu kondisi ini menuntut adanya undang-undang atau peraturan antar daerah, sebagai bentuk tanggung jawab bersama lintas pemerintah daerah. Seperti halnya dengan model kesepakatan “Kartomantul” (Pemerintah kota Yogyakarta, Pemerintah

Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kabupaten Bantul) yang efisien untuk mengontrol bidang perairan dan lingkungan hidup.

2. Solusi dari kegiatan pelacuran/prostitusi tidak bisa hanya dilakukan pemberantasan saja, tetapi harus dengan jalan pengentasan. Untuk itu sebagai cermin itikad negara yang mempunyai tanggung jawab dan kewajiban untuk melindungi dan memberdayakan masyarakat, maka pemerintah harus sudah mulai memikirkan untuk memiliki *prostitute budget* yaitu anggaran untuk pengentasan pelacuran/prostitusi, sehingga penanganan masalah pelacuran/prostitusi dapat dilakukan secara manusiawi.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul agar terus disosialisasikan kepada masyarakat terutama aparat penegakan peraturan daerah yaitu Satuan Polisi Pamong Praja, sehingga dalam melaksanakan penegakan tidak menimbulkan permasalahan yang timbul akibat dari pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta, Hakekat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Penerbit Citra Media Hukum, Yogyakarta, tahun 2006
- Amiroeddin Sjarief, *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Pembuatannya*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1987
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Penerbit LSH Jakarta, tahun 1994,
- \_\_\_\_\_, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM Universitas Islam Bandung (Unisba), Bandung, 1995
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001
- \_\_\_\_\_, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- \_\_\_\_\_, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Kepresidenan*, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004
- \_\_\_\_\_, dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1993
- CST Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Penerbit Rineke Cipta, Jakarta, tahun 1991,
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi* Penerbit Liberty Yogyakarta 1999
- Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Inu Kencana Syafie, *Ekologi Pemerintahan*, Penerbit Pertja, Jakarta, 1998
- \_\_\_\_\_, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Penerbit Buni Aksara, Jakarta, 2003
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006



- Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya, buku 2*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Pusaka Nusatama, Yogyakarta, 2005
- Miriam Budiarmo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Penerbit PT Raja grafindo Persada, Jakarta, 1993
- \_\_\_\_\_, *Demokrasi di Indonesia*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1987
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2005
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2005
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986
- Soetandyo Wignyo Soebroto, *Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- Sri Hastuti Puspitasari, dan Ni'matul Huda, (editor), *Retropeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan*, diterbitkan Atas Kerjasama Program Pasca Sarjana FH UII dengan FH UII Press, Yogyakarta, 2007
- Sri Sumantri, *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Penerbit Remaja Karya, Bandung, 1988
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, tahun 2006
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit CV Mandar Madju, Bandung, 1998
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit Ichtiar, Jakarta, 1962
- Wiryo Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Penerbit Eresco, Bandung, 1981
- YW. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1996

## B. DISERTASI

- A. Hamid S. Atamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990
- Syaifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi*, Disertasi, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, 2006

## C. MAKALAH

- Idham Samawi, *Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Bantul*, makalah disampaikan pada seminar nasional Hak Asasi Manusia, Pariwisata dan Pembangunan Daerah, Hotel Saphir,, Yogyakarta 2007
- Harwanto Dahlan, *Pariwisata dan Hak Asasi Manusia*, Makalah dalam seminar Hak Asasi Manusia, Pariwisata dan Pembangunan Daerah, Hotel Saphir, Yogyakarta 2007
- Zairin Harahap, *Peraturan Perundang-undangan, Teori, Proses dan Penerapannya*, Makalah tidak diterbitkan, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2007

## D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden
- Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah
- Peraturan Daerah Kabupaten bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul Nomor 3 tahun  
2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah  
Kabupaten Bantul

D. MEDIA MASSA

SKH Kompas, 21 September 2007  
SKH Kedaulatan Rakyat, 27 November 2007  
SKH Kedaulatan Rakyat, 11 Desember 2007

E. DOKUMEN RESMI

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul, Selasa, 20 maret 2007  
Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul Rabu, 21 Maret 2007  
Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul, Sabtu, 24 Maret 2007  
Risalah Resmi Rapat paripurna DPRD Kabupaten Bantul Kamis, 12 April 2007  
Laporan resmi pembahasan Panitia Khusus Pembahas Raperda Tentang Larangan  
Pelacuran di Kabupaten Bantul, tertanggal 9 April 2007

# LAMPIRAN



## PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL

NOMOR 5 TAHUN 2007

TENTANG

LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
BUPATI BANTUL,

- Menimbang :
- a. bahwa pelacuran merupakan perbuatan yang merendahkan harkat dan martabat manusia, bertentangan dengan agama, ideologi Pancasila dan kesusilaan, serta visi Kabupaten Bantul Progotamansari, Sejahtera, Demokratis dan Agamis;
  - b. bahwa palacuran akan berdampak pada timbulnya gangguan kesehatan keamanan, ketertiban, serta meresahkan kehidupan masyarakat, sehingga harus dilarang di seluruh wilayah Kabupaten Bantul;
  - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul;
- Mengingat :
1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660);
  2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tanggal 8 Agustus 1950);
  3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3239);
  4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);
  5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3495);
  6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389);

Bagian Kedua  
Partisipasi Masyarakat  
Pasal 8

- (1) Masyarakat berkewajiban melakukan pengawasan dan melaporkan kepada aparat di lingkungan Pemerintah Daerah atau pejabat lain yang berwenang berkenaan dengan terjadinya pelanggaran di Daerah.
- (2) Pejabat yang berwenang setelah menerima laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menindaklanjutinya serta memberikan perlindungan kepada pelapor.

BAB V  
KETENTUAN PIDANA  
Pasal 9

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 3 dan/atau Pasal 4 dan/atau Pasal 5, diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

BAB VI  
KETENTUAN PENYIDIKAN  
Pasal 10

- (1) Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Daerah ini sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.
- (2) Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang:
  - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
  - b. melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
  - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
  - d. melakukan penyitaan benda atau surat;
  - e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
  - f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
  - h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari Penyidik Polisi Republik Indonesia, bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui Penyidik Polisi Republik Indonesia memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya;
  - i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VII  
PELAKSANAAN  
Pasal 11

- (1) Penegakan terhadap Peraturan Daerah ini ditugaskan kepada Satuan Polisi Pamong Praja.
- (2) Pelaksanaan Peraturan Daerah ini akan diatur lebih lanjut oleh Bupati paling lambat 6 (enam) bulan setelah diundangkan.

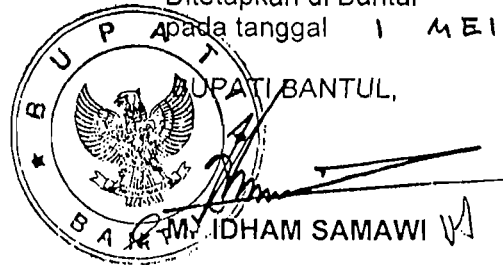
BAB VIII  
KETENTUAN PENUTUP  
Pasal 12

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Bantul.

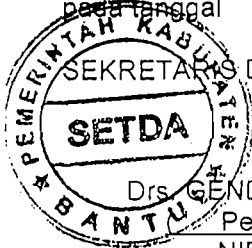
Ditetapkan di Bantul

pada tanggal 1 MEI 2007



Diundangkan di Bantul

pada tanggal 1 MEI 2007



SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BANTUL,

Drs. GENDUT SUDARTO, KD, BSc.MMA

Pembina Utama Muda, IV/c

NIP. 490017858

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BANTUL

SERI C NOMOR 1 TAHUN 2007

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL

NOMOR 5 TAHUN 2007

TENTANG

LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL

I. PENJELASAN UMUM

Pelacuran merupakan perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai agama, Pancasila, kesusilaan, serta mengganggu ketertiban umum.

Pelacuran dapat menimbulkan dampak negatif dari berbagai sektor perikehidupan manusia, baik sosial, ekonomi, keamanan, sehingga harus dilakukan penertiban setiap saat dalam rangka memberikan efek jera bagi setiap orang yang melakukan pelacuran di Daerah.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perlu mengatur tentang larangan pelacuran di Daerah dengan Peraturan Daerah.

II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Nomor 1

Cukup jelas

Nomor 2

Cukup jelas

Nomor 3

Cukup jelas

Nomor 4

Cukup jelas

Nomor 5

Cukup jelas

Nomor 6

Tempat yang dipergunakan untuk kegiatan pelacuran dapat meliputi antara lain rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung, tempat hiburan, gedung tontonan, atau tempat-tempat lain di Daerah.

Nomor 6

Cukup jelas

Nomor 7

Cukup jelas

Nomor 8

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas



Pasal 5

Tidak termasuk melindungi dalam Pasal ini adalah kegiatan yang dilakukan oleh aparat Pemerintah di bidang kesehatan dalam rangka penanggulangan penyakit, khususnya penyakit menular seksual, HIV Aids.

Pasal 6

Cukup jelas

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Cukup jelas

Pasal 9

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas

Pasal 11

Cukup jelas

Pasal 12

Cukup jelas

7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran negara Nomor 4548);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai berlakunya Undang-Undang 1950 Nomor 12, 13, 14 dan 15 (Berita Negara Republik Indonesia Tanggal 14 Agustus 1950);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Nomor );
10. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan;
11. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul Nomor 5 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul Bantul (Lembaran Daerah Tahun 1987 Seri D Nomor 7);
12. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 07 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul (Lembaran Daerah Tahun 2005 Seri C Nomor 1);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANTUL  
dan  
BUPATI BANTUL,

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG LARANGAN PELACURAN DI KABUPATEN BANTUL.

BAB I  
KETENTUAN UMUM  
Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Bantul;
2. Bupati adalah Kepala Daerah Kabupaten Bantul;
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah;
4. Pelacuran adalah serangkaian tindakan yang dilakukan setiap orang atau institusi meliputi ajakan, membujuk, mengorganisasi, memberikan kesempatan, melakukan tindakan, atau memikat orang lain dengan perkataan, isyarat, tanda atau perbuatan lain untuk melakukan perbuatan cabul baik dengan imbalan maupun tidak;
5. Institusi adalah pusat kegiatan, perkumpulan, atau organisasi yang mempunyai tujuan tertentu;
6. Bangunan adalah setiap tempat yang dipergunakan untuk kegiatan pelacuran;
7. Mucikari atau dengan sebutan lain yang sejenis adalah seseorang yang yang menjadi induk semang yang mengorganisasikan orang lain untuk melakukan perbuatan cabul;

8. Perbuatan cabul adalah segala perbuatan yang tidak senonoh atau perbuatan yang melanggar kesusilaan, termasuk persetujuan.

BAB II  
TUJUAN  
Pasal 2

Peraturan Daerah ini bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum, dengan melarang kegiatan pelacuran di Daerah.

BAB III  
LARANGAN DAN PENINDAKAN  
Bagian Kesatu  
Larangan  
Pasal 3

- (1) Setiap orang dilarang melakukan pelacuran di Daerah.
- (2) Setiap orang dilarang menjadi mucikari di Daerah.

Pasal 4

Setiap orang atau Institusi dilarang menyediakan bangunan untuk kegiatan pelacuran di Daerah.

Pasal 5

Setiap orang atau Institusi dilarang melindungi kegiatan pelacuran di Daerah.

Bagian Kedua  
Penindakan  
Pasal 6

- (1) Kegiatan usaha yang terbukti diikuti kegiatan pelacuran, Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan penutupan.
- (2) Penutupan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud ayat (1), dilarang dibuka kembali sepanjang belum ada jaminan dari pemilik/pengelolanya bahwa bangunan itu tidak akan dipergunakan lagi untuk menerima tamu dengan maksud melakukan kegiatan pelacuran sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

BAB IV  
PENGAWASAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT  
Bagian Kesatu  
Pengawasan  
Pasal 7

- (1) Pemerintah Daerah melakukan pengawasan agar Daerah tidak dipergunakan untuk kegiatan pelacuran.
- (2) Mekanisme pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur oleh Bupati.