

**PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLASI DARI EKSEKUTIF KE  
LEGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI KABUPATEN  
MAGELANG MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004**

**TESIS**



Oleh :

**SRI MUSTIKA WARDANI**

Nomor Mhs : 09912473  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum

**MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2011**

**PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLASI DARI EKSEKUTIF KE  
LAGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI KABUPATEN  
MAGELANG MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004**

**TESIS**

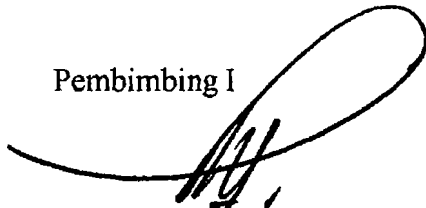
Oleh :

**SRI MUSTIKA WARDANI**

Nomor Mhs : 09912473  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum

**TELAH DISETUJUI OLEH**

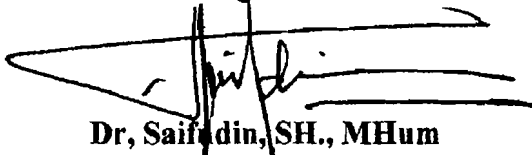
Pembimbing I



**Dr. Drs. Muntoha, SH., MAG**

Tanggal.....  
22/11/2011

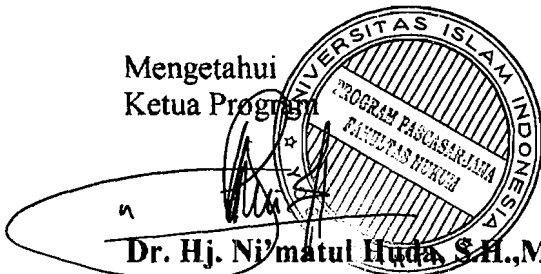
Pembimbing II



**Dr. Saifudin, SH., MHum**

Tanggal.....  
26/2011

Mengetahui  
Ketua Program



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

Tanggal.....

**PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLASI DARI EKSEKUTIF KE  
LAGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI KABUPATEN  
MAGELANG MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004**

**TESIS**

Oleh :

**SRI MUSTIKA WARDANI**

Nomor Mahasiswa : 09912473  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan penguji pada tanggal **22 Maret 2011**  
dan dinyatakan **LULUS**

**Tim Penguji**

Ketua

**Dr. Drs. Muntoha, SH., Mag.**

*26 Maret 2011*  
Tanggal .....

Anggota

**Dr. Saifudin, SH., MHum**

Tanggal.....

Anggota

**Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., MHum.**

Tanggal.....

Mengetahui  
Direktur Program



**Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., MHum.**

Tanggal.....

### *Halaman Motto*

1. *Hidup adalah pasti tapi jalanilah hidup ini dengan penuh kejujuran, karena kejujuran akan melahirkan ketenangan dan kedamaian.*
2. *Janganlah terlalu memuliakan kehidupan duniawi semata, karena setiap apa yang kita dapat dan kita lakukan akan dimintai pertanggungjawaban oleh yang Maha Kuasa.*
3. *Orang bijak belajar kebaikan dari orang lain, orang bodoh belajar dari kesalahan orang lain.*
4. *Jadilah tauladan bagi dirinya sendiri sebelum memberi tauladan kepada orang lain.*
5. *Ilmu yang tinggi tidak akan bermanfaat apabila kita masih mementingkan egonya dan tidak mau menularkan kepada orang lain.*
6. *Pengalaman adalah guru yang baik, tapi pengalaman tanpa didasari ilmu yang benar serta keimanan yang tinggi akan menjadikan kesesatan.*
7. *Lakukanlah dengan apa yang kamu miliki dimanapun kamu berada sekarang.*

## **Halaman Persembahan**

Karya ilmiah ini kupersembahkan sebagai kenang-kenangan kepada mereka yang sangat kusayangi :

1. Keluarga kami ( istri dan anak-anak ) yang selalu memberikan dorongan moril, sehingga penulis merasa termotivasi untuk segera menyelesaikan tesis ini.
2. Almarhum ayahnda dan ibunda kami, yang mana pada waktu beliau masih hidup selalu merasa bangga kepada anak-anaknya yang selalu berusaha untuk maju dan tidak mudah menyerah.
3. Kakak-kakak dan adik-adik kami yang turut mendukung dan mendorong kami untuk menempuh pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

## Kata Pengantar

Rasanya tiada kata yang paling tepat dan utama untuk mengawali kata pengantar ini kecuali ucapan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat segala rahmat dan karunia-Nyalah, penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul "Pergeseran Kekuasaan Legislatif dari Eksekutif ke Legislatif dalam Pembentukan Perda di Kabupaten Magelang menurut UU No. 32 Tahun 2004.

Pergeseran kekuasaan legislatif dari eksekutif ke legislatif dalam pembentukan Perda yang mana pada masa Orde Baru cenderung didominasi oleh pihak eksekutif. Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan seiring dengan gencarnya reformasi di bidang politik telah membuka jalan dalam rangka mengubah dominasi eksekutif dalam perumusan Perda. Oleh karena itu penulis ingin mengetahui sampai sejauh mana pengaruh UU No. 32 Tahun 2004 terhadap DPRD dalam menyingkapi pergeseran kekuasaan legislatif dari eksekutif ke legislatif dalam pembuatan Perda, khususnya yang terjadi di Kabupaten Magelang.

Tesis ini merupakan mata kuliah wajib fakultas dengan bobot 6 (enam) SKS, dan diajukan sebagai bagian dari persyaratan kelulusan untuk meraih gelar magister dalam program studi ilmu hukum strata II dengan spesifikasi jurusan Hukum Administrasi Negara (HAN), fakultas hukum Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta.

Penulis menyadari sepenuhnya, bahwa apa yang terkandung dalam tesis ini tidak sepenuhnya merupakan hasil pemikiran penulis sendiri. Akan tetapi dihimpun dari berbagai sumber baik melalui studi kepustakaan maupun penelitian lapangan dengan bantuan dan kerjasama dari berbagai pihak.

Menyadari kenyataan tersebut di atas, maka pada kesempatan ini dengan penuh rasa hormat, penulis ingin menyampaikan rasa terima terima kasih dan persembahan yang sedalam-dalamnya kepada ”

1. Bapak Dr. Drs Muntoha, S.H.,MAG, dan Bapak Dr, Saifudin, S.H., Mhum selaku dosen pembimbing tesis dan sekaligus sabagai konsultan metodologi yang telah begitu banyak meluangkan waktu serta pemikirannya dalam memberikan petunjuk, saran-saran dan lain-lain dalam penyelesaian tesis ini.
2. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.H, selaku ketua program pasca fakultas hukum Universitas Islam Indonesia beserta stafnya yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang selalu memberikan kemudahan serta kebijaksanaan dalam pengurusan administrasi untuk kelancaran pengadaan riset atau peneltian serta fasilitas lain yang berupa penyediaan daftar kepustakaan.
3. Gubernur Akademi Militer yang telah memberikan kesempatan serta bantuannya, baik yang berupa materiil maupun moril kepada kami sehingga kami dapat menyelesaikan tugas belajar dan meraih gelar S2 ini dengan lancar tanpa ada hambatan atau kendala apapun.
4. Kepala Deparetemen Militer Umum Akademi Militer selaku pejabat atasan kami yang telah memberikan kesempatan kepada kami, sehingga kami dapat menyelesaikan tugas belajar dan meraih gelar S2 ini dengan lancar tanpa ada hambatan atau kendala apapun.

5. Atasan-atasan kami yang lain serta rekan-rekan kerja yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang turut mendorong serta memberikan motivasi kepada kami untuk terus berpacu meraih ilmu yang lebih tinggi.
6. Kepala DPRD Kabupaten Magelang yang telah mengizinkan kepada kami untuk mencari data guna penyelesaian tesis ini.
7. Bapak Mulyadi S.H. selaku Sekretaris Dewan yang banyak membantu memberikan data kepada kami dalam penyelesaian tesis ini.
8. Ibu Asri Nurhidayati dan Bapak Budi selaku Staf Dewan yang begitu banyak meluangkan waktunya untuk memberikan data kepada kami, baik melalui wawancara maupun data yang tertulis.
9. Kabag Hukum Pemda Kabupaten Magelang yang telah mengizinkan kepada kami untuk mencari data guna penyelesaian tesis ini.
10. Bapak Hardan selaku Kasubag Hukum Pemda Kabupaten Magelang yang begitu banyak meluangkan waktunya untuk memberikan data kepada kami, baik melalui wawancara maupun data yang tertulis.
11. Bapak Drs. Nurcholis yang dengan sukarela mengantarkan kami dalam mencari data di Kantor DPRD dan Pemda Kabupaten Magelang.
12. Rekan-rekan Mahasiswa yang selalu memberikan dorongan dan masukannya dalam penyusunan tesis ini.

Serta bantuan dari semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.



Tesis ini disajikan dalam bentuk yang cukup sederhana, tentu tidak luput dari kekurangan maupun kelemahan-kelemahan. Oleh karena itu sesuai dengan prinsip yang hidup dalam dunia ilmiah, penulis dengan itikad baik dan hati terbuka akan menerima segala kritik maupun saran-saran dari pembaca demi perbaikan kesempurnaan karya di masa mendatang. Semoga karya ilmiah yang cukup sederhana ini dapat bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya.

Magelang, 2011

( Sri Mustika Wardani )

## DAFTAR ISI

### BAB I : PENDAHULUAN

|    |   |        |
|----|---|--------|
| A. | Latar Belakang Masalah.....             | hlm 1  |
| B. | Rumusan Masalah.....                    | hlm 16 |
| C. | Tujuan Penelitian.....                  | hlm 17 |
| D. | Manfaat Penelitian.....                 | hlm 17 |
| E. | Tinjauan Pustaka.....                   | hlm 18 |
| 1. | Konsep negara hukum dan demokrasi.....  | hlm 18 |
| 2. | Proses demokrasi Indonesia.....         | hlm 25 |
| 3. | Demokrasi pasca amandemen UUD 1945..... | hlm 28 |
| 4. | Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.....   | hlm 32 |
| F. | Metode Penelitian.....                  | hlm 40 |
| 1. | Jenis Penelitian.....                   | hlm 40 |
| 2. | Obyek Penelitian.....                   | hlm 41 |
| 3. | Subyek Penelitian.....                  | hlm 41 |
| 4. | Data dan Sumber data.....               | hlm 41 |
| 5. | Metode Pendekatan.....                  | hlm 42 |
| 6. | Tehnik Pengumpulan data.....            | hlm 43 |
| 7. | Metode Analisa data.....                | hlm 43 |
| 8. | Sistimatika Penulisan.....              | hlm 44 |

## **BAB II : TINJAUAN PERATURAN DAERAH**

|    |  |        |
|----|--|--------|
| A. | Pembentukan Perda.....   | hlm 47 |
| B. | Materi Muatan Perda.....   | hlm 59 |
| C. | Pergeseran Paradigma UU Perda dari UU No. 5 Tahun 1974<br>Sampai UU No. 32 Tahun 2004..... | hlm 61 |
| D. | Peranan Fungsi Legislatif dalam Pembentukan Perda.....                                     | hlm 65 |
| E. | Peraturan Daerah dan peraturan Kepala Daerah.....  | hlm 68 |

## **BAB III : DPRD DAN KEPALA DAERAH**

|    |  |         |
|----|--|---------|
| A. | Kedudukan dan Fungsi DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten/<br>Kotamadia..... | hlm 76  |
| B. | Peran DPRD dan Kepala Daerah .....                                       | hlm 77  |
| C. | Tugas dan Wewenang DPRD dan Kepala Daerah kabupaten/<br>Kotamadia.....   | hlm 83  |
| D. | Hak dan Kewajiban DPRD Kabupaten/Kot madia .....                         | hlm 86  |
| E. | Hubungan DPRD dan Pemda dalam Perspektif Otonomi Daerah.....             | hlm 89  |
| F. | Bentuk dan Susunan Pemda.....  | hlm 94  |
| G. | Kewenangan Pemda .....   | hlm 97  |
| H. | Proses Pembentukan Perda di lingkungan Pemda dan DPRD.....               | hlm 101 |

**BAB IV : PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLASI DARI EKSEKUTIF KE LEGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI KABUPATEN MAGELANG MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004**

- A. Sebab Terjadinya Pergeseran Kekuasaan Legislasi dari Eksekutif..... hlm 129  
Ke Legislatif dalam Pembentukan Perda di Kabupaten Magelang  
Menurut UU No. 32 Tahun 2004
1. Pergeseran Kekuasaan Legislasi dari Eksekutif ke Legislatif..... hlm 129  
Dalam pembentukan Produk Hukum setelah Perubahan UUD  
1945 dan menurut UU No. 32 Tahun 2004.
  2. Tinjauan umum terhadap Pergeseran Kekuasaan Legislasi..... hlm 147  
Dari Eksekutif ke Legislatif dalam Pembentukan Perda di  
Kabupaten Magelang menurut UU No. 32 Tahun 2004.
- B. Mekanisme Pembentukan Perda Setelah Terjadinya Pergeseran..... hlm 157  
Dari Eksekutif ke Legislatif di Kabupaten Magelang Sesudah  
Di keluarkannya UU No. 32 Tahun 2004.
1. Pengertian Perda..... hlm 157
  2. Mekanisme Pembentukan Perda di Kabupaten Magelang..... Hlm 164  
Setelah di keluarkannya UU No. 32 Tahun 2004
- C. Faktor- faktor Penunjang Penghambat yang dapat mempengaruhi..... hlm 170  
Proses Pembentukan Perda Setelah di keluarkannya UU No.  
32 Tahun 2004.

**BAB V : P E N U T U P**

A. Kesimpulan.....hlm 176

B. Saran.....hlm 180

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**

**DAFTAR PUSTAKA**

## ABSTRAK

Gerakan reformasi 1998 telah membawa angin perubahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, sistem Pemerintahan yang sentralistik dengan UU No, 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah digantikan dengan Pemerintahan yang desentralistik. Artinya sejumlah wewenang Pemerintahan diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah otonom, kecuali urusan Pemerintahan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan dan yustisi yang tetap menjadi kewenangan pemerintah. Prinsip otonomi daerah menekankan pada pemberian kewenangan kepada Pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang mana pada masa Orde Baru cenderung didominasi oleh pihak eksekutif. Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan seiring dengan gencarnya reformasi di bidang politik telah membuka jalan dalam rangka mengubah dominasi eksekutif dalam perumusan suatu Peraturan Daerah.

Sesuai dengan UU No 32 tahun 2004, DPRD Kabupaten Magelang selaku Lembaga Legislatif mempunyai fungsi Legislasi, Budgeting dan Controlling. Fungsi Legeslasi DPRD selaku pembuat, pembahas dan pemutus sebuah produk hukum yang berupa Peraturan Daerah, dimana Peraturan Daerah akan menjadi dasar berkehidupan masyarakat. Faktor transparansi dan kontrol publik terhadap fungsi legeslasi DPRD menjadi penting dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang baik di daerah. Dalam fungsi Legeslasinya DPRD tidak dapat di biarkan berjalan sendiri tanpa kontrol, penting dibuka pintu akses publik terhadap pembuatan Peraturan Daerah.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah.

Reformasi Indonesia dimulai pada tanggal 21 Mei 1998 dengan jatuhnya pemerintahan Orde Baru yang diikuti mundurnya Presiden Soeharto sebagai akibat desakan oleh Mahasiswa. Reformasi telah mendorong semangat bangsa Indonesia untuk menata kehidupan ke masa depan yang lebih baik. Banyak perubahan-perubahan yang sangat mendasar dalam berbagai sistem kehidupan baik dalam bidang ketatanegaraan maupun sistem lainnya termasuk didalamnya bidang hukum. Reformasi dalam bidang hukum sangat diharapkan dapat membawa banyak perubahan dalam masyarakat ke arah yang lebih baik dengan adanya jaminan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.

Salah satu buah dari reformasi adalah keinginan untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Semangat untuk merubah UUD 1945 lebih didasarkan pada keinginan untuk melakukan perubahan yang lebih baik dalam sistem ketanegaraan guna menuju ke arah lebih demokratis. Jadi yang diusulkan untuk diamandemen adalah murni batang tubuh UUD 1945, karena konstitusi tertulis ini memuat materi-materi yang kurang tegas memberi batasan dan keharusan untuk tampilnya pemerintahan yang demokratis.<sup>1</sup>

Demokratisasi yakni proses menuju demokrasi harus didefinisikan sebagai semakin meningkatnya penerapan pemerintah dan rakyat pada lembaga perwakilan rakyat yang sebelumnya tidak diatur menurut prinsip-prinsip demokrasi

---

<sup>1</sup> Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media Offset, Yogyakarta, 1999, hlm 89.

tersebut.<sup>2</sup> Akhirnya keinginan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dapat dicapai sejak tahun 1999 dan telah dilakukan sebanyak empat kali amandemen pada setiap sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2002 dan Perubahan Keempat pada tahun 2002.

Namun yang paling penting meskipun terdapat kesepakatan untuk merubah UUD 1945, PAH I telah menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan amandemen UUD 1945 meliputi lima butir kesepakatan yaitu<sup>3</sup>:

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasannya dimasukkan ke dalam pasal-pasal.
5. Perubahan dilakukan secara "adendum".

Perubahan-perubahan yang dilakukan sangat banyak dan mencakup lingkup yang sangat luas. Perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi<sup>4</sup> :

1. Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR (Perubahan Pertama).
2. Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 (Perubahan Kedua), Pasal 28 (Perubahan Kedua).

---

<sup>2</sup> Anders Uhlir, *Oposisi Berserak Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Penerbit Mizan, Bandung 1998, hlm. 13.

<sup>3</sup> *Penyempurnaan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945* Hasil kajian Kelompok Kerja Forum Rektor 2006-2007, Gajah Mada University Press.

<sup>4</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press 2005, hlm 1-2



3. Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
4. Penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang wilayah negara (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga).
5. Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Penghapusan DPA (Perubahan Keempat).
6. Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasannya ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan atas hukum (Perubahan Ketiga), kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga).
7. Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat).

Diantara perubahan dalam UUD 1945 yang terpenting adalah menempatkan MPR bukan sebagai lembaga tertinggi negara namun menjadikannya sebagai lembaga yang kedudukannya sejajar dengan alat kelengkapan negara lainnya sehingga menjadikan MPR bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat dengan wewenang yang dipegangnya yaitu

menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden. Amandemen juga mewarnai perubahan terhadap ketentuan mengenai susunan dan kedudukan DPR, pembentukan DPD serta lembaga Kepresidenan sebagai penyelenggara negara dalam bentuk pemerintahan republik.

Republik adalah "Suatu pemerintahan dimana kepala negara dipilih melalui pemilihan umum yang dilakukan oleh suatu dewan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".<sup>5</sup> Sedangkan Sistem Pemerintahan Indonesia

---

<sup>5</sup> Hasan Suryono, *Ilmu Negara Suatu Pengantar ke Dalam Politik Kenegaraan*, UNS Press 2005, hlm 83.

secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 : Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.

Jika kita cermati salah satu agenda yang disepakati oleh PAH I adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensiil sehingga dalam amandemen keinginan untuk membentuk pola hubungan antara eksekutif dengan kekuasaan legislatif semakin dipertegas mengacu pada pemisahan kekuasaan. Montesquieu dalam bukunya "*The Spirit of Law*" yang telah diterjemahkan oleh Anne M. Coler mengemukakan gagasan Trias Politica menginginkan adanya pemisahan yang tegas antara tiga kekuasaan dalam negara yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Dalam pemisahan kekuasaan tidak dikenal adanya suatu pola kerjasama antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif dengan tujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Hal pokok yang paling mendasar pada ajaran Trias Politica adalah lembaga legislatif mempunyai kekuasaan sebagai badan pembentuk undang-undang sedangkan lembaga eksekutif sama sekali tidak mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Arah amandemen UUD 1945 dalam bidang legislasi peraturan perundang-undangan adalah *mempertegas pemisahan kekuasaan* antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif, sehingga diharapkan dengan adanya perubahan ini akan memperjelas kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sekarang beralih dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Sementara Presiden dinyatakan hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama.

Demikian juga halnya di daerah kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan atau disebut peraturan daerah berada ditangan DPRD, Kepala Daerah hanya kebagian mengajukan rancangan peraturan daerah.<sup>6</sup> Pemikiran ini terjadi setelah Indonesia mengalami reformasi pada tahun 1998, kemudian lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No.5 Tahun 1974 yang kemudian direvisi dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang mana UU tersebut intinya telah memberikan kewenangan otonom kepada daerah, artinya daerah telah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi kalau kita melihat dalam Penjelasan UU No.32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa ada beberapa peraturan daerah yang memerlukan evaluasi dari pemerintah pusat, diantaranya peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan peraturan daerah mengenai tata ruang.

Jika kita perhatikan ketentuan tersebut di atas maka timbul kesan bahwa UU No.32 Tahun 2004 mulai menunjukkan gaya atau langgam sentralistis karena pemerintah pusat bisa melakukan intervensi atau ikut campur dalam urusan rumah tangga daerah yang sudah otonom. Jika kita bandingkan dengan undang-undang pemerintah daerah sebelumnya ( UU No. 22 Tahun 1999 ) yang sama sekali

---

<sup>6</sup> Boy Yendra Tasmin, SH.MH, *Fungsi legislasi DPRD dan Pembentukan Perda*, artikel Hukum Pemerintahan dan Otda lain, Bukit Tinggi, 2005

tidak memiliki ketentuan yang memungkinkan bagi pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah<sup>7</sup>, maka undang-undang yang berlaku saat ini terasa mulai menerapkan pembatasan terhadap kebebasan daerah untuk berkreasi dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah menggantikan UU lama (UU No. 5 Tahun 1974), maka berdasarkan isi yang terkandung di dalamnya telah terjadi pergeseran paradigma yang dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. UU No. 5 Tahun 1974 disebut sebagai UU tentang pokok-pokok pemerintah daerah, yang berarti bahwa UU tersebut tidak hanya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang berasaskan desentralisasi, melainkan juga mengatur tentang penyelenggaraan pemerintah daerah yang berasaskan dekonsentrasi, ditegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan kepada asas desentralisasi pelaksanaan dilakukan bersamaan dengan dekonsentrasi.
2. UU No. 22 Tahun 1999 disebut sebagai UU tentang pemerintah daerah, yang berarti bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan asas “desentralisasi” semata”, yang mengarah kepada prinsip devolusi. Kepala Daerah semata-mata sebagai “alat daerah” dan tidak merangkap sebagai “kepala wilayah”.

Penyelenggaraan pemerintah daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 merupakan koreksi total atas kelemahan otonomi daerah yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999, bersamaan dengan itu disusul dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan

---

<sup>7</sup> Pasal 145 ayat (3) UU No 32 Tahun 2004

keuangan pusat dan daerah.

Latar belakang situasi nuansa pembentukan UU menurut UU No. 32 tahun 2004 adalah :

1. Susunan reformasi mendapat tafsiran yang kurang tepat.
2. DPRD dan Pemda “ mabuk “ reformasi dan membuat Perda yang tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
3. Maraknya korupsi di DPRD seluruh Indonesia.
4. DPRD bertindak “overacting” berhadapan dengan Kepala Daerah terutama menyangkut laporan pertanggung jawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jabatan Kepala Daerah.
5. Amandemen UUD 1945 DPRD.

Azas Pemerintahan yang dipergunakan menurut UU No. 32 tahun 2004 adalah :

1. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. Hak DPRD “dipangkas”/dipreteli.
3. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

4. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Dengan melihat uraian tersebut di atas, sekarang bagaimana pemahaman DPRD Kabupaten Magelang terhadap legislasi. Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten Magelang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPD/DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD dan Keputusan DPRD Kabupaten Magelang Nomor 06/DPRD/2010 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Magelang. Berdasarkan ketentuan di atas DPRD mempunyai tugas dan wewenang<sup>8</sup>:

1. membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. menetapkan APBD bersama dengan Kepala Daerah;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah; kerjasama antar daerah dan kerjasama dengan pihak swasta;
4. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
5. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
6. meminta laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi;

---

<sup>8</sup> Marsono, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, Penerbit CV, Eka Jaya, Jakarta, 2005, hlm182

Dalam kedudukannya untuk menjalankan fungsi legislasi Keputusan DPRD Kabupaten Magelang Nomor 06 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, DPRD Kabupaten Magelang memegang kekuasaan untuk membentuk Peraturan Daerah, dimana usulan rancangan peraturan daerah tersebut dapat berasal dari Kepala Daerah dan DPRD sendiri. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPRD kepada pemerintah daerah setelah sebelumnya selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rancangan tersebut dibahas dalam rapat paripurna DPRD, disampaikan dulu kepada seluruh anggota DPRD. Hasil akhir dari rancangan peraturan daerah ini adalah adanya persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah atas rancangan yang dibuat.

Tahapan, proses dan materi dari Keputusan DPRD Kabupaten Magelang Nomor 06 tahun 2010 membawa kepada pemahaman pada prosedur yang harus dilalui dalam membuat dan mengusulkan Perda. Dengan proses yang demikian tersebut, tentunya DPRD akan bekerja dan memproduksi peraturan perundang-undangan dalam bentuk Perda sebagai implementasi tugas DPRD. Meski begitu, apakah proses dan prosedur yang telah dilalui DPRD hanya berpatok pada prosedur formal tersebut, bapak Budi salah satu Staf Sekwan menjelaskan bahwa<sup>9</sup> :

*“proses formal pembuatan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan DPRD memang sudah tergambarkan sebagaimana tercantum dalam Keputusan DPRD Kabupaten Magelang nomor 06 tahun 2010, namun DPRD juga menyadari bahwa karena*

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Bapak Budi salah staf Sekwan yang berkompeten dalam proses pembuatan Perda, dilaksanakan pada tanggal 16 Pebruari Tahun 2011

*materi perda itu menyangkut pengaturan permasalahan masyarakat Kabupaten Magelang, maka semangat yang harus dirumuskan dalam pembuatannya juga harus selaras dengan kepentingan masyarakat Kabupaten Magelang.”*

Tidak tergambar dengan jelas atas uraian yang dimaksud apakah PERDA itu harus sesuai dengan kehendak masyarakat Kabupaten Magelang, karena untuk mengetahui kehendak masyarakat diperlukan seperangkat proses yang harus dilalui, apakah melalui *hearing*, dialog, penggalian informasi, termasuk penelitian, atau hanya cukup membayangkan tentang kebutuhan masyarakat akan substansi yang harus diatur dalam PERDA. Kalau yang dimaksud proses memahami semangat masyarakat itu diwujudkan dalam bentuk *hearing*, dialog, penggalian informasi, termasuk penelitian, maka akan ada seperangkat proses yang akan dilakukan DPRD dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dan hal ini akan ada proses pertanggung jawaban akademik dari yang telah dilakukannya itu.

Menurut pengamatan penulis, Keputusan DPRD Kabupaten Magelang Nomor 06 tahun 2010 tentang Tata tertib DPRD hanya mentransfer ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata tertib DPRD tanpa mampu merumuskan aturan pelaksana yang berbasis pada prinsip – prinsip keterbukaan dan pelibatan masyarakat. Perumusan Tata tertib DPRD Kabupaten Magelang dalam prosesnya mengundang elemen masyarakat untuk diminta masukannya, namun dari sekian usulan yang diajukan oleh elemen masyarakat tidak ada



yang diakomodir dalam Tata tertib DPRD Kabupaten Magelang, hal ini disampaikan oleh bapak Budi, menurutnya <sup>10</sup>:

*“Ada beberapa masukan yang kita sampaikan dalam penyusunan Tata tertib DPRD Kabupaten Magelang antara lain tentang mekanisme penyusunan Perda yang dalam setiap tahapan ada pelibatan masyarakat terutama yang akan menjadi sasaran dari Peraturan Daerah yang sedang diagendakan dan memberikan jaminan hukum bagi masyarakat luas untuk menyampaikan draft rancangan Peraturan Daerah inisiatif masyarakat kepada DPRD”*

Menurut pengamatan penulis sifat monopoli kekuasaan dalam tata tertib DPRD sangat dominan, tata tertib DPRD Kabupaten Magelang tidak memberikan ruang bagi pelibatan publik dalam penyusunan dan pengesahan rancangan Peraturan Daerah hal itu bisa dilihat dari tidak adanya satu kalimatpun yang menjamin keterlibatan publik dalam setiap tahapan proses pengesahan peraturan daerah, sehingga kalau mekanisme formal sebagaimana yang diatur dalam tata tertib ini dijadikan pedoman secara tekstual maka justru pelibatan publik akan menjadi tertutup. Sehingga penting untuk mengetahui pemahaman anggota DPRD Kabupaten Magelang tentang fungsi legislasi apakah hanya sebatas formal-tekstual atau ada pemahaman yang lebih substansial.

Dari uraian responden tentang hasil penelitian penulis sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Magelang memahami dengan baik Legal Drafting melalui pelatihan-

---

<sup>10</sup> Ibid wawancara dengan Bapak Budi, tanggal 16 Pebruari 2011

pelatihan Legal Drafting baik yang dilakukan di tingkat pusat, propinsi maupun daerah, namun pemahaman tersebut belum pernah teraplikasikan dalam pembuatan suatu draft Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Kabupaten Magelang. Menurut Bapak Mulyadi, SH selaku Sekwan DPRD Kabupaten Magelang pemahaman anggota DPRD terhadap Legal Drafting didapatkan dari pelatihan-pelatihan legal drafting yang diadakan di tingkat daerah, propinsi maupun pusat namun belum sampai pada taraf kemampuan teknis pembuatan draf rancangan Peraturan Daerah namun hanya sebatas pada pemahaman akan tahapan proses pembuatan Peraturan Daerah.<sup>11</sup>

Selain pemahaman anggota DPRD Kabupaten Magelang tentang Legal Drafting sebatas demikian, pada umumnya anggota DPRD Kabupaten Magelang belum memahami semangat perubahan konstitusi yang telah menggeser kekuasaan legislasi dari eksekutif kepada lembaga Legislatif, bahkan terhadap perubahan konstitusi tersebut anggota DPRD Kabupaten Mgelang belum dapat memaknainya. Sehingga perubahan konstitusi yang kemudian diikuti dengan perubahan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut tidak berdampak pada peningkatan produktivitas DPRD dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah.

Pemahaman anggota DPRD Kabupeten Magelang tentang fungsi Peraturan Daerah juga beragam, namun mayoritas berpendapat bahwa Peraturan Daerah berfungsi untuk mengatur masyarakat. Selain pendapat mayoritas demikian sebagian anggota

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan Bapak Mulyadi, SH selaku Pejabat Sekwan DPRD Kabuapten Magelang, dilaksanakan pada tanggal 16 Pebruari 2011

DPRD Kabupaten Magelang juga memahami fungsi Peraturan Daerah sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat. Seperti apa yang dikatakan bapak Hardian selaku Kasubag Hukum Pemda mengatakan:<sup>12</sup>

*“Rancangan Peraturan Daerah seharusnya memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat bukan hanya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah”*

yang memahami bahwa Peraturan Daerah seharusnya menjadi alat untuk melakukan perubahan sosial (*Law is a tool as asocial engineering*) dan pemberdayaan masyarakat (*Social Empowering*) bahkan tidak ada.

Terhadap isi yang seharusnya ada dalam Peraturan Daerah mayoritas anggota DPRD Kabupaten Magelang mengatakan seharusnya muatan yang terkandung didalam Peraturan Daerah adalah tentang Kepentingan Rakyat. Sedangkan pemahaman tentang prinsip-prinsip penyusunan Peraturan Daerah para anggota DPRD Kabupaten Magelang pada umumnya memahami penyusunan Peraturan Daerah cukup dilakukan oleh para anggota DPRD Kabupaten Magelang, karena mereka telah mewakili rakyat. Hanya sebagian kecil saja yang memahami bahwa Penyusunan Peraturan Daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat.

Dari hasil Penelitian penulis dapat diketahui bahwa dalam melahirkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Magelang tingkat

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Bapak Hardian selaku Pejabat Kasubag Hukum Pemda Kabupaten Magelang, dilaksanakan pada tanggal 10 Januari 2011

pemahaman para anggota DPRD Kabupaten Magelang terhadap fungsi Legislasi akan berpengaruh terhadap produktivitas DPRD Kabupaten Magelang. Sejak DPRD Kabupaten Magelang periode 2009-2014 dilantik pada sekitar bulan agustus sampai hari ini belum pernah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif dari DPRD Kabupaten Magelang.

Demikian juga pemahaman para anggota DPRD Kabupaten Magelang terhadap perubahan konstitusi yang telah menggeser kekuasaan Legislasi dari eksekutif kepada Lembaga Legislatif sangat mempengaruhi inisiatif perubahan yang dimiliki oleh para anggota DPRD Kabupaten Magelang. Sampai hari ini peran anggota DPRD Kabupaten Magelang dalam pelaksanaan fungsi Legislasi tidak ubahnya seperti yang pernah terjadi di zaman orde baru ketika belum ada perubahan konstitusi hanya sebatas membahas dan mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah.

Para anggota DPRD Kabupaten Magelang pada umumnya memahami fungsi Peraturan Daerah hanya sebatas untuk mengatur masyarakat. Sedangkan fungsi strategis lainnya misalnya fungsi perlindungan terhadap hak-hak rakyat, fungsi perubahan sosial dan fungsi pemberdayaan masyarakat hanya dipahami oleh minoritas anggota DPRD Kabupaten Magelang. Pemahaman demikian menjadikan mayoritas Peraturan Daerah Kabupaten Magelang hanya dijadikan sebagai legitimasi yuridis untuk melakukan "Pungutan" kepada masyarakat atas nama pajak dan retribusi. Sedangkan Peraturan

Daerah yang mempunyai orientasi memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat, memberdayakan masyarakat dan melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan ke arah yang *good governance* belum direspon secara positif baik oleh DPRD Kabupaten Magelang. Pada umumnya mayoritas anggota DPRD Kabupaten Magelang menjawab bahwa seharusnya isi dari pada suatu Rancangan Peraturan Daerah adalah menyangkut Kepentingan rakyat namun ketika memahami prinsip penyusunan Peraturan Daerah mayoritas anggota DPRD menjawab cukup disusun oleh anggota DPRD, dengan beragam alasan sebagian mengemukakan bahwa Penyusunan Peraturan Daerah oleh DPRD lebih efektif dan efisien, sebagian lagi menjawab bahwa DPRD sudah dipilih oleh rakyat untuk mewakili sehingga sudah sah apabila DPRD yang menyusun Peraturan Daerah tanpa keterlibatan rakyat. Pemahaman tentang prinsip penyusunan Peraturan Daerah sangat mempengaruhi isi dari suatu Peraturan Daerah. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa proses penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang tertutup akan melahirkan produk hukum yang “Represif”, sedangkan Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang terbuka dan partisipatif akan melahirkan produk hukum yang “responsif” terhadap kepentingan Publik<sup>13</sup>. Akibat pemahaman para anggota DPRD seperti paparan di atas menyebabkan produk hukum berupa Peraturan Daerah di Kabupaten Magelang lebih banyak yang berkarakter “Represif” hanya sebagai alat pemaksa kepatuhan publik dalam hal melaksanakan kewajiban kepada negara bukan dalam rangka melindungi kepentingan publik. Proses Penyusunan Peraturan Daerah

---

<sup>13</sup> Moh Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm 65

yang tertutup dari keterlibatan publik selalu menghasilkan produk hukum yang merugikan masyarakat.

Sekarang kita melihat bagaimana kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Magelang dalam melaksanakan kekuasaan Legislasi setelah berlakunya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah...?

Belum ada standart baku mengenai ukuran kinerja DPRD dalam melaksanakan salah satu tugas dan fungsinya, yaitu fungsi legislasi. Dimana legislasi itu sendiri adalah produk politik yang menjadi pilihan kebijakan dalam menentukan arah permasalahan kalau itu sudah dalam bentuk Perda. Dengan demikian peran penting peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka membuat pola didalam masyarakat, baik pola/ sistem itu akan menjadi baik atau sebaliknya. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang mampu membaca perubahan-perubahan yang akan terjadi, peraturan perundang-undangan tersebut harus responsif atas tuntutan masyarakat. Karena masyarakat yang nantinya akan dikenai dalam pengaturan itu, maka bagaimanapun juga semangatnya harus sesuai dengan kehendak masyarakat.

#### **B. Rumusan Masalah.**

Sesuai dengan tema dari judul tesis serta latar belakang permasalahan, maka yang menjadi rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Mengapa terjadi pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif berdasar UU No. 32 Tahun 2004...?

2. Bagaimana mekanisme pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Magelang sesudah terjadinya pergeseran dari eksekutif ke legislatif berdasar UU No. 32 tahun 2004...?
3. Apakah faktor-faktor penunjang dan penghambat yang dapat mempengaruhi proses pembentukan peraturan daerah setelah dikeluarkannya UU No.32 Tahun 2004 di Kabupaten Magelang...?

**C. Tujuan Penelitian.**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui sebab-sebab terjadinya pergeseran kekuasaan dari eksekutif ke legislatif sampai dikeluarkannya UU No.32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme proses pembentukan Perda sesudah terjadinya pergeseran dari eksekutif ke legislatif di Kabupaten Magelang setelah dikeluarkannya UU No.32 Tahun 2004.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat menunjang dan menghambat terhadap proses terbentuknya Perda khususnya di Kabupaten Magelang' setelah dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004.

**D. Manfaat Penelitian.**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis.

Secara teoritis penelitian ini dapat digunakan untuk mengetahui secara pasti tentang bagaimana proses terbentuknya Peraturan daerah dan sampai sejauhmana peran serta kewenangan badan eksekutif dan legislatif dalam pembentukan Perda dan bagaimana hubungan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif setelah dikeluarkannya Undang-undang No 32 tahun 2004 serta dapat mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat menunjang dan menghambat terhadap proses terbentuknya Peraturan daerah khususnya di Kabupaten Magelang.

## 2. Secara Praktis.

Secara praktis hasil dari penelitian ini bermanfaat bagi pembaca yang ingin mengetahui secara lebih mendalam tentang fungsi, peranan, tugas dan tanggung jawab serta posisi badan eksekutif dan legislatif dalam proses pembentukan Perda setelah dikeluarkannya undang-undang no 32 tahun 2004.

## E. Tinjauan Pustaka.

### 1. Konsep Negara Hukum dan Demokrasi.

Istilah “negara hukum” tidak ditemukan dalam naskah asli UUD 1945 yang menjadi dasar pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamakan pada tanggal 17 agustus 1945, namun hanya ditemukan dalam penjelasan UUD 1945, yaitu istilah *rechtstaat* yang dilawankan dengan istilah *machtstaat*. Setelah perubahan ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, dalam pasal 1 (3) secara tegas disebutkan bahwa “Negara



Indonesia adalah Negara hukum”, rumusan seperti ini juga terdapat dalam konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950.<sup>14</sup> Istilah negara hukum dalam bahasa Belanda disebut *rechstaat*, Perancis mempergunakan istilah *etat de droit*, di Jerman digunakan istilah yang sama dengan Belanda, yaitu *rechstaat*. Istilah-istilah *etat de droit* atau *rechtstaat* yang digunakan di Eropa Kontinental adalah istilah-istilah yang tidak tepat dalam system hukum Inggris, meskipun ungkapan *legal state* atau *state according to law* atau *according to the rule of law* mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama. Dalam terminology Inggris dikenal dengan ungkapan *the state according to law* atau *according to the rule of law*<sup>15</sup>.

Istilah *the rule law* dalam perkembangan hukum di Indonesia disebut juga dengan Negara hukum. Djokosoetono menyebutnya dengan istilah negara hukum yang demokratis, namun sebagian kalangan menganggap bahwa sesungguhnya istilah ini adalah tidak tepat, sebab jika dikaitkan dengan istilah *democratische rechtstaat*, maka yang dimaksud adalah *rechtstaat*.<sup>16</sup> Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtstaat* atau *government of law*.

Perkembangan konsep negara hukum dalam kepustakaan Indonesia, istilah demokrasi diberi atribut tambahan Pancasila sehingga menjadi Demokrasi Pancasila. Demikian juga istilah negara hukum, yang diberi atribut Pancasila

---

<sup>14</sup> Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta pusat Studi HTN dan Han Fakultas Hukum UI, 2002, hlm 3.

<sup>15</sup> Azhari, *Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta UI- Press, 1995, hlm 2 & 30.

<sup>16</sup> Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta Badan Penerbit FE UI, 1984, hlm 67.

hingga menjadi Negara Hukum Pancasila. Istilah negara hukum sudah cukup jelas untuk menunjukkan bahwa istilah “negara hukum” itu adalah paham Indonesia, khususnya setelah ada penegasan pada perubahan ketiga UUD 1945, yang tercantum dalam pasal 1 ayat (3) yaitu “ Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Ungkapan “ negara hukum “ disebutkan secara tegas dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, baik dalam mukadimah maupun yang ada di dalam batang tubuhnya. Dalam alinea ke-4 Mukadimah Konstitusi RIS dan dalam pasal 1 ayat (1), secara tegas dan jelas terdapat ungkapan “negara hukum”.<sup>17</sup> Demikian pula halnya dengan UUDS 1950, istilah “negara hukum” secara jelas dicantumkan dalam alinea ke-4 mukadimah dan Bab I bagian I, pasal 1 ayat (1) UUDS 1950.

Kedua UUD tersebut mencantumkan istilah “negara hukum” secara jelas dan tegas yang dikaitkan dengan pengertian “demokratis”, sehingga menjadi rumusan “negara hukum yang demokratis “ (*demokratische rechstaat*). Rumusan yang digunakan oleh konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 merupakan suatu rumusan yang lazim dalam system parlementer di negara-negara Eropa.<sup>18</sup>

Istilah “negara hukum” dalam UUD 1945 sebagai hokum dasar Negara pada saat diproklamirkan NKRI tidak ditemukan secara tersirat, baik dalam pembukaan maupun batang tubuh, tetapi setelah munculnya penjelasan UUD 1945, maka istilah itu dapat dijumpai. Namun demikian, istilah negara hukum

---

<sup>17</sup> H.A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang Dasar*, Jakarta, PT Pembangunan, 1981, hlm 19.

<sup>18</sup> Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ctk. Ke-2, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm 8.

secara jelas dan tegas dapat dilihat secara tersurat dalam UUD 1945 setelah terjadi perubahan ketiga, secara tegas termaktub dalam rumusan pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>19</sup>

Terminologi *the state according to law* atau *the state according to the rule of law* yang dikenal di Inggris atau di negara-negara Anglo Saxon menyerupai rumusan “negara yang berdasarkan atas hukum”. Sedangkan istilah *rechstaat* di dalam Penjelasan UUD 1945 merupakan istilah atau rumusan yang sering digunakan di negara-negara Eropa Kontinental, seperti Jerman dan Belanda.<sup>20</sup>

Penggunaan kedua ungkapan tersebut dalam Penjelasan UUD 1945 menandakan bahwa negara hukum Indonesia tidak terlepas dari pengaruh paham *Anglo Saxon* dan *Eropa Kontinental*. Padmo Wahyono menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dengan rumusan *rechstaat*, dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (*genusbegrip*), yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia. Artinya, digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan bernegara.

Implementasi konsep negara hukum, tentunya memerlukan sarana partisipasi seluruh lapisan masyarakat, untuk membuat aturan yang kemudian berlaku di tengah-tengah masyarakat itu sendiri. Negara hukum tanpa sandaran

---

<sup>19</sup> Padmo W, *Indonesia ialah Negara atas Hukum, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UI, 17 Nov. 1979*, hlm 2.

<sup>20</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta LP3ES, 1990, hlm 384.

demokrasi akan menjadikan aturan berlaku otoriter, sementara demokrasi tanpa adanya landasan hukum menjadikan negara tanpa tatanan. Jadi, antara negara hukum dan demokrasi merupakan elemen yang saling melengkapi.

Negara hukum menghormati kedaulatan rakyat sebagai simbol demokrasi dan demokrasi menghormati negara hukum sebagai tatanan dalam bernegara. Demokrasi mempunyai arti yang penting bagi masyarakat, sebab demokrasi adalah hak rakyat untuk menentukan sendiri jalan hidup organisasi suatu negara.<sup>21</sup> Istilah demokrasi berasal dari Yunani, *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), istilah demokrasi telah dikenal sejak abad ke-5 SM, yang pada awalnya merupakan reaksi dari kediktatoran di Negara-negara Yunani Kuno.<sup>22</sup>

Menurut Kamus Hukum, demokrasi (*democratie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan yang tertinggi di mana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan kerakyatan. Sementara itu, dalam kamus *Dictionary Webster* didefinisikan, demokrasi adalah suatu pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah system pemilihan umum yang bebas.<sup>23</sup>

Konsep demokrasi lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan

---

<sup>21</sup> Mahfud M.D, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Integrasi Politik dalam kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta, Rineka Cipta, 2000, hlm 20.

<sup>22</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna, Respon Intelektual Muslim Indonesia, 1966-1993*, Yogyakarta. Tiara Wacana, 1999, hlm 71.

<sup>23</sup> United State Information Agency, *What is Democracy*, 1999, hlm 4.

hukum pada Yunani Kuno, yang dipraktikkan dalam kehidupan bernegara dalam abad ke-5 SM abad ke-6 Masehi. Demokrasi dipraktikkan bersifat langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Pada hakikatnya demokrasi adalah pelembagaan dari kebebasan,<sup>24</sup> di mana rakyat bebas menentukan dan menilai kebijaksanaan negara yang menentukan kehidupan rakyat.

Pada konteks Indonesia, demokrasi mengandung tiga arti, Yaitu<sup>25</sup>: *Pertama*, demokrasi dikaitkan dengan system Pemerintahan, dalam arti bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

*Kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh perjalanan historis bangsa Indonesia.

*Ketiga*, demokrasi sebagai solusi tentative untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat.

Kemampuan pendiri bangsa merumuskan demokrasi dalam UUD 1945 tidak hanya dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan dan pengetahuan, tetapi juga oleh kehidupan keluarga dan daerah asal yang sangat mengakar di seluruh

---

<sup>24</sup> Sobirin Melian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm 44.

<sup>25</sup> Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Bina Aksara, 1985, hlm 69.

pelosok Negara Indonesia. UUD 1945 secara resmi disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, namun proses lahirnya setelah melalui persiapan yang sangat demokratis. Hal ini dapat dilihat dari rumusan yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang sangat singkat, namun telah meletakkan dasar-dasar negara hukum modern yang demokratis (*democratische rechstaat*) yang diartikan sebagai negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).

Rumusan yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 dapat dijadikan sebagai petunjuk yang tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) yang telah tertuang dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR). Ketentuan ini telah diubah dengan amandemen kedua sehingga berbunyi bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan ini menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia adalah demokrasi konstitusionil.

Ciri khas dari demokrasi konstitusionil ialah bahwa gagasan pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi. Penegasan negara Indonesia sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat

dan dilaksanakan menurut UUD.<sup>26</sup> Implementasi dari kedaulatan rakyat ini adalah dilaksanakannya pemilihan umum.

Pada hakikatnya, terdapat tiga ide menetapkan suatu sistem Pemerintahan yang demokratis, yaitu sebagai berikut <sup>27</sup> :

- a. Ide partisipasi; mengandung pengertian bahwa rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang politik dan bidang pemerintahan, baik melalui perwakilan maupun secara langsung, dengan pernyataan pendapat, baik lisan maupun tulisan yang harus dilindungi secara konstitusional.
- b. Ide pertanggungjawaban terhadap rakyat berarti bahwa pemerintah harus bertanggungjawab atas semua tindakannya kepada rakyat (accountability) sebab pemerintah melaksanakan fungsinya berdasarkan wewenang yang diberikan oleh rakyat.
- c. Ide kesamaan, dalam hal ini kesamaan dalam demokrasi, berarti kesamaan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dalam hukum dan pemerintah.

## 2. Proses Demokratisasi Indonesia.

Reformasi Indonesia dimulai pada tanggal 21 Mei 1998 dengan jatuhnya pemerintahan Orde Baru disertai mundurnya Presiden Soeharto sebagai akibat dari desakan Mahasiswa yang kemudian mendorong semangat bangsa Indonesia untuk menata kehidupan ke masa depan yang lebih baik. Banyak perubahan-perubahan yang sangat mendasar dalam berbagai sistem kehidupan baik dalam bidang

---

<sup>26</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi: *Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat mengandung makna bahwa Negara Indonesia adalah Negara demokrasi*, namun supremacy power ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

<sup>27</sup> John Schwarzmantel, *The State in Contemporary Society: An Introduction*, London: Harvester Wheatsheaf, 1994, hlm 33.

*ketatanegaraan* maupun sistem lainnya termasuk didalamnya bidang hukum. Reformasi dalam bidang hukum sangat diharapkan dapat membawa banyak perubahan dalam masyarakat kearah yang lebih baik dengan adanya jaminan akan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. Salah satu hasil reformasi adalah keinginan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945.

Semangat untuk merubah UUD1945 lebih didasarkan pada keinginan untuk melakukan perubahan yang lebih baik dalam sistem ketanegaraan ke arah lebih demokratis. Subtansi dari reformasi saat itu adalah merujuk pada tuntutan *demokratisasi*, HAM, keadilan sosial dan supremasi hukum. Jadi yang diusulkan untuk diamandemen adalah murni batang tubuh UUD 1945 karena konstitusi tertulis ini memuat materi-materi yang kurang tegas memberi batasan dan keharusan untuk tampilnya pemerintahan yang demokratis.<sup>28</sup>

Demokratisasi yakni proses menuju demokrasi harus didefinisikan sebagai semakin meningkatnya penerapan pemerintah rakyat pada lembaga, masalah dan rakyat yang sebelumnya tidak diatur menurut prinsip-prinsip demokrasi tersebut.<sup>29</sup>

Dalam perjalanan waktu reformasi banyak menimbulkan penafsiran yang berbeda termasuk penafsiran dalam demokrasi. Mendefinisikan demokrasi sebagai pemerintahan rakyat yang dilandaskan pada kontrol masyarakat dan kesetaraan politik harus direntang lebih jauh lagi tidak hanya dalam kesetaraan politik saja

---

<sup>28</sup> Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media Offset, Yogyakarta, 1999, hlm 89.

<sup>29</sup> Adnders Uhlin, *Oposisi Berserak Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Penerbit Mizan, Bandung 1998, hlm. 13.



namun kesetaraan dalam arti yang lebih luas baik bidang sosial dan ekonomi.

Dalam negara demokrasi modern tipe demokrasi dibagi menjadi tiga tipe antara lain <sup>30</sup>:

- a. Demokrasi atau pemerintahan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, *sistem presidensial*.
- b. Demokrasi atau pemerintahan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan tetapi diantara badan legislatif dan badan eksekutif ada hubungannya yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi, atau *sistem parlementer*.
- c. Demokrasi atau pemerintahan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan dan secara langsung dari rakyat yang disebut *sistem referendum* atau *sistem badan pekerja*.

Lantas bagaimana demokrasi yang berkembang di Indonesia setelah era reformasi. Hal yang paling penting dan mendasar harus mengetahui terlebih dahulu nilai-nilai khusus dalam demokrasi yaitu <sup>31</sup>:

- a. Menyelesaikan pertikaian secara damai dan sukarela.
- b. Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah.
- c. Pergantian penguasa dengan teratur.
- d. Penggunaan paksaan sedikit mungkin.
- e. Adanya keanekaragaman.
- g. Menegakkan keadilan.
- h. Sistem politik yang memajukan ilmu pengetahuan.
- i. Kebebasan-kebebasan yang terdapat dalam demokrasi.

---

<sup>30</sup> Hasan Suryono, *Ilmu Negara Suatu Pengantar ke Dalam Politik Kenegaraan*, UNS Press 2005, hlm 82.

<sup>31</sup> *Ibid*, Hasan suryono, hlm 82-83

Robert Dahl menyebutkan juga bahwa dibandingkan dengan alternatif manapun yang mungkin ada, demokrasi paling tidak unggul dalam sepuluh hal<sup>32</sup>.

- a. Demokrasi membantu dalam mencegah tumbuhnya pemerintahan kaum otokrat yang kejam dan licik. Mencegah tumbuhnya suatu pemerintahan yang otokratis.
- b. Demokrasi menjamin bagi warga negaranya sejumlah hak asasi yang tidak diberikan, dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis.
- c. Demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya daripada alternatif lain yang memungkinkan.
- d. Demokrasi melindungi orang-orang, yang berkaitan dengan kepentingan pokok mereka.
- e. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk dapat menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri.
- f. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral.
- g. Demokrasi membantu perkembangan manusia lebih daripada alternatif lain yang memungkinkan.
- h. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi.
- i. Negara-negara demokrasi modern tidak berperang satu sama lain.
- j. Negara-negara dengan pemerintahan demokratis cenderung lebih makmur dari pada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis. Demokrasi di Indonesia telah banyak mengalami perubahan dan sampai sekarang perubahan-perubahan tersebut masih terus berlanjut ke arah yang lebih baik sesuai dengan kepribadian bangsa.

### 3. Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945.

---

<sup>32</sup> Ibid, *Hasan Suryono*, hlm 83

Dalam perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan telah memiliki tiga macam dokumen konstitusi, yakni UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUD Sementara 1950. Dengan ketiga dokumen konstitusi tersebut negara Indonesia telah mengalami empat kali masa perkonstitusian, yaitu tanggal 18 Agustus 1945-27 Desember 1949. (UUD 1945), tanggal 27 Desember 1949-17 Agustus 1950 (konstitusi RIS dengan berlakunya UUD 1945 bagi RI), tanggal 17 Agustus 1950-5 Juli 1959 (UUD Sementara 1950), tanggal 5 Juli 1959 - sekarang (kurun waktu kedua berlakunya UUD 1945).

Masa berlakunya UUD 1945 dapat dibagi dalam dua masa kurun waktu yaitu masa kurun waktu pertama (1945-1949) dan masa kurun waktu kedua (1959-sekarang). Pada masa kurun waktu kedua berlakunya UUD 1945 dalam perkembangannya telah dilakukan amandemen sejak tahun 1999-2002 yaitu empat kali amandemen pada setiap sidang tahunan oleh MPR. Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2002 dan Perubahan Keempat pada tahun 2002.

Namun yang paling penting meskipun terdapat kesepakatan untuk merubah UUD 1945, panitia ad hoc (PAH) I telah menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan amandemen UUD 1945 meliputi lima butir kesepakatan yaitu<sup>33</sup>:

---

<sup>33</sup> Penyempurnaan *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Kajian Kelompok Kerja Forum Rektor 2006-2007*, Gajah Mada University Press.

- a. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945.
- b. Tetap mempertahankan Negara kesatuan Republik Indonesia.
- c. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
- d. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasannya dimasukkan ke dalam pasal-pasal.
- e. Perubahan dilakukan secara "adendum"

Mendasarkan pada perodesasi berlakunya konstitusi di Indonesia maka terlihat sistem pemerintahan yang berbeda pada setiap periodenya sehingga akan nampak sistem pemerintahan yang dijalankan pada masa periode tertentu mempunyai pola terhadap demokrasi yang dianut oleh pemerintahannya. Pada awal kemerdekaan, Indonesia pernah mempraktikkan sistem pemerintahan *parlementer* hingga tahun 1959. Terlepas dan berbagai faktor yang menyertai perjalanan bangsa pada tahun tersebut, sistem pemerintahan parlemen telah melahirkan silih bergantinya kabinet dalam waktu yang sangat singkat. Akibatnya, bangsa ini tidak bisa memberikan perhatian secara serius dalam membangun bangsa karena ketidakstabilan pemerintah. Pada tahun 1959 - 1965 praktek ketatanegaraan telah melahirkan ketidakstabilan rezim otoritarian Orde Lama. Sebagai reaksi terhadap Orde lama muncullah Orde Baru yang tetap menggunakan sistem pemerintahan campuran (sistem presidensial tidak murni).

Pada periode tahun 1959 sampai 2004 praktek sistem pemerintahan presidensial tidak murni (sistem pemerintahan campuran) diberlakukan kembali. Praktek penyelenggaraan Orde Baru dengan sistem ini, memang bisa bertahan

dalam jangka waktu yang lama. Praktek ketatanegaraan pada masa Orde Baru terlihat berjalan secara konstitusional, meskipun sebenarnya telah melahirkan sistem yang tidak demokratis. Hal ini terjadi karena kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif diletakkan pada Presiden dan tidak dibarengi dengan *checks and balances*. Penyelenggaraan sistem pemerintahan campuran inipun diberlakukan pada awal-awal lahirnya gerakan reformasi 1998.

Pada masa pasca amandemen UUD 1945, sistem pemerintahan campuran ini pun tampak masih terasa, meskipun sistem pemerintahan presidensial dengan pemisahan kekuasaan terasa mendominasi. Sebenarnya penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia sudah mendekati ke arah demokratisasi sebagai perwujudan demokrasi namun tidak muncul ketegasan demokrasi model mana yang digunakan.

Mengacu pada sistem pemerintahan presidensial tidak murni (sistem pemerintahan campuran) sehingga demokrasi yang digunakan di Indonesia pun tidak murni (campuran) antara *direct democracy* dengan *representative democracy*.

Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.<sup>34</sup> Pada proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan

---

<sup>34</sup> Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

pemerintahan negara yang demokratis sudah menunjukan *direct democracy* yang diartikan bahwa seluruh rakyat berpartisipasi langsung dalam mengambil keputusan dan mengutamakan keterlibatan seluruh rayat dalam pengambilan suara terbanyak.

Pada sisi lain dalam proses legislasi pada badan legislatif menunjukan *representative democracy* dimana rakyat memilih dengan suara terbanyak melalui para wakil yang duduk dalam pemerintahan sedangkan ada proses pemilihan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum yang menjukkan *direct democracy*. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>35</sup> Dalam perjalanan demokrasi Indonesia pasca Amandemen tidak memberikan batasan yang tegas demokrasi apakah yang akan dipakai oleh pemerintah apakah *direct democracy* atau *representative democracy* yang mana hal tersebut senada dengan ketidaktegasannya dalam menentukan sistem pemerintahan yang dipakai dalam UUD 1945.

#### **4. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.**

Sering terjadi perbedaan penafsiran dalam analisis kajian otonomi daerah di kalangan pakar, baik pengertian otonomi itu sendiri maupun prinsip-prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintah

---

<sup>35</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Keempat.

yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (Pemerintahan sendiri).

Van der Pot<sup>36</sup> memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Porsi otonomi daerah menurut Laica,<sup>37</sup> tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Format otonomi yang seluas-luasnya mengundang perdebatan di kalangan pakar. Di satu sisi, konsep otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya berkonotasi untuk membangun image bakal munculnya ide negara bagian dalam negara federasi (*federal state*), sementara sisi lain menganggap bahwa hal tersebut beralasan karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya, rakyat cenderung tidak lagi membayangkan negara federal.

Konsep pemerintahan otonomi yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya untuk menghindari ide negara federal. Konsep pemerintahan otonomi yang seluas-

---

<sup>36</sup> R.D.H. Koesoemahatmaja, *Pengantar ke Arah Sitem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, 1979, hlm 15

<sup>37</sup> H.M. Laica Marzuki, *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*, Makasar, 1999, hlm 9

luasnya merupakan salah satu upaya untuk menghindari ide Negara federal. Sekalipun ide federal tidak dapat dipandang secara apriori, tetapi itu dipandang sebagai sesuatu yang tabu dalam membangun kehidupan bernegara bagi rakyat banyak Indonesia. Cakupan otonomi seluas-luasnya adalah bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Di sisi lain, Soehino<sup>38</sup> berpandangan bahwa cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri. Nasroen berpendapat bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan tanpa batas sehingga meretakan negara kesatuan. Otonomi daerah berarti berotonomi dalam Negara. Otonomi daerah tidak boleh meretakan, apalagi memecah belah Negara kesatuan. Kaitan antara negara kesatuan dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya, Nasroen menyatakan bahwa teramat pentinglah dasar kesatuan ini dalam mendudukkannya dengan dasar otonomi seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya tentunya tidak boleh bertentangan dengan dasar kesatuan dan sebaliknya dasar kesatuan tentunya tidak boleh melenyapkan wujud dari otonomi seluas-luasnya. Tentunya yang akan dicari dan ditetapkan ialah sesuatu keseimbangan antara dasar kesatuan dan dasar otonomi seluas-luasnya di daerah.

Tresna<sup>39</sup> berpendapat, janganlah perkataan seluas-luasnya diartikan sebagai suatu yang tidak berujung. Di dalam Negara kesatuan, seluas-luasnya system otonomi dibatasi oleh kekuasaan pemerintah Negara kesatuan. Negara Kesatuan (*eenheidstaat*) tidak dapat

---

<sup>38</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Yogyakarta, Liberty, 1980, hlm 50.

<sup>39</sup> M. Nasroen, *Masalah-masalah Sekitar Otonomi Daerah*, Jakarta, Wolters, 1951, hlm 28.



meniadakan otonomi daerah, namun betapapun luasnya otonomi daerah, tidaklah dapat menapikan wadah negara kesatuan. Makna dari otonomi seluas-luasnya menjadikan pemerintah pusat hanya akan mengatur hal-hal dan masalah-masalah yang harus diatur oleh pemerintah pusat itu sendiri dan segala sesuatu yang tidak termasuk keharusan itu, pada pokoknya harus diatur oleh pemerintah daerah. Agar tidak terdapat berbagai penafsiran otonomi yang seluas-luasnya dalam system ketatanegaraan, selayaknya dalam undang-undang Pemerintahan daerah dirumuskan ketentuan hukum yang memberikan definisi yang sah bahwa mengurus dan mengatur rumah tangga otonomi yang seluas-luasnya meliputi segala esuatu kepentingan umum masyarakat di daerah, sepanjang tidak termasuk atau ditarik ke dalam pengurusan pemerintahan pusat atau daerah yang lebih atas.

Prinsip otonomi daerah dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan di Indonesia didasari pada landasan hukum yang berbeda-beda. Pada masa pemerintahan Ir. Soekarno (orde lama) lain dengan pada masa pemerintahan Soeharto (orde baru), demikian pula pada masa Pemerintahan B.J Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, serta masa Susilo Bambang Yudhoyono (masa transisi dan orde reformasi).

Pada dasarnya, prinsip otonomi daerah harus mencerminkan tiga hal, yaitu harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Jika dirangkaikan secara sistematis, tujuan dan cita-cita pelaksanaan pemerintahan di Indonesia bersendikan system desentralisasi. Sistem tersebut diyakini sebagai salah satu sumber pelaksanaan pemerintahan demokratis, yang secara langsung melibatkan seluruh potensi masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak bisa ditawar karena kedudukan rakyat menjadi sentral dalam kehidupan bernegara. Persoalannya adalah, bagaimana merealisasikan hal tersebut ?

Disadari, bahwa permasalahan otonomi daerah sebagai suatu bentuk bukan terletak pada konsep itu sendiri, tetapi bagaimana merealisikannya. Begitu pula dalam realisasinya, membutuhkan berbagai prasyarat dan instrument hukum yang bisa dijadikan landasan gerak, tidak saja bersifat struktural, melainkan kultural, bahkan kesungguhan penyelenggara negara.

Disinilah relevansinya untuk menguji dan mengungkap bagaimana tafsir historis, yang kemudian dari tafsir tersebut otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia direalisasikan.

Hatta<sup>40</sup> berpendapat bahwa dasar kedaulatan rakyat adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya, yang tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tempat (daerah). Tiap-tiap golongan atau bagian rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Hal ini menjadi penting karena keperluan tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berbeda-beda.

---

<sup>40</sup> Muhammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka*, Kumpulan Karangan Jilid, Jakarta Bulan Bintang, 1976, hlm 103.

Sementara, menurut logemann,<sup>41</sup> otonomi adalah kekuasaan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi beberapa satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Menurut Amrah Muslimin,<sup>42</sup> otonomi berarti Pemerintahan sendiri, dengan mengacu pada akar kata "auto" yang diartikan "sendiri" dan "nomes" diartikan "pemerintahan".

Jadi, pemerintahan di sini secara dogmatis dalam arti luas atau fungsi, seperti pandangan Vollen Hoven. Membedakan desentralisasi politik yang merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah, yang dipilih rakyat dalam daerah tertentu (sama desentralisasi territorial), fungsional (sama yang lain), dan kebudayaan diartikan sebagai pemberian hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat melaksanakan kebudayaannya sendiri.

Tresna<sup>43</sup> mengartikan otonomi (*otonomie*) sebagai mengatur sendiri (bahasa Yunani) dalam lingkup bebas bertindak, bukan karena diperintah dari atas, melainkan karena atas kehendak dan inisiatif sendiri untuk kepentingan daerah sendiri yang harus diatur dan diurus. Otonomi dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi, sebab tanpa otonomi dan desentralisasi, pemerintahan negara bukan lagi demokrasi namanya, melainkan menjadi otokrasi. Jadi, dalam negara kesatuan, pemerintahan daerah otonom merupakan ciri negara demokrasi yang mengedepankan aspek kebebasan.

---

<sup>41</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru, hlm 198.

<sup>42</sup> Amrah Muhaimin, *Iktisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*, Jakarta, Djambatan, 1960, hlm 15-16.

<sup>43</sup> Tresna, R, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Bandung (tanpa tahun), Dibia, hlm 32.

Kata desentralisasi dan otonomi dalam pemaknaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan “proses”, dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintahan) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil dari proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggaraan otonomi atau Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah,<sup>44</sup> menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah pembagian politik suatu bangsa yang diberi kuasa oleh undang-undang, yang mempunyai kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan local, yang merupakan badan hasil pemilihan atau seleksi secara lokal. Mathur menyatakan bahwa definisi pemerintahan daerah yang diberikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa memberikan dasar bahwa pemerintah lokal adalah tingkat pemerintahan yang lebih rendah bila dibandingkan dengan pemerintahan negara. Pemerintah lokal dibentuk dengan undang-undang, memiliki tanggungjawab dan biasanya dihasilkan dalam suatu pemilihan lokal.

Banovets<sup>45</sup> menyebutkan bahwa pemerintahan lokal (daerah) adalah sendiri dari system pemerintahan, baik negara kesatuan maupun federal (*local government also was the cornerstone of the governmental system*). Pemerintahan lokal mempunyai satu dari dua arti, yaitu (1) Pemerintahan dari semua bagian dari negara dengan memakai alat-alat lokal yang disetujui dan bertanggungjawab hanya kepada pemerintah sentral, jadi, ini

---

<sup>44</sup> R. Tresna. *Op. cit*, hlm 32

<sup>45</sup> S.N Jha dan P.C. Marthur, *Decentralization and Local Politics*, Published, New Delhi, sage Publication India Ltd, 1999, hlm 58.

merupakan bagian dari system sentralisasi, disebut pemerintahan negara lokal dan (2) Pemerintahan oleh badan-badan lokal, dipilih secara bebas dan tunduk kepada supremasi pemerintah nasional, ditopang dalam beberapa kehormatan dengan kekuasaan, kebijakan dan tanggung jawab yang bisa mereka lakukan tanpa pengawasan pemerintah yang lebih tinggi.

Menurut Prabawa,<sup>46</sup> dikenal ada dua jenis pemerintahan lokal administrative dan pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangga sendiri. Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu antara rakyat/penduduk daerah otonom itu harus ada ikatan, di antaranya kepentingan bersama. Jadi, daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar kesatuan dalam negara. Menurut Burns, dalam negara kesatuan, semua kekuasaan pemerintah ada di tangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit, tetapi memungkinkan juga ditarik kembali.<sup>47</sup>

Wolhof menyatakan bahwa pada dasarnya kekuasaan yang ada pada negara kesatuan dimiliki seluruhnya oleh pemerintah pusat. Artinya, peraturan-peraturan pemerintah pusat yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom.<sup>48</sup> *Pertama, the relative otonomy model*, yang diasumsikan bahwa kewenangan-kewenangan lokal tidak mengingkari realitas Negara nasional. *Kedua, the agency model*, yang diasumsikan bahwa otoritas lokal dilihat sebagai agen bagi kebijakan-

---

<sup>46</sup> James M. Banovets, *Managing Local Government, Cases in Decision Making, Municipal Management*, International City Management Association, Washington, Printed, 1998, hlm 17.

<sup>47</sup> James Macgroger Burn, J.W. Peltason, dan Thomas E. Cronin, *Governement by the People*, Ctk-1, London, Prestice Hall Internasional, Inc, 1978, hlm 43.

<sup>48</sup> Wolhof. S.J, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Timun Mas, 1960, hlm 96-97.

kebijakan pusat. Kebijakan secara khusus dan detail dituangkan dalam undang-undang yang pelaksanaannya dikontrol. *Ketiga*, antara pemerintah pusat dan daerah terlibat dalam pola relasi-relasi yang kompleks, kedua pihak saling mempengaruhi, dalam proses politik keduanya saling berhubungan melalui mandate rangkap.<sup>49</sup>

Menurut John Alder,<sup>50</sup> hubungan pemerintah pusat dengan daerah sebagai *partnership* yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban. Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang lebih besar. Salah satu permasalahan yang menonjol di antara sekian banyak permasalahan yang muncul dalam konteks kebijakan desentralisasi adalah perbedaan persepsi yang luas mengenai pengertian kewenangan (*authority*) dan urusan (*function*).

## **F. Metode Penelitian.**

Ruang lingkup penelitian ini adalah berkisar pada pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam pembentukan Perda menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, khususnya di Kabupaten Magelang. Dengan tata urutan sebagai berikut :

### **1. Jenis Penelitian.**

Jenis penelitiannya adalah penelitian “Doktrinal”. Pengertian doktrinal adalah digunakan untuk membahas peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam proses pembentukan Perda setelah terjadinya pergeseran kekuasaan legislasi

---

<sup>49</sup> Richard & Gery Stoker, *Lokal Government in Europe*, 1991, hlm 5-6.

<sup>50</sup> John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, Published, Hampshire, MacMilan Education LTD, 1989, hlm 238.

dari eksekutif ke legislatif berdasarkan UU No.32 Th 2004, k  
Kabupaten Magelang.

**2. Obyek Penelitian.**

Obyek penelitiannya adalah tentang “ Pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam pembentukan Perda di Kabupaten Magelang menurut UU No. 32 Tahun 2004.

**3. Subyek Penelitian**

Dalam penelitian ini yang dijadikan subyek penelitian adalah sama dengan penelitian awal yang ditemui oleh penulis, yaitu :

- a. Ketua DPRD Kabupaten Magelang (Bp. susilo, SH)
- b. Sekretaris Dewan (Bp. Moelyono, SH)
- c. Kabag Hukum Pemda Kabupaten Magelang (Bp. Sulis, SH)

**4. Data dan Sumber data.**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder. Data sekunder adalah data-data yang diperoleh peneliti dari kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumentasi yang biasanya disediakan di perpustakaan, atau milik pribadi peneliti. Data sekunder dibedakan menjadi :

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen
  - 2) UU No. 5 Tahun 1974
  - 3) UU No. 22 Tahun 1999
  - 4) UU No. 32 Tahun 2004
  - 5) UU No. 22 Tahun 2004
  - 6) UU No. 10 Tahun 2004
  - 7) UU No. 33 Tahun 2004
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang berupa literatur-literatur yang ada kaitannya dengan permasalahan hukum yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang lebih dikenal dengan nama acuan bidang hukum, misalnya kamus hukum, indeks majalah hukum, jurnal penelitian hukum dan bahan-bahan di luar bidang hukum, seperti majalah surat kabar, serta bahan-bahan hasil pencarian data melalui internet yang berkaitan dengan masalah yang hendak diteliti.

##### **5. Metode Pendekatan.**

Metode pendekatan penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan secara yuridis, dan politis. Sedangkan pendekatan yuridis di maksudkan untuk mengakaji pasal-pasal yang ada pada undang-undang



atau peraturan lain yang berhubungan dengan pembentukan Raperda sampai disyahnkannya menjadi Perda. Pendekatan politis di maksudkan untuk mengetahui latar belakang serta alasan suatu perundang-undangan atau suatu kebijakan dikeluarkannya peraturan.

#### **6. Teknik Pengumpulan Data.**

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mengkaji muatan konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya, serta referensi dan sumber bacaan lainnya yang relevan dengan topik yang dibahas.

#### **7. Metode Analisis Data.**

Sesuai dengan jenis penelitian ini yang dilakukan dengan pendekatan hukum normatif yuridis, maka analisis data ini dilakukan dengan menginventarisir ketentuan hukum perundang-undangan yang melandasi tentang "Pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam pemebentukan Perda di Kabupaten Magelang menurut UU No.32 Tahun 2004. Setelah itu dilakukan wawancara kepada pihak-pihak terkait yang berhubungan dengan judul penelitian ini.

Adapun tahap selengkapnya dari proses analisis data adalah:<sup>51</sup>

*Pertama, data reduction* (reduksi data). Data yang diperoleh di lapangan dengan

---

<sup>51</sup>Deddy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif : Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001, hlm 27.

jumlah yang cukup banyak, kompleks dan rumit, direduksi yang berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting dan mencari tema dan polanya. Maksudnya untuk memberikan gambaran dan mempermudah pencarian data selanjutnya. *Kedua, data display* (penyajian data). Data-data yang telah direduksi selanjutnya disajikan dalam bentuk uraian singkat, teks yang bersifat naratif, bagan, hubungan antar kategori, dan sejenisnya. Melalui penyajian data maka data diorganisasikan, disusun dalam pola hubungan sehingga semakin mudah dipahami. *Ketiga, conclusion drawing/verification*. Setelah melalui proses analisis reduksi data dan penyajian data, langkah terakhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan merupakan jawaban atas rumusan masalah, apakah sesuai atau bertentangan.

## **8. Sistematika Penulisan.**

**Bab I : PENDAHULUAN.** Merupakan Bab Pendahuluan yang berisikan : Latar belakang masalah yang mengkristal dalam identifikasi masalah, Rumusan Masalah ,Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian serta Sistematika Penelitian.

**Bab II : TINJAUAN PERDA.** Menguraikan tentang pijakan teoritis dan hukum positif yang berkaitan dengan pergeseran legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam pembentukan Perda di kabupaten Magelang menurut UU No. 32 Tahun 2004, yang meliputi : Pengertian Perda,

Hakekat Pembentukan Perda, Kerangka Dasar Pembentukan Perda, Materi Muatan Perda, Pergeseran Paradigma UU Perda dari UU No.5 Th 1974 sampai UU No. 32 Tahun 2004, Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

**Bab III : KEDUDUKAN, FUNGSI, PERAN DPRD DAN KEPALA DAERAH.** Memaparkan tentang : Kedudukan, Fungsi, Peran DPRD dan Kepala Daerah, Tugas dan Wewenang DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Hak dan Kewajiban DPRD Kabupaten/Kota, Hubungan DPRD dan Pemda dalam Perspektif Otonomi Daerah, Bentuk dan Susunan Pemda, Kewenangan Pemda, Proses Pembentukan Perda di Lingkungan Pemda dan DPRD, Prinsip-prinsip Dasar Perancangan Perda.

**Bab IV : PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLASI DARI EKSEKUTIF KE LEGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI KABUPATEN MAGELANG MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004.** Merupakan penyajian dan analisa data dengan mengacu kepada keterkaitan antara permasalahan, landasan teori hukum positif dan data hasil penelitian, yang meliputi : Sebab terjadinya pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam rangka pembentukan Perda di Kabupaten Magelang Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Bagaimana mekanisme Pembentukan

Perda di Kabupaten Magelang setelah dikeluarkan UU No. 32 Tahun 2004, Serta Faktor-faktor penghambat yang dapat mempengaruhi proses pembentukan Perda setelah dikeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 di Kabupaten Magelang.

**Bab V :** **PENUTUP.** Memaparkan Bab Kesimpulan, yaitu kristalisasi dari tulisan pada bab-bab sebelumnya berupa kesimpulan dan di akhiri dengan saran.

## BAB II

### TINJAUAN PERATURAN DAERAH

#### A. Pembentukan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah persesetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>52</sup>

Kualitas fungsi legislasi DPRD sangat ditentukan dari sejauh mana DPRD mampu menghasilkan produk hukum (Peraturan Daerah) yang mampu menyelesaikan permasalahan di daerah secara komprehensif dan berpihak pada kepentingan umum.

Peraturan Daerah dalam konteks otonomi daerah adalah bahwa daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat, yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Hakekat pembentukan Peraturan Daerah sesungguhnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu dalam perancangan dan pembentukannya harus senantiasa memperhatikan aspirasi masyarakat. Menjaring

---

<sup>52</sup> Basuki Tjahyono Purnomo, (Anggota Badan Legislatif DPR RI), *Optimalisasi Fungsi legislasi DPRD Melalui Pembentukan Perda yang berkualitas*, Jurnal, 2010.

aspirasi masyarakat dalam tiap pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan amanat undang-undang. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa bunyi pasal yang ada dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu<sup>53</sup>:

1. Pasal 53 UU No.10 Tahun 2004;

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

2. Pasal 139 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 ;

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

Sedangkan Peraturan Daerah dibentuk karena beberapa pertimbangan antara lain :

1. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Peraturan daerah dibentuk merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Dua istilah yang penting dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah pasca reformasi adalah desentralisasi dan otonomi daerah. Dua bidang tersebut (desentralisasi dan otonomi daerah) merupakan konsep yang berbeda, namun saling

---

<sup>53</sup> UU No.10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan peraturan Perundang-undangan*

berhubungan satu dengan yang lainnya, bahkan merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan.<sup>54</sup>

Desentralisasi dapat diartikan sebagai sebuah mekanisme penyelenggaraan Pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara Pemerintahan nasional dan Pemerintahan lokal,<sup>55</sup> atau dapat juga diartikan sebagai mekanisme pengaturan relasi kekuasaan dan kewenangan dalam struktur pemerintahan. Sementara otonomi daerah dalam konsepnya lebih merupakan persoalan hak dan kewajiban daerah (Pemda dan masyarakat) dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan<sup>56</sup>

Pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi pada daerah dalam konteks Indonesia pasca reformasi harus tetap dilihat dalam kerangka NKRI. Secara struktural, bukan berarti daerah sama sekali terlepas dari pemerintah pusat, namun ada pembagian urusan dan kewenangan-kewenangan.<sup>57</sup> Artinya kewenangan yang asalnya dari pemerintah pusat, yang kemudian dilimpahkan kepada daerah.

Tujuan desentralisasi menurut Smith (1985) sebagaimana dikutip oleh Hidayat terdiri dari tujuan politik dan tujuan ekonomi<sup>58</sup>. Tujuan politiknya adalah untuk memperkuat Pemerintah Daerah, meningkatkan kemampuan aparat Pemerintah Daerah dan masyarakat di daerah serta untuk mempertahankan integrasi nasional. Sementara tujuan dari ekonominya adalah untuk meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah

---

<sup>54</sup> Hidayat Syarif, *Desentralisasi : Tinjauan Literatur tentang Konsep Dasar, Pengalaman Negara Lain dan Dinamika Kebijakan di Indonesia*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2004, hlm 10

<sup>55</sup> Syauckani, Gaffar dan Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, 2002, hal 10

<sup>56</sup> *Ibid*, Hidayat Syarif, hlm 10

<sup>57</sup> Dalam UU N0.32 Tahun 2004, *Kewenangan-kewenangan ini, "dibahasakan" sebagai "urusan-urusan"*.

<sup>58</sup> *Ibid*, Hidayat Syarif, hlm 11

menyediakan layanan publik yang professional dan terjangkau, serta dalam rangka efisiensi dan efektifitas pembangunan. Senada dengan itu, Syaekani, dkk menyebutkan bahwa pada intinya pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi pada daerah merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi Pemerintahan, diantaranya, yaitu<sup>59</sup> :

1. Realisasi dari proses efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan di daerah.
2. Memberikan pendidikan politik pada pemda dan masyarakat di daerah.
3. Menjaga stabilitas politik.
4. Kesetaraan politik antar pemerintah daerah.
5. Pelaksanaan akuntabilitas publik.

Dalam konteks tujuan dan fungsi desentralisasi dan pemberian otonomi daerah sebagaimana dimaksud di atas, maka sudah sewajarnya bila kemudian hubungan antara pusat dan daerah lebih bersifat koordinatif administrative dalam fungsi Pemerintahan tersebut dan tidak saling membawahi.<sup>60</sup> Namun demikian, pemerintahan provinsi juga mengemban tugas sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dengan asas otonomi daerah, yang berarti bahwa kepada daerah diberikan hak dan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan Pemerintahan yang dibatasi hanya urusan yang menjadi kewenangan pusat. Dalam

---

<sup>59</sup> R. Siti Zuhro & Eko Prasajo, *Kisruh Perda; Mengurai masalah & solusinya*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2010, hlm 11.

<sup>60</sup> Sunaryo, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Penerbit Jakarta, 2004



konteks ini, Pemerintah Daerah membutuhkan instrument hukum untuk mencapai tujuannya tersebut. Instrumen hukum yang paling penting dalam hal ini adalah Peraturan Daerah (Perda).

Walaupun ada beberapa jenis peraturan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, penelitian ini akan memfokuskan pada legislasi daerah yang berbentuk Peraturan Daerah di tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah, menurut Pasal 1 angka (10) UU No.32 Tahun 2004 adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan Pasal 7 ayat 2 UU No.10 Tahun 2004 menyatakan <sup>61</sup>:

1. Perda meliputi Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh DPRD Propinsi bersama Gubernur.
2. Pemda Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
3. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.

Peraturan Daerah sendiri dalam UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 7 termasuk di dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Baik UU No.32 Tahun 2004 maupun UU No.10 Tahun 2004, tidak memberikan definisi tentang Peraturan Daerah, tetapi hanya menegaskan lembaga pembentuknya di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Desa. Demikian juga dalam UU tentang

---

<sup>61</sup> Ibid UU No.32 Tahun 2004& UU No.10 Tahun 2004.

Pemerintah Daerah, khususnya pasal 136, tidak secara eksplisit menyebutkan definisi Peraturan Daerah, hanya menyebutkan syarat-syarat pembentukan Peraturan Daerah, yaitu (1) sebagai penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan tugas pembantuan; (2) penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (3) tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tidak adanya definisi mengenai Peraturan Daerah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak menutup upaya merumuskan upaya fungsi Peraturan Daerah. Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan negara, dan pelaksanaan dari desentralisasi otonomi daerah, fungsi Peraturan Daerah dapat disebutkan diantaranya adalah:<sup>62</sup> (1) sebagai instrument kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan; (2) sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (3) sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam kondisi NKRI; dan (4) sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Fungsi pertama dan kedua menjelaskan kewenangan atribut dari pemerintah pusat, bahwa Peraturan Daerah merupakan bagian dari alat atau instrument yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan hak dan kewajiban dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya. Lebih khusus pada fungsi yang kedua, maka Peraturan Daerah sewajarnya menjadi instrument bagi Pemerintah Daerah untuk menjabarkan dari

---

<sup>62</sup> Dephukham, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Ditjen PP Dephukham & UNDP, Jakarta, 2008, hlm13.

peraturan perundang-undangan nasional yang dikeluarkan, dengan tetap menyesuaikan materi dan substansinya kepada undang-undang yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Daerah tersebut. Di dalam dua fungsi terakhir, merupakan fungsi yang berkaitan secara khusus dengan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu untuk membangun daerahnya sesuai dengan kekhususan masing-masing daerah dalam rangka pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan daerah.

Sebagai pelaksanaan dari syarat pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dibentuk oleh “lembaga negara atau pejabat yang berwenang”<sup>63</sup> dan sesuai dengan bunyi pasal 18 ayat (6) UUD 1945, maka kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Peraturan Daerah mendapat penetapan Kepala Daerah setelah disetujui DPRD.

Adapun yang menjadi materi muatan Peraturan Daerah diatur dalam pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004, yaitu seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>64</sup>

Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka Rancangan Peraturan Daerah sebenarnya dapat berasal dari DPRD (Perda inisiatif) atau Kepala Daerah untuk dibahas dan disetujui bersama kedua lembaga tersebut.<sup>65</sup> Setelah disetujui, Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah paling lambat 30 hari setelah disetujui bersama. Namun, apabila Rancangan Peraturan Daerah tidak juga ditetapkan setelah

---

<sup>63</sup> Ibid Pasal 2 UU No. 10 Tahun 2004.

<sup>64</sup> Ibid, *Dephukham & UNDP*, hlm 14

<sup>65</sup> Ibid Pasal 40 dan 41 UU No. 10 tahun 2004

jangka waktu tersebut, secara otomatis Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan Pemda.<sup>66</sup>

Namun pada umumnya, hingga saat ini belum banyak Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari inisiatif DPRD. Sebagian besar inisiatif Peraturan Daerah berasal dari Kepala Daerah. Berdasarkan sumber inisiatifnya, maka proses pembentukan Peraturan Daerah dibedakan dalam dua tahap, yaitu tahap penyusunan di lingkungan Pemerintah Daerah, dan tahap pembahasan di DPRD. Secara lebih sistimatis, proses penyusunan Peraturan Daerah, terdiri dari<sup>67</sup> : Perencanaan, dimana usulan Raperda utamanya yang berkaitan dengan ekonomi dijabarkan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

1. Persiapan, dimana usulan Raperda dimasukkan di dalam Kebijakan Umum Daerah dan dirapatkan bersama dengan DPRD untuk Raperda tahun berikutnya.
2. Penyusunan
  - a. Penyusunan substansi/materi Peraturan Daerah.
  - b. Penyusunan prioritas dan plafon anggaran.
  - c. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran satuan Kerja Perangkat Daerah.
3. Sosialisasi, dilakukan sebelum dibahas di DPRD, agar masyarakat mengetahui bahwa Pemerintah Daerah akan segera mengajukan Raperda dengan isu khusus,

---

<sup>66</sup> Ibid Pasal 43 UU NO. 32 Tahun 2004

<sup>67</sup> Op.Cit, R. Siti Zuhro & Eko Prasajo, hlm 15

dan bila ada masukan dapat diberikan saat sosialisasi ini.

4. Pembahasan, setelah disampaikan kepada DPRD, maka proses selanjutnya adalah pembahasan Raperda di DPRD. Disampaikan paling lambat bulan oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan.
5. Pengambilan Keputusan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD mengenai pengesahan dan penetapan Raperda menjadi Perda.
6. Pengawasan, untuk Raperda Provinsi berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.10 Tahun 2004, harus dilakukan evaluasi sebelum ditetapkan oleh Kepala Daerah (Gubernur) oleh Menteri Dalam Negeri. Evaluasi, terutama difokuskan pada empat materi Perda, yaitu : (1) Pengenaan Pajak Daerah; (2) Retribusi; (3) APBD; dan (4) Rencana Tata uang Daerah.
7. Penetapan oleh Kepala Daerah.

Dalam revisi UU Pemerintahan Daerah dari UU No.22 Tahun 1999 ke UU No. 32 Tahun 2004, terdapat perbedaan mendasar dalam sistem pengawasan pusat terhadap daerah. Hal inipun memiliki konsekuensi terhadap sistem pengawasan produk-produk hukum daerah oleh Pemerintah Pusat (melalui Depdagri)..

Berdasarkan UU No. 22 tahun 1999, produk hukum daerah disampaikan kepada pemerintah pusat (melalui Depdagri) setelah dilakukan penetapan oleh Kepala Daerah. Jadi setelah disahkan menjadi Perda, maka barulah Pemerintah Daerah memiliki

kewajiban untuk melaporkan Perda yang telah dibuatnya kepada Pemerintah Pusat melalui Departemen dalam Negeri. Dengan demikian, UU No.22 Tahun 1999 menganut sistem pengawasan represif untuk semua jenis Peraturan Daerah. Sifat pengawasan didalam UU No.22 Tahun 1999 ternyata mengundang kontroversi dengan banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat karena tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 menganut pengawasan preventif secara terbatas. Pertama, pengawasan preventif pusat terhadap daerah meliputi empat rancangan Perda, yaitu Perda APBD, Perda Retribusi, Perda Pajak Daerah, dan Perda Tata Ruang Daerah.<sup>68</sup> Keempat Perda tersebut disampaikan terlebih dahulu kepada Depdagri untuk dievaluasi apakah Rancangan Perda itu dapat disahkan atau tidak. Prose situ merupakan suatu kemajuan dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang tidak mengatur mengenai mekanisme pengawasan preventif tersebut.

Kedua, terhadap Perda-Perda lainnya berlaku pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap perda yang tidak diundangkan.<sup>69</sup> Pengawasan ini membawa konsekuensi pembatalan terhadap Perda yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengawasan represif ini dilakukan dengan berbagai tahap. Tahap pertama, Perda yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Depdagri dalam jangka waktu tujuh hari setelah ditetapkan. Tahap selanjutnya Depdagri menilai apakah Perda tersebut layak diundangkan atautkah harus dibatalkan. Apabila Depdagri menilai Perda tersebut

---

<sup>68</sup> Ibid Pasal 184, 185, dan 189 UU No.32 Tahun 2004 serta Pasal 40 ayat (1) PP No.79 Tahun 2005.

<sup>69</sup> Ibid Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004

harus dibatalkan, keputusan pembatalan ditetapkan dengan peraturan presiden (Perpres) dalam jangka waktu 60 hari.

Terkait dengan keputusan pembatalan ini, Pemerintah Daerah memiliki hak untuk mengajukan keberatan pembatalan kepada Mahkamah Agung (MA) apabila tidak dapat menerima hasil keputusan tersebut. Selanjutnya, putusan MA dapat mengabulkan atau menolak permohonan daerah tersebut. Konsekuensinya, apabila keputusan MA mengabulkan permohonan daerah, Perpres tentang pembatalan Perda menjadi batal dan tidak memiliki kekuatan hukum. Sebaliknya, apabila permohonan pembatalan ditolak MA, Perpres tetap berlaku dan Pemerintah Daerah harus mencabut Perda tersebut bersama DPRD.<sup>70</sup>

Partisipasi masyarakat dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur pada Bab X Pasal 53 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Raperda. Penjelasan pasal 53 itu jelas-jelas merujuk pada hak masyarakat yang dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib DPR/DPRD. Dalam pasal 139 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.

Konsep partisipasi masyarakat dalam Pemerintahan memang bukan merupakan sebuah konsep baru, namun di era reformasi menemukan kembali maknanya. Partisipasi

---

<sup>70</sup> Ibid Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004.

masyarakat merupakan sebuah bagian penting dalam proses demokratisasi yang tengah berjalan, tidak hanya sebagai pengejawantahan dari asas keterbukaan yang melandasi sebuah negara demokrasi, tetapi juga merupakan perwujudan dari perlindungan hak asasi masyarakat untuk ikut aktif dalam pemerintahan.

Pemerintah Daerah merupakan level pemerintahan yang langsung berhubungan dengan kehidupan masyarakat di daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah merupakan ujung tombak pemerintahan. Karena itu, proses demokratisasi seharusnya dimulai dari struktur pemerintahan daerah yang secara lebih aktif melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Demikian juga dalam proses pembuatan Perda, faktor kedekatan wilayah dari Pemda dan masyarakat yang dinaunginya seharusnya menjadi faktor yang membuat keterlibatan masyarakat dalam pembuatan aturan daerah lebih besar baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Namun, banyak studi menunjukkan bahwa hingga sampai saat ini partisipasi masyarakat didalam pembuatan Perda masih sangat minim. Akibatnya, banyak Perda yang dinilai “bermasalah” karena dalam prakteknya banyak membatasi hak ataupun menambah kewajiban masyarakat yang ada di daerah tersebut, yang sebenarnya tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UUD dan UU).

Partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembuatan Perda akan memberikan sumbangan positif, diantaranya memberikan landasan yang lebih kuat dan lebih baik dalam pembuatan kebijakan publik, peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan daerah, dan terakhir memperdalam pengetahuan masyarakat sekaligus



sebagai bagian dari sosialisasi mengenai peraturan yang berlaku di daerah.

Ketiga aspek penting dari pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana yang telah diuraikan di atas, yaitu politik legislasi di daerah, pengawasan dari Pemerintah Pusat, dan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah (legislasi) di daerah akan menjadi bagian penting dari studi ini. Dengan demikian, studi tidak hanya memfokuskan diri pada kajian normative tentang Peraturan Daerah, melainkan juga faktor-faktor non-hukum seperti politik legislasi dan partisipasi atau akseibilitas masyarakat yang dalam prakteknya akan sangat berpengaruh terhadap proses pembentukan legislasi di daerah.

#### **B. Materi Muatan Peraturan Daerah (Perda).**

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan dalam undang-undang diatur di dalam pasal 8 sampai dengan pasal 14 UU no. 10 Tahun 2004. Materi muatan tersebut berisikan hal-hal sebagai berikut :

1. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :
  - a. Hak-hak asasi manusia.
  - b. Hak dan kewajiban warga negara.

- c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.
  - d. Wilayah negara dan dan pembagian daerah.
  - e. Kewarganegaraan dan kependudukan.
  - f. Keuangan negara.
2. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi kehidupan daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan Peraturan Desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud dengan “yang setingkat” dalam ketentuan ini adalah nama lain dari pemerintahan tingkat desa. Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai materi muatan Perda telah diatur dengan jelas dalam pasal 12 yang berbunyi sebagai berikut, “ Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan

otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Di era otonomi daerah ini, DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pun demikian, betapapun luasnya cakupan otonomi daerah, Perda tidak boleh mengatur permasalahan yang menyimpang dari prinsip NKRI. Sebaliknya Pemerintah Pusat juga tidak boleh membatasi, apalagi menegasi kewenangan otonomi daerah.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah juga membatasi materi muatan sebuah Perda yaitu bahwa Perda tidak boleh memuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

### **C. Pergeseran Paradigma UU Pemda dari UU no. 5 Tahun 1974 Sampai UU No.32 Tahun 2004.**

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Peraturan Daerah menggantikan UU lain (UU No.5 Tahun 1974), maka berdasarkan isi yang terkandung di dalamnya telah terjadi pergeseran paradigma yang dapat disimpulkan sebagai berikut <sup>71</sup>:

---

<sup>71</sup>Bambang Setyadi, *Pembentukan Peraturan Daerah, Buletin Hukum Perbankan dan Kebansentralan 1 Vol 5, Nomor 2, Agustus 2007*

1. UU No.5 Tahun 1974 disebut sebagai UU tentang pokok-pokok Pemerintah Daerah yang berarti bahwa UU tersebut tidak hanya mengatur penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang berasaskan desentralisasi, melainkan juga mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang berasaskan dekonsentrasi, ditegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan kepada asas desentralisasi pelaksanaan dilakukan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Perubahan konsepsi dalam pengimplementasian fungsi legislasi pada tataran pemerintah pusat, sekaligus berimbas pada pengimplementasian fungsi legislasi pada tataran pemerintah daerah. Jika pada saat berlakunya UU No.5 Tahun 1974 berkaitan dengan legislasi dinyatakan bahwa ; kewajiban DPRD bersama - sama Kepala Daerah menyusun Peraturan Daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah. Dalam konteks fungsi legislasi di bawah UU No.5 Tahun 1974 ada dua catatan penting, yakni ; pertama, peran DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah adalah merupakan suatu kewajiban. Kedua, DPRD merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, sehingga Peraturan daerah ditanda tangani bersama-sama Kepala Daerah dan DPRD.
  
2. UU No.22 Tahun 1999 disebut sebagai undang-undang tentang “Pemerintah Daerah” yang berarti penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan asas “desentralisasi semata”, yang mengarah kepada prinsip devolusi. Kepala Daerah semata-mata sebagai “alat daerah” dan tidak merangkap sebagai “Kepala Wilayah”. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini, mengenai legislasi dirumuskan,

bahwa : DPRD mempunyai tugas dan wewenang bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah. Demikian pula dalam UU No.32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999, disebutkan bahwa: DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan daerah yang dibahas dengan kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam fungsi legislasi tersebut ada dua catatan penting, yakni; pertama, dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah merupakan wewenang DPRD. Kedua, DPRD bukan lagi merupakan bagian dari Pemerintah Daerah.

3. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menurut UU No.32 Tahun 2004 merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU No.22 Tahun 1999, bersamaan dengan itu disusul dengan UU No.33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Latar belakang situasi nuansa pembentukan UU No. 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut <sup>72</sup>:

- a. Susunan reformasi mendapat tafsiran yang kurang tepat.
- b. DPRD dan Pemda “mabuk” reformasi dan membuat Perda tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- c. Maraknya korupsi di DPRD seluruh Indonesia.

---

<sup>72</sup> Ibid Bambang Setyadi, *Pembentukan Peraturan Daerah*

- d. DPRD bertindak “overacting” berhadapan dengan Kepala Daerah terutama menyangkut laporan pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jabatan Kepala Daerah.
- e. Amandemen UUD 1945 oleh DPRD.

Azas Pemerintahan yang dipergunakan menurut UU No.32 Tahun 2004 adalah :

- a. Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.
  - b. Hak DPRD “dipangkas”/dipreteli.
  - c. DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
  - d. Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.
4. Dari perubahan konsepsional pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam UU No.5 Tahun 1974 dan UU No.22 Tahun 1999 serta UU No. 32 Tahun 2004, maka pembentukan Peraturan Daerah di bawah Undang-Undang No.32 Tahun 2004 merupakan wewenang DPRD. Ketegasan ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 95 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 yang menyatakan : DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.

#### D. Peranan Fungsi Legislatif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

##### 1. Peranan Peraturan Daerah sebagai produk hukum legislatif daerah.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen,<sup>73</sup> yaitu :

- a. Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara.
- b. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara.
- c. Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara Negara.

Semua peraturan perundang-undangan yang normanya menyangkut materi muatan di atas, maka harus dibentuk dengan produk hukum legislative (legislative act), apakah Undang-Undang atukah Peraturan Daerah.

Dalam praktek dikenal tiga macam norma hukum yang dibentuk oleh negara.<sup>74</sup> Ketiga norma hukum tersebut adalah :

- a. Produk atau norma hukum yang dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-undangan.
- b. Produk hukum yang dikategorikan sebagai keputusan atau *beschiking* (bersifat administrative, konkret, dan individual), pengujian produk hukum

---

<sup>73</sup> Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Kompas, Jakarta, hlm 32..

<sup>74</sup> *Ibid* Jimly Assidique, hlm 45

ini dilakukan oleh PTUN.

- c. Produk hukum yang dibentuk oleh pengadilan (berupa putusan pengadilan, bersifat penghakiman), pengujian produk hukum ini dilakukan melalui prosedur upaya hukum, baik upaya hokum biasa (verset, banding dan kasasi) maupun upaya hukum luar biasa (Peninjauan Kembali).

Peraturan Perundang-undangan merupakan norma hukum yang bersifat mengatur (regeling) yang keberlakuannya tidak bersifat individual (berlaku umum). Peraturan Perundang-undangan juga merupakan norma hukum yang bersifat abstrak, baru kemudian apabila diwujudkan dalam suatu keputusan (beschiking) atau putusan pengadilan (vonis) akan menjadi norma hukum yang bersifat konkret.

Dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari :

- a. UUD 1945
- b. UU/Perpu
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden



- e. Peraturan Daerah, yang terdiri dari tiga jenis, yaitu : Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota dan Perda Desa.

Ketentuan dalam ayat (1) tentang jenis tersebut masih diperluas dengan ketentuan ayat (4), yang mengakui keberadaan peraturan perundang-undangan lain, selain jenis peraturan sebagaimana diuraikan dalam ayat (1), misalnya Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan DPRD, dan lain sebagainya.<sup>75</sup>

## 2. Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

↳ Fungsi legislasi merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*Regelende Functie*), ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat dan membatasi.

Dengan berdasarkan pada ketentuan pasal 1 angka 1 UU nomor 10 Tahun 2004, Pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya dimulai dari : tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Kedelapan tersebut adalah prosedur baku yang harus dilewati oleh setiap pembentukan Peraturan Daerah. Instrumen perencanaan Peraturan Daerah dilakukan dalam Prolegda yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Persiapan Raperda dapat berasal dari Pemerintah Daerah atau berasal dari DPRD (hak inisiatif).

---

<sup>75</sup> Jenis-jenis peraturan Perundang-undangan tersebut diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU NO. 10 Tahun 2004.

Berkaitan dengan delapan tahapan tersebut, maka sesungguhnya peranan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya bertumpu pada tiga pengertian. Tercakup dalam pengertian fungsi legislasi adalah : Prakarsa pada pembuatan Undang-Undang (*legislative initiation*); Pembahasan Rancangan Undang-Undang (*law making process*); serta persetujuan atas pengesahan Rancangan Peraturan Daerah (*law enactment approval*).

DPRD sebagai lembaga legislatif Daerah mempunyai kedudukan dan fungsi yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam membangun dan mengusahakan dukungan penetapan kebijakan Pemerintah Daerah yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas kedudukan dan fungsi yang sama itu, maka baik DPRD maupun Kepala Daerah mempunyai hak yang sama dalam melakukan amandemen terhadap Peraturan Daerah dan memiliki hak yang sama dalam melakukan prakarsa dan inisiatif dalam pengajuan Rancangan Peraturan Daerah.<sup>76</sup>

#### **E. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.**

Dalam penjelasan umum UU N0.32 Tahun 2004 diuraikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawab serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

---

<sup>76</sup> Bay Yendra Tamin, , *Fungsi legislasi DPRD dan Pembentukan Perda*, Diunduh dari [http://boyendratamin.com/artikel-9\\_fungsi\\_legislasi\\_DPRD\\_dan\\_Pembentukan\\_Peraturan\\_Daerah.html](http://boyendratamin.com/artikel-9_fungsi_legislasi_DPRD_dan_Pembentukan_Peraturan_Daerah.html), tanggal 10 Juli 2009.

dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya.<sup>77</sup> Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus Peraturan Daerah mengenai APBD rancangan disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan Daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkannya dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Peraturan Daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, restribusi daerah, APBD perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah. Hal ini 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 restribusi daerah.<sup>78</sup>

Dalam pasal 136 UU No. 32 tahun 2004 ditetapkan peraturan daerah oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah propinsi/kabupaten/kotamadia dan tugas pembantu. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

---

<sup>77</sup> Marsono, Kepala Daerah Pilihan Rakyat, Penerbit, CV, Eka Jaya, Jakarta, hlm 225.

<sup>78</sup> Ibid Boy Yendra Tamin, *Fungsi Legislasi DPRD dan Pembentukan Perda*

Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Peraturan daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Dalam pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan : peraturan daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

1. Kejelasan umum
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan, dan
7. Keterbukaan

Dalam pasal 138 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa materi Perda mengandung asas :

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan

6. Bhineka tunggal ika
7. Keadilan
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan Pemerintahan
9. Ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain yang telah dikemukakan di atas, pada proses Pembentukan Peraturan Daerah terdapat beberapa asas yang harus diperhatikan, diantaranya<sup>79</sup> :

1. Asas “lex superior derogat legi inferior” yakni ketentuan yang lebih tinggi derajatnya menyampingkan ketentuan yang lebih rendah.
2. Asas “lex specialis derogate legi generalis” yakni ketentuan yang bersifat khusus menyampingkan ketentuan yang bersifat umum.
3. Asas “lex posterior derogate legi priori” yakni ketentuan yang kemudian menyampingkan ketentuan terdahulu.
4. Asas positivism dan perspektif, yakni ketentuan dalam Peraturan Daerah memuat permasalahan yang up to date dan visioner ke depan.

Dalam pasal 139 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan : masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Hak masyarakat yang ada dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan

---

<sup>79</sup> Nova Asmirawati, *Otda Sebagai Landasan Hukum dan Azas Pemda*, Buletin Hukum Ham dan Peraturan Perundang-undangan, Februari 2010.

pengesahan rancangan peraturan Daerah berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 140 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan : rancangan peraturan dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Peraturan daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan Gubernur atau bupati/walikota diatur dengan peraturan presiden.

Dalam pasal 141 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan : Rancangan Peraturan Daerah disampaikan oleh anggota, komisa gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menampung bidang legislative. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mengenai rancangan peraturan Daerah sebagai mana maksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dalam pasal 142 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan : Penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Dalam pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan : Peraturan Daerah memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksa penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan. Yang dimaksud dengan "biaya

paksaan penegakan hukum” dalam ketentuan ini merupakan sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar peraturan daerah diluar dalam ketentuan pidana kurang lebih lama 6 (enam)bulan atau denda Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana atau denda, sesuai dengan diatur dalam dalam peraturan perundangan lainnya. Dalam pasal 144 UU No.32 Tahun 2004 ditetapkan :

- 1) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah.
- 2) Penyanpaian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak awal persetujuan bersama.
- 3) Rancangan Peratuian Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota
- 4) Paling lama 30 (tiga puluh)hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
- 5) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati / Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.
- 6) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahanya berbunyi
- 7) “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Dengan mencamtumkan tanggal sahnya.
- 8) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam lembaran daerah.

Dalam Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004 ditetapkan :

- 9) Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintahan paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

- 10) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.
- 11) Keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 12) Paling lama 7(tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya.
- 13) DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.
- 14) Apabila Propinsi/Kabupaten/Kotamadia tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- 15) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, keputusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- 16) Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku.

Dalam pasal 146 UU No.32 Tahun 2004 ditetapkan : untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pasal 147 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan : Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah dalam lembaga daerah dan Peraturan



Kepala Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Dalam pasal 148 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan : untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan kentrampilan masyarakat dibentuk Satuan Pamong Praja berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Salah satu undang-undang yang penting dan dijadikan dasar Pembentukan UU No. 32 Tahun 2004 (yang termuat dalam konsideran menimbang) adalah UU Nomor.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berikut disajikan petikan pasal-pasal tertentu yang mengatur perihal Peraturan Daerah. Dengan demikian maka nomor-nomor pasal yang dipetik tidak berurutan.

### **BAB III**

#### **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN KEPALA DAERAH**

##### **A. Kedudukan, fungsi DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadia**

###### **1. Kedudukan dan fungsi DPRD Kabupaten/Kotamadia.**

Dalam pasal 76 UU No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPD/DPR/DPRD Propinsi/DPRD Kabupaten/Kota disebutkan bahwa DPRD Kabupaten/Kotamadia merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintah daerah Kabupaten/kotamadia. Yang dimaksud dengan lembaga pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berada di tingkat Kabupaten/Kotamadia. Sedangkan Pemerintah Daerah terdiri atas kepala beserta perangkat daerah.<sup>80</sup>

Dalam pasal 77 UU No. 22 Tahun 2003, disebutkan DPRD Kabupaten/Kotamadia mempunyai fungsi :

- a. Legislasi; yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kotamadia untuk membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kotamadia bersama Bupati/Walikota.
- b. Anggaran; yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kotamadia bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Kabupaten/Kotamadia.
- c. Pengawasan; yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kotamadia untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Perda, dan Keputusan Bupati/Walikota serta kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

---

<sup>80</sup> Op. Cit *Marsono*, hlm 197

## 2. Kedudukan dan fungsi Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadia.

Perihal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam pasal 24 sampai dengan pasal 38 UU NO. 32 Tahun 2004. Setiap daerah otonom dipimpin oleh Pemerintah Daerah yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah sebagai pimpinan daerah otonom untuk propinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut Bupati, dan untuk Kotamadia disebut Walikota. Kepala Daerah sebagai pimpinan daerah otonom dibantu oleh satu orang wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah untuk Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kotamadia disebut Wakil Walikota. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

### B. Peran DPRD dan Kepala Daerah.

#### 1. Peran DPRD.

Konsep legislasi, merupakan kata kerja dari sifat kerja yang ditunjukkan oleh legislatif. Dengan kata lain struktur/lembaga/organisasi yang disebutkan dengan legislatif memuat peran dan atau tugas utamanya adalah melakukan segala sesuatunya menjadi sah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau undang-undang yang ada. Termasuk yang terutama adalah menjadikan sah peraturan perundang-undangan atau undang-undang.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Arten Tualoha, *Peran DPRD dalam Badan Legislatif Daerah*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm 3.

Legislatif merupakan suatu struktur/lembaga/organisasi yang disebutkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan demikian subyek yang dimaksudkan adalah DPRD. Sedangkan sesuatu yang merupakan wewenang/kekuasaan untuk diputuskan adalah peraturan perundang-undangan atau undang-undang disamping segala sesuatu yang karena peraturan perundang-undangan tersebut memberi kewenangan atau kekuasaan untuk diputuskan. Kompensasi legislasi yang dimaksudkan adalah kekuasaan/kewenangan yang dimiliki oleh lembaga legislatif untuk memutuskan atau menentukan suatu peraturan perundang-undangan atau undang-undang menjadi sah serta segala sesuatu yang oleh peraturan perundangan disebut sebagai obyek dari kekuasaan atau kewenangan legislatif.

Fungsi badan legislatif daerah dalam konteks ilmu politik diartikan sebagai sebuah substansi peran dari suatu struktur atau yang diterangkan oleh term fungsi legislatif. Dengan demikian maka fungsi legislatif menunjuk pada substansi peran yang harusnya dilakukan oleh lembaga legislatif<sup>82</sup>.

Legislasi daerah adalah instrument perubahan program di daerah termasuk di dalamnya adalah penyusunan Ranperda. Proses penyusunan Ranperda setidaknya melalui dua jalur : pertama, melalui inisiatif eksekutif yang kemudian dibahas di rapat dewan untuk dianalisis apakah layak untuk dibawa ke Pansus. Kedua adalah melalui jalur inisiatif dari DPRD. Perda-Perda yang di inisiatifi

---

<sup>82</sup>Ibid Arten Tualoha, *Peran DPRD dalam Badan Legislatif Daerah*, hlm 4.

oleh DPRD sebenarnya hanyalah bersifat usulan. Hal ini kemudian ditindak lanjuti oleh eksekutif karena DPRD tidak memiliki kapasitas untuk menyusun legal drafting.

Dari sini sebenarnya bisa dilihat bahwa kewenangan penyusunan legislasi di daerah adalah dilakukan bersama-sama antara dewan dan eksekutif. Merujuk kepada PP No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian kewenangan pusat dan daerah, bahwa DPRD memiliki empat fungsi, yakni<sup>83</sup>; fungsi legislasi, fungsi control, fungsi budgeting dan fungsi representasi (politik). Fungsi DPRD yang kurang berjalan adalah fungsi legislasi. Banyak anggota dewan yang harus di up grade tentang kemampuan legal drafting sehingga peran ini bisa berjalan lebih maksimal. Dikalangan dewan sendiri perlu motivasi untuk memperkuat kemampuan ini sehingga tidak dipermalukan oleh eksekutif.

## 2. Peran Kepala Daerah.<sup>84</sup>

Terdapat beberapa dasar pemikiran yang melatar belakangi mengapa kepemimpinan Kepala Daerah penting dan menarik untuk dipelajari. Sepanjang sejarah, sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa Orde Baru, era reformasi dan sampai masa sekarang ini, peranan dan kedudukan Kepala Daerah dengan beragam penyebutan seperti Gubernur, Bupati, Walikota, telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi Pemerintahan yang mengayomi,

---

<sup>83</sup> PP Nomor 38 Tahun 2007, *Tentang Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah*.

<sup>84</sup> DR.J. Kaloh, *Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, 2004.

melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Dalam memutar roda organisasi Pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah secara terus menerus dihadapkan pada berbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspons dan diantisipasi, sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi Kepala Daerah.

Landasan normative penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu, sebagai akibat pengaruh perubahan politik pemerintahan, telah member warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku kepemimpinan Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai ketentuan normative yang mengatur system penyelenggaraan pemerintahan di daerah, telah mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewajiban dan persyaratan Kepala Daerah.

Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah membuat pedoman Kepala Daerah sangat strategis, karena Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, sebab pemerintahan daerah merupakan subsistem dari Pemerintahan nasional atau negara. Efektifitas pemerintahan negara tergantung pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di

daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidak mampuan Kepala Daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektifitas penyelenggaraan pembangunan nasional.

Dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala Daerah merupakan figure atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan oleh sejauh mana efektifitas peran yang dimainkan oleh Kepala Daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi dan kapabilitas Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab Kepala Daerah.

Dalam pendekatan pelayanan, Kepala Daerah juga merupakan komponen strategis dalam mengupayakan terwujudnya pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat. Kepemimpinan Kepala Daerah, yang menerapkan pola dan strategis mendengarkan, merasakan, menanggapi dan mewujudkan keinginan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat dan tuntutan organisasi, merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.

Dalam konteks hubungan Kepala Daerah dan DPRD, guna perumusan dan implementasi kebijakan publik, peranan Kepala Daerah sangat strategis, bukan hanya untuk merumuskan dan mengambil inisiatif, tetapi juga mempengaruhi keputusan yang dihasilkan. Kepala Daerah, sebagai puncak suatu piramida hierarkhi administrative, memiliki peranan dalam menjalankan keseluruhan Peraturan Daerah yang dibuat bagi Pemerintah Daerah. Dengan demikian ia mempunyai hak dan kewajiban untuk membuat keputusan yang diperlukan untuk menjalankan peraturan dari unit pemerintahan yang lebih tinggi.

Salah satu karakteristik pemimpin pemerintahan, khususnya Kepala Daerah, adalah tanggap terhadap kondisi politik, baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat, serta memberikan jawaban atau tanggapan atas kritik, saran dan mungkin juga pengawasan yang datang dari masyarakat, serta tanggap terhadap harapan serta kebutuhan masyarakat. Seseorang pemimpin pemerintahan harus tanggap terhadap kondisi kelembagaan dalam arti memberikan perhatian serta tanggapan terhadap bermacam-macam kebutuhan operasional dalam organisasi pemerintahan. Sejalan dengan itu Tjokroadmidjoyo menyatakan; bahwa seorang pemimpin pemerintahan harus senantiasa memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta kebutuhan dan kepentingan organisasi pemerintahan.

Sebagaimana halnya pemimpin organisasi lainnya, Kepala Daerah juga dihadapkan pada berbagai keadaan dan tantangan dalam memimpin organisasi



administrasi daerah. Keadaan dan tantangan yang dihadapi oleh Kepala Daerah antara lain bagaimana mewujudkan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai suatu paradigm baru, yang didukung oleh kualitas sumber daya aparatur yang prima, sumber alam dan sumber keuangan serta sarana dan prasarana yang memadai, yang mampu meningkatkan dan mengembangkan kemampuan dan kehidupan masyarakat melalui program dan strategi pelayanan dan pemberdayaan.

Menyadari hal tersebut, Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi administrasi pemerintahan daerah dituntut untuk bersikap proaktif dengan mengandalkan kepemimpinan yang berkualitas untuk membangkitkan semangat kerja dari para bawahannya, mampu menggerakkan masyarakat untuk berperan aktif dan berpartisipasi dalam pembangunan serta mampu menjadi creator, innovator dan fasilitator dalam rangka efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah.

### **C. Tugas dan Wewenang DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadia.**

#### **1. Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kotamadia.**

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kotamadia diatur dalam pasal 78 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPD/DPR/DPRD Propinsi/DPRD Kabupaten/Kota, dengan uraian sebagai berikut :

- a. DPRD Kabupaten/Kotamadia mempunyai tugas dan wewenang :
- 1) Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama.
  - 2) Menetapkan APBD Kabupaten/Walikota bersama-sama dengan Bupati/Walikota. Dalam menetapkan APBD bersama Bupati/Walikota, DPRD Kabupaten/Kotamadia wajib memedomani Peraturan Perundang-undangan.
  - 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Keputusan Bupati/Walikota, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama Internasional di daerah. Yang dimaksud dengan kerja sama Internasional dalam ketentuan ini adalah kerja sama daerah dengan pihak luar negeri yang meliputi kerja sama Kabupaten/Kotamadia kembar, kerja sama tehnik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah dan kerja sama penyertaan modal.
  - 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota berikut wakilnya kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
  - 5) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kotamadia terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
  - 6) Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugas desentralisasi.
- b. Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) DPRD Kabupaten/Kotamadia mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang lainnya.

2. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Kepala Daerah.

Tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam pasal 25 sampai dengan pasal 27 UU No.32 Tahun 2004.

Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- c. Menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas :

- a. Membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
- b. Membantu Kepala Daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal daerah, menindak lanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; Yang dimaksud instansi vertikal di daerah dalam angka 2) ini adalah perangkat departemen dan/atau lembaga pemerintah non departemen yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi.
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten dan Kotamadia bagi Wakil Kepala Daerah Provinsi;

- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kecamatan, Kelurahan dan/atau Desa bagi Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadia.
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintah Daerah.
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugas dimaksud Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya apabila Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

#### **D. Hak Dan Kewajiban DPRD Kabupaten/Kotamadia.**

Hak dan Kewajiban DPRD Kabupaten/Kotamadia diatur dalam pasal 79 UU No. 32 Tahun 2003. DPRD Kabupaten/Kotamadia mempunyai hak :

1. Interpelasi; hak interpelasi adalah hak DPRD Kabupaten/Kotamadia untuk meminta keterangan kepada Bupati/Walikota mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara.
2. Angket; yang dimaksud dengan hak angket adalah hak DPRD Kabupaten/Kotamadia untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Bupati/Walikota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan

3. Menyatakan pendapat; yang dimaksud hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD Kabupaten/Kotamadia sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Bupati/Walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya hak interpelasi dan hak angket.

Dalam Pasal 80 UU No.32 Tahun 2003, anggota DPRD Kabupaten/Kotamadia mempunyai hak :

1. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Hak ini dimaksudkan untuk mendorong, memacu kreativitas, semangat dan kualitas anggota DPRD Kabupaten/Kotamadia dalam menyingkapi serta menyalurkan dan menindak lanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kotamadia.
2. Mengajukan pertanyaan. Hak anggota DPRD Kabupaten/Kotamadia untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada Pemerintah Daerah maupun kepada DPRD Kabupaten/Kotamadia sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPRD Kabupaten/Kotamadia tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, tatacara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tatakrama, etika,oral, sopan santun dan kepatuhan sebagai wakil rakyat.

3. Memilih dan dipilih.
4. Membela diri.
5. Imunitas; Hak imunitas atau hak kekebalan hokum anggota DPRD Kabupaten/Kotamadia, adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka Pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPRD Kabupaten/Kotamadia dengan Pemerintah Daerah dan rapat-rapat DPRD Kabupaten/Kotamadia lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Protokoler. Hak protokoler adalah merupakan hak anggota DPRD Kabupaten/Kotamadia untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.
7. Keuangan dan administratif.

Dalam pasal 81 UU No. 32 Tahun 2003, anggota DPRD Kabupaten/Kotamadia mempunyai kewajiban :

1. Mengamalkan Pancasila.
2. Melaksanakan UUD 1945 dan menaati segala Peraturan Perundang-undangan.
3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
4. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan RI dan daerah.
5. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.

6. Menyerap, menghimpun manampung, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat.
7. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan yang dimaksud dengan kepentingan kelompok dan golongan termasuk kepentingan pribadi, daerah, ras dan suku.
8. Memberikan pertanggung jawaban secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihan; pemberian pertanggungjawaban secara moral dan politis disampaikan pada setiap masa reses kepada pemilih di daerah pemilihannya.
9. Mentaati kode etik dan peraturan tata tertib DPRD Kabupaten/Kotamadia.
10. Menjaga etika dan normal dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

**E. Hubungan DPRD dan Pemda dalam Perspektif Otonomi Daerah .**

Dalam konstelasi Pemerintahan Daerah, DPRD pada hakekatnya di samping merupakan badan resmi yang mewakili rakyat, juga sebagai mitra / partner eksekutif dalam merumuskan kebijaksanaan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah, selain itu kedua lembaga itu juga mempunyai kedudukan yang sejajar. Pada ulasan terdahulu disebutkan bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak dikenal lagi penyebutan DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah, Termasuk penyebutan kesejajaran dan mitra dalam melaksanakan tugasnya masing-masing sebagaimana disebutkan pada pasal 16 ayat (2) undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa, Dalam kedudukannya sebagai badan Legislatif Daerah, DPRD bukan merupakan bagian dan Pemerintah Daerah. Dengan tanpa menguraikan arti atau makna dari mitra itu sendiri secara lebih mendetail.

Namun sebagai lembaga Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah, hal ini

sebagai mana diatur dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Kedudukan yang setara bermakna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antar kedua lembaga wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus saling mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing.

Untuk terjalinnya hubungan kerja yang harmonis dan saling mendukung, diperlukan adanya pengaturan tentang hak-hak protokoler dan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Hal tersebut bertujuan agar masing-masing memperoleh hak dan melaksanakan kewajiban meningkatkan peran dan tanggung jawab mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, mengembangkan hubungan dan mekanisme checks and balances antara lembaga legislative dan eksekutif, meningkatkan kualitas, produktifitas, dan kinerja demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Kemitraan dan kesejajaran ini selain dapat dilihat dari penelitian atau pengambilan kebijakan secara bersama-sama, juga dapat dilihat dari pengaturan akan setiap penyelenggaraan pelaksanaan acara kenegaraan atau secara resmi pengaturan akan posisi Pimpinan dan Anggota DPRD pada setiap acara yang digelar secara resmi/formal. Kedudukan lembaga DPRD dengan Pemerintah Daerah adalah sejajar dan menjadi mitra



dari Pemerintrah Daerah oleh sebab itu, lembaga DPRD merupakan badan legislative daerah yang berfungsi menetapkan tugas pemerintahan di bidang politik, sedangkan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah, berfungsi menyeleggarakan pelaksanaan dari pada garis-garis besar haluan pembangunan daerah (GBHD) yang telah ditetapkan oleh badan legislative daerah.

Menurut Penulis, DPRD sebagai mitra kerja eksekutif, tentu dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, jadi DPRD sebagai mitra eksekutif tersebut bukanlah berarti bekerja sama untuk memenuhi kepentingan masing-masing pihak dalam arti kepentingan perseorangan, kelompok dan atau kepentingan Partai akan tetapi semata-mata antar dua lembaga tersebut dalam mengambil kebijakan-kebijakan yang telah disepakati secara bersama-sama dapat diimplemntasikan untuk kepentingan rakyat di daerah dan negara. Serta masing-masing lembaga dalam pelaksanaan fungsinya bisa saling memahami akan tugas yang melekat pada masing-masing lembaga tersebut secara proporsional, dengan tanpa saling mencurigai, membawahi, lebih menonjolkan/mendominasi dan lain sebagainya.

Lalu bagaimana sebaiknya pola hubungan antar Kepala Daerah dengan DPRD kedepannya, Sekjen Depdagri Siti Nurbaya ketika membuka seminar “hubungan Eksekutif dan Legislatif” mengemukakan tiga pola hubungan Legislatif-Eksekutif yang secara realistic dapat dikembangkan. Ketiga hubungan itu adalah, pertama, bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi, Kedua, bentuk kerja sama atas beberapa subjek,

program, masalah dan pengembangan regulasi, dan ketiga, klarifikasi atas berbagai permasalahan. Ketiga bentuk hubungan tersebut berbeda-beda dalam peran dan aktualisasi masing-masing pihak, baik eksekutif maupun Legislatif dan yang paling berat dirasakan kedua belah pihak mungkin dalam hubungan klarifikasi.

Namun, kolaborasi tersebut hanya mungkin menjadi kenyataan jika dikembangkan etika yang dapat merefleksikan bahwa DPRD bukan sebagai ancaman tetapi lembaga yang bekerja untuk kepentingan masyarakat. Sebaliknya Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan suasana kondusif yang dapat mendorong DPRD bekerja secara independent.

Pada prinsipnya urgensi jenis hubungan antara eksekutif dan legislative tersebut meliputi hal-hal, yaitu : representasi, anggaran, pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekretaris daerah, pembinaan dan pengawasan. Kesemua hal tersebut dapat terwujud, dan berjalan sebagaimana diharapkan bilamana baik eksekutif maupun legislative memiliki visi bersama yaitu suatu visi yang bukan saja menyangkut kelembagaan, tetapi juga secara individual mereka merasa benar-benar terikat (committee), karena hal tersebut mencerminkan visi pribadi masing-masing.

Harmonisasi hubungan antara eksekutif dan DPRD dalam konteks tata laksana penyelenggaraan pemerintahan di daerah sedikit banyak ikut menentukan terciptanya situasi yang kondusif bagi keberhasilan program-program pembangunan daerah. Karena itu pola hubungan yang seimbang dan egaliter antara dua lembaga tersebut perlu terus menerus ditingkatkan sebagai upaya menjaga stabilitas politik di daerah. Dengan

demikian, dalam beberapa kasus kerap terjadi disharmonisasi hubungan antara eksekutif dan DPRD, baik dalam konteks kesalahpahaman dalam menerjemahkan makna substansi undang-undang, maupun lebih bersifat politik. Bahkan fluktuasi hubungan antara kedua lembaga tersebut tidak mustahil mengarah pada terjadinya konflik politik. Hal ini menurut penulis, bisa dicerna dalam dua hal, pihak eksekutif yang belum sepenuhnya memahami ataukah pihak legislative yang kerap mengarah pada perilaku “politicking”. Jika hal ini terjadi pada level legislatif atau anggota-anggota DPRD, maka sudah seharusnya dan sepantasnyalah jajaran DPRD untuk mawas diri dan melihat kedepan terhadap substansi persoalan, bukan malah mempolitisasi sehingga permasalahan yang begitu prinsipil hanya dijadikan komoditas politik belaka.

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah mengalami perubahan yang cukup signifikan dibandingkan dengan Pemerintah Daerah di era Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah berkedudukan sebagai Lembaga Eksekutif Daerah, sedangkan DPRD berkedudukan sebagai Lembaga Legislatif Daerah. Disini tergambar adanya checks and balances dalam pemerintahan (terlepas dan implementasinya banyak menimbulkan persoalan). Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada pasal 1 ayat (3), Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah. Dan DPRD dirumuskan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

## **F. Bentuk dan Susunan Pemda.**

Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya.<sup>85</sup>

### **1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).**

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai badan legislatif berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dalam kedudukannya sebagai badan legislatif daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan komisi, dan panitia-panitia. DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD.

### **2. Kepala Daerah.**

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

---

<sup>85</sup> Deddy Supriadi B, Ph.D dan Dadang Solihin, Otonomi Penyelenggaraan Pemda, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 13.

Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati; Kepala Daerah kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kotamadia.

3. Perangkat Daerah.

Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis daerah lainnya sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah. Formasi dan persyaratan jabatan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah. Di daerah dapat dibentuk lembaga teknis sesuai dengan kebutuhan daerah. Yang dimaksud dengan lembaga teknis adalah Badan Penelitian dan Pengembangan, Badan Perencanaan, Lembaga Pengawasan, Badan Pendidikan dan Pelatihan, dan lain-lain.

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Jabatan Sekretaris Daerah Provinsi diangkat oleh Gubernur atas persetujuan Pimpinan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Sekretaris Daerah Provinsi karena jabatannya adalah Sekretaris Wilayah Administrasi.

Sekretaris Daerah Kabupaten atau Sekretaris Daerah Kotamadia diangkat oleh Bupati atau Walikota atas persetujuan Pimpinan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Sekretaris Daerah berkewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas,

lembaga teknis, dan unit pelaksana lainnya. Sekretaris Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Apabila Sekretaris Daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas Sekretaris Daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah, dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala Dinas bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada Gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi dilaksanakan oleh dinas Provinsi. Penyelenggaraan bidang pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah dilakukan oleh instansi vertikal.

Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia yang dipimpin oleh Camat. Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul sekretaris Daerah Kabupaten/Kotamadia dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota. Camat adalah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Kelurahan merupakan perangkat Kecamatan yang dipimpin oleh Lurah. Lurah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil memenuhi syarat oleh Bupati/Walikota

atas usul Camat. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kotamadia memberi pertimbangan kepada Bupati/Walikota dalam proses pengangkatan lurah. Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Camat. Camat dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada lurah. Lurah bertanggungjawab kepada Camat. Pembentukan Kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

#### G. **Kewenangan Pemerintah Daerah (Pemda).**

Kewenangan Pemerintah Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus dibidang keamanan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.<sup>86</sup>

Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana berimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan

---

<sup>86</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 10.

prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah yang diserahkan dan/atau dilimpahkan kepada daerah/Gubernur, daerah/Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengelolanya, mulai dari pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sesuai dengan standart, norma, dan kebijakan pemerintah.

Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan kotamadia, serta kewenangan dalam pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya. Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kotamadia misalnya adalah kewenangan dibidang Pekerjaan mum, Perhubungan, Kehutanan, dan Perkebunan.

Kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya bagi Provinsi adalah :<sup>87</sup>

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.
2. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah Provinsi.
3. Pengelolaan pelabuhan regional.
4. Pengendalian lingkungan hidup.
5. Promosi dagang dan budaya/pariwisata.
6. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman.
7. Perencanaan tata ruang Provinsi.

Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia, yaitu

---

<sup>87</sup> Ibid Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, hlm 11.



kewenangan daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia yang ditangani oleh Provinsi setelah ada pernyataan dari daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia.

Daerah berwenang mengelola sumber daya manusia yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sumber Daya Nasional adalah sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusia yang tersedia di daerah.

Kewenangan daerah di wilayah laut meliputi : <sup>88</sup>

1. Eksploitasi, eksplorasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut.
2. Pengaturan kepentingan administratif.
3. Pengaturan tata ruang.
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah.
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
6. Khusus untuk penangkapan ikan secara tradisional tidak dibatasi wilayah laut.

Kewenangan daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia di wilayah laut adalah sejauh sepertiga dari batas laut daerah Provinsi. Sedangkan kewenangan daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan di atas. Dengan demikian, pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia. Oleh karena itu, penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh pemerintah.

---

<sup>88</sup> Ibid Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, hlm 13.

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, ko[perasi, dan tenaga kerja. Tanpa mengurang arti dan pentingnya prakarsa daerah dalam penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat, daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia wajib melaksanakan kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu menurut pasal ini, sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kotamadia tidak dapat dialihkan ke daerah Provinsi. Khusus kewenangan daerah kota disesuaikan dengan kebutuhan perkotaan, antara lain; pemadam kebakaran, kebersihan, pertamanan, dan tata kota.

Pemerintah dapat menugaskan kepada daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada pemerintah.

Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota, berlaku juga dikawasan otorita, yang meliputi badan badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan perhutanan, kawasan pertambangan, kawasan pariwisata, kawasan jalan bebas hambatan, dan kawasan lain yang sejenis.

Dalam rangka menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta untuk

menegakkan peraturan daerah dibentuk satuan polisi pamong praja sebagai perangkat pemerintah daerah. Susunan organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak tugas, dan kewajiban polisi pamong praja ditetapkan dengan peraturan daerah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah.

#### H. **Proses Pembentukan Perda Di Lingkungan Pemda dan DPRD.**

Proses legislasi di daerah , khususnya yang terkait dengan pembentukan Peraturan daerah, mengacu kepada UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kedua peraturan tersebut lebih banyak terfokus pada aspek prosedural pembentukan Peraturan Daerah sedangkan aspek substansi dalam penyusunan Peraturan Daerah hampir tidak mendapatkan pengaturan yang memadai. Agar Peraturan Daerah yang dibuat berkualitas, pengaturan mengenai Prolegda, penyusunan naskah akademik dan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah menjadi sesuatu keniscayaan.<sup>89</sup>

Selain hal yang menyangkut Prolegda dan naskah akademik sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pembentukan Peraturan Daerah lebih banyak mengatur prosedural. Namun sayangnya, hal itu dinilai belum memadai secara umum, ketentuan pembentukan Peraturan Daerah mengacu kepada UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004, namun secara teknis, pengaturan terutama pada tahap perencanaan dan persiapan masih ada kekurangan disana-sini.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> R. Siti Zukro dan Lilis Mulyanif, *Kisruh Peraturan Daerah, Mengurai Masalah dan Solusinya*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2010, hlm 26.

<sup>90</sup> Ibid, R. Siti Zahro, hlm 26.

Pihak Pemerintah lebih banyak mengambil peranan pada tahap perencanaan dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), mengingat Raperda lebih banyak diajukan oleh Pemerintah Daerah dibandingkan dengan DPRD. Pada sisi lainnya tahap pembahasan merupakan tahap yang didominasi oleh DPRD. Berikut penjelasan setiap tahap tersebut :

1. Tahap Perencanaan.

Tahap perencanaan memegang peranan yang sangat strategis pada proses pembentukan Peraturan Daerah. Tahap ini menentukan Peraturan Daerah apa saja yang menjadi prioritas untuk dibahas. Tahap perencanaan ini menghasilkan suatu produk, yang disebut sebagai suatu Prolegda. Pentingnya prolegda secara eksplisi diakui sejak tahun 2004, tepatnya berdasarkan ketentuan pasal 15 ayat (2) UU No.10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Prolegda".

Penyusunan Prolegda, berdasarkan penjelasan pasal 15 tersebut, mengacu kepada penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prinsip pembentuka Prolegda adalah, pertama : agar dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan secara berencana. Kedua : pembentukan Prolegda ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Ketiga : Prolegda memuat Program legislasi jangka panjang, menengah atau tahunan. Keempat : Prolegda disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

Walaupun sudah ada dasar hukum pembuatan Prolegda, namun aturan teknis mengenai pembuatan Prolegda belum dibuat hingga saat ini. Beberapa ahli hukum,<sup>91</sup> menyatakan bahwa karena sifat dan tujuan Prolegda sama dengan Prolegnas, maka ketentuan-ketentuan tentang Prolegnas untuk sementara dapat digunakan sebagai pedoman pembuatan Prolegda. Sehingga dalam praktiknya, ketentuan tersebut mengacu kepada aturan teknis pembuatan Prolegnas, yaitu Peraturan Presiden (Perpres) No. 61 Tahun 2005.

Secara teknis, penyusunan Prolegnas dapat dibedakan menjadi dua tahap, yaitu tahap penyusunan "rencana legislasi" dan tahap penyusunan program legislasi.

Dalam konteks Pemerintah Daerah, hal ini menjadi tugas biro hukum untuk meminta kepada Dinas atau instansi lain yang terkait. Sedangkan di lingkungan DPR RI, pasal 8 Perpres No. 65 Tahun 2005 menyatakan bahwa "Badan legislasi (Baleg) dalam mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan/atau masyarakat. Dalam konteks DPRD, Baleg dinamakan sebagai panitia legislasi (Panleg). Namun, keberadaan Panleg belum menjadi sebuah keharusan.

Di lingkungan pemerintah, daftar "rencana legislasi" mencakup seluruh

---

<sup>91</sup> Prof. Abdul Basri Azed, 2007, hlm 15; juga disebutkan oleh Prof. Mario Farida dalam FGD *Desain Riset tanggal 14 Agustus 2008*.

rencana pembentukan peraturan perundang-undangan baik sifatnya masih akan disusun, yakni masih "berupa" keinginan-keinginan" untuk membuat peraturan perundang-undangan maupun yang bentuknya sudah lebih konkret, misalnya peraturan perundang-undangan yang sedang dalam proses penyusunan sudah siap diajukan ke DPR. Dengan demikian, rencana legislasi mencakup ;

- a. Rencana legislasi yang belum konkret, dalam bentuk judul-judul peraturan perundang-undangan yang sifatnya masih tentatif.
- b. Rencana legislasi yang sudah mendekati konkretisasi rencana pembentukan undang-undang yang masih dalam proses persiapan, seperti dalam bentuk kegiatan pengkajian dan penelitian.
- c. Rencana legislasi yang masih dalam taraf penyusunan naskah akademik. Hasil-hasil pengkajian dan/atau penelitian sudah disusun dalam bentuk naskah akademik.
- d. Rencana legislasi yang sudah dalam taraf penyusunan RUU di lingkungan internal departemen/LPND.
- e. Rencana legislasi yang sudah dalam bentuk RUU. Naskah RUUnya sudah disusun secara lengkap dan sudah disempurnakan melalui proses harmonisasi (pembahasan antar departemen).

Hal ini kemudian diwujudkan dalam bentuk matrik program dan matrik substansi program. Matrik program adalah sebuah tabel yang dibuat untuk mengetahui rencana-rencana baru untuk menyusun peraturan perundang-undangan disetiap departemen/LPND, termasuk untuk mengetahui sejauh mana kemajuannya, dan proyeksi tahun pengajuan pembahasan ke DPR.<sup>92</sup>

Sementara matrik substansi program menguraikan secara singkat materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan atau sedang disusun, yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang akan diwujudkan, pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturannya. Hal inipun seharusnya seharusnya diberlakukan untuk untuk sebuah Prolegda, dimana dalam bimbingan-bimbingan teknis yang diadakan oleh Depdagri atau Dephukham (dalam hal ini BPHN), syarat-syarat maupun proses pembuatan Prolegda diarahkan untuk mengikuti syarat dan proses yang dilakukan di tingkat nasional melalui Prolegnas.

Selanjutnya mekanisme penyusunan Prolegnas antara pemerintah dan DPR adalah sebagaimana diatur dalam pasal 20 Perpres No.61 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dan Pemerintah yang pelaksanaanya dikoordinasikan oleh DPR melalui badan "legislasi".

---

<sup>92</sup> Ibid, Abdul Bari Azed, 2007, hlm 20

Hasil dari rapat koordinasi ini disahkan dengan penandatanganan hasil rapat koordinasi oleh ketua dan wakil-wakil ketua Baleg mewakili DPR RI sedangkan Menteri Hukum dan HAM mewakili pemerintah. Hasil tersebut kemudian oleh Baleg DPR disampaikan oleh pimpinan DPR sedangkan Menteri hukum dan HAM menyampaikan kepada Presiden.

Apabila Presiden menyetujui hasil rapat koordinasi tersebut, maka persetujuan Presiden terhadap Prolegnas yang disusun DPR diberitahukan secara tertulis dan sekaligus menugaskan kembali kepada Menteri Hukum dan HAM untuk mengkoordinasikan lagi dengan DPR. Prolegnas yang disusun di lingkungan DPR dan Pemerintah yang telah memperoleh kesepakatan bersama dilaporkan pada rapat paripurna DPR untuk mendapat penetapan.

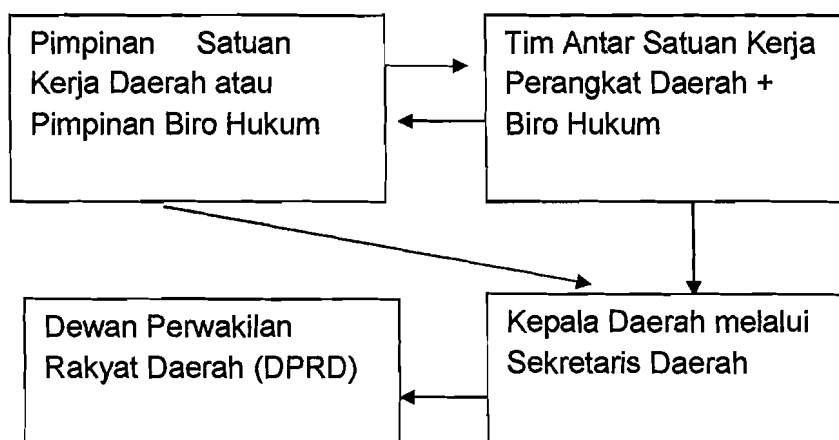
## 2. Tahap Penyusunan.

Tahap selanjutnya adalah penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Pasal 140 UUNo. 32 Tahun 2004 menentukn bahwa prosedur penyusunan Raperda yang berasal dari dari Kepala Daerah diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres). Namun hingga saat ini, prosedur penyusunan Raperda maih berlandaskan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Peraturan ini lebih banyak mengatur aspek proses penyusunan atau aspek prosedural dibandingkan aspek substansif Peraturan Daerah. Dalam proses penyusunan ini



ditentukan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan. Prosedur dari pihak-pihak yang terlibat dapat digambarkan sebagai berikut :

**Bagan 2.1**



Secara umum, prosedur penyusunan di atas mengacu kepada pasal 4-10 Permendagri No. 16 Tahun 2006. Penyusunan Raperda di lingkungan Pemerintah Daerah diawali dengan pengajuan usulan yang berasal dari pimpinan satuan kerja perangkat daerah yang terkait, contoh; dinas kesehatan memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah tentang penanggulangan HIV. Namun begitu penyusunan Raperda tersebut dapat didelegasikan kepada biro hukum.

Langkah selanjutnya adalah pembentukan sebuah Tim. Lintas Dinas/Biro/Badan yang diketuai Dinas/Biro/Badan yang terkait. Terkait dengan penyusunan Raperda penanggulangan HIV misalnya, selain dinas kesehatan, dinas-dinas lain yang bersangkutan dilibatkan dalam penyusunan, seperti dinas

kesejahteraan sosial (Kesos). TIM tersebut diketuai oleh Pimpinan Dinas Pemrakarsa(dalam hal ini dinas atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Secara otomatis, Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai Sekretaris. Pelibatan Biro Hukum dalam proses penyusunan adalah untuk memastikan bahwa Raperda yang dihasilkan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Dalam proses penyusunan dan pembahasan Raperda, ketua TIM melaporkan perkembangan dan atau permasalahan yang dihadapi kepada Sekretaris Daerah untuk mendapatkan arahan. Setelah Raperda dibahas dan mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro hukum/Kepala Bagian dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah, Raperda diserahkan kepada Kepala Daerah melalui sekretaris Daerah.

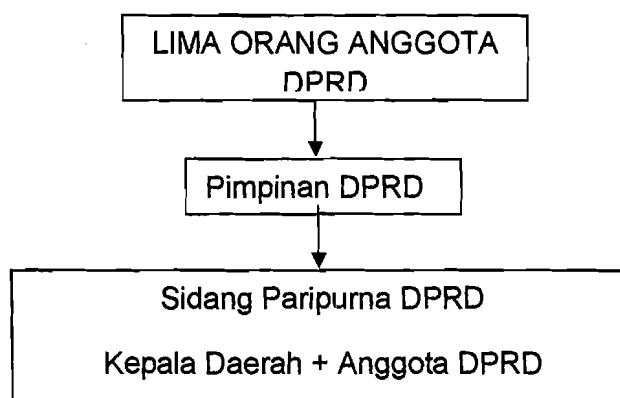
Sekretaris daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan Raperda tersebut. Perubahan dan/atau penyempurnaan tersebut dikembalikan kepada pimpinan satuan kerja pemrakarsa. Setelah disempurnakan oleh pimpinan pemrakarsa, Raperda tersebut selanjutnya dimintakan kembali paraf koordinasi kepada Kepala Biro Hukum/Kepala Bagian Hukum termasuk pimpinan Pemrakarsa. Selanjutnya, raperda diserahkan kembali kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah untuk kemudian diserrahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Adapun penyusunan Raperda di lingkungan DPRD berdasarkan pasal 141 UU No. 32 Tahun 2004- diatur didalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tatib DPRD (selanjutnya disebut PP Pedoman Tatib) dan Peraturan Tatib DPRD (selanjutnya disebut Tatib DPRD). Sebagaimana penyusunan di tingkat Pemerintah Daerah yang mengatur pihak yang terlibat dan prosedur penyusunan, ketentuan penyusunan Raperda di lingkungan DPRD juga mengatur Raperda dan prosedur penetapan usulan Raperda anggota DPRD/Komisi/Gabungan komisi menjadi usulan Raperda DPRD.

Sangat disayangkan, ketentuan PP Pedoman Tatib maupun ketentuan Tatib DPRD tidak membahas prosedur penyusunan Raperda di lingkungan DPRD secara komprehensif. Pasal 29 PP Pedoman Tatib hanya mengatur prosedur penetapan Raperda prakarsa anggota DPRD menjadi Raperda inisiatif.

Untuk lebih jelasnya dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :

#### BAGAN 2.2



Prosedur penetapan tersebut dilalui melalui beberapa tahap, pertama ; usul prakarsa Raperda diajukan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD. Kedua; pimpinan DPRD menyerahkan kepada panitia musyawarah (Panmus) usul prakarsa tersebut untuk dipertimbangkan dibahas pada tingkat paripurna, yang memberikan kesempatan kepada anggota DPRD dan Kepala Daerah untuk memberikan pandangannya untuk kemudian dijawab oleh pengusul. Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa tersebut menjadi prakarsa DPRD.

### 3. Tahap Pembahasan.

Pembahasan Raperda merupakan tahap selanjutnya setelah tahap persiapan dalam pembentukan Peraturan Daerah. Raperda yang telah disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat Pengantar Kepala Daerah kepada DPRD.<sup>93</sup> Di sisi lain, Raperda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.<sup>94</sup> Apabila dalam masa sidang Kepala Daerah dan DPRD menyampaikan Raperda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Raperda yang disampaikan oleh DPRD. Sedangkan Raperda yang disampaikan oleh Kepala Daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Pasal 29 ayat (1) UU No.10 Tahun 2004

<sup>94</sup> Pasal 29 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004

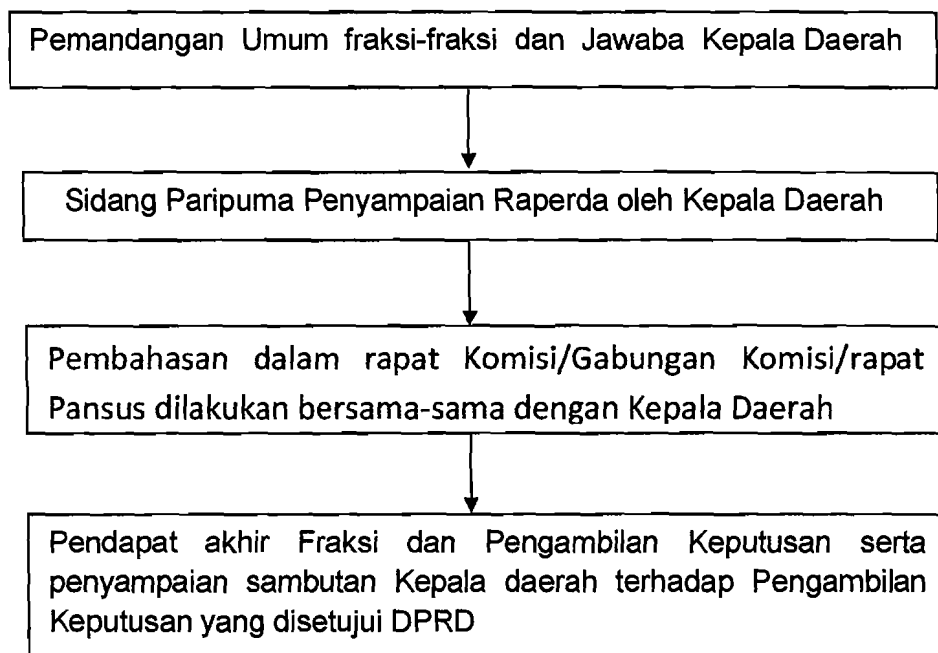
<sup>95</sup> Pasal 31 UU No. 10 Tahun 2004

Pembahasan Raperda dilakukan dalam empat tingkat pembicaraan.<sup>96</sup>

Berikut alur tingkat pembicaraan di lingkungan DPRD.

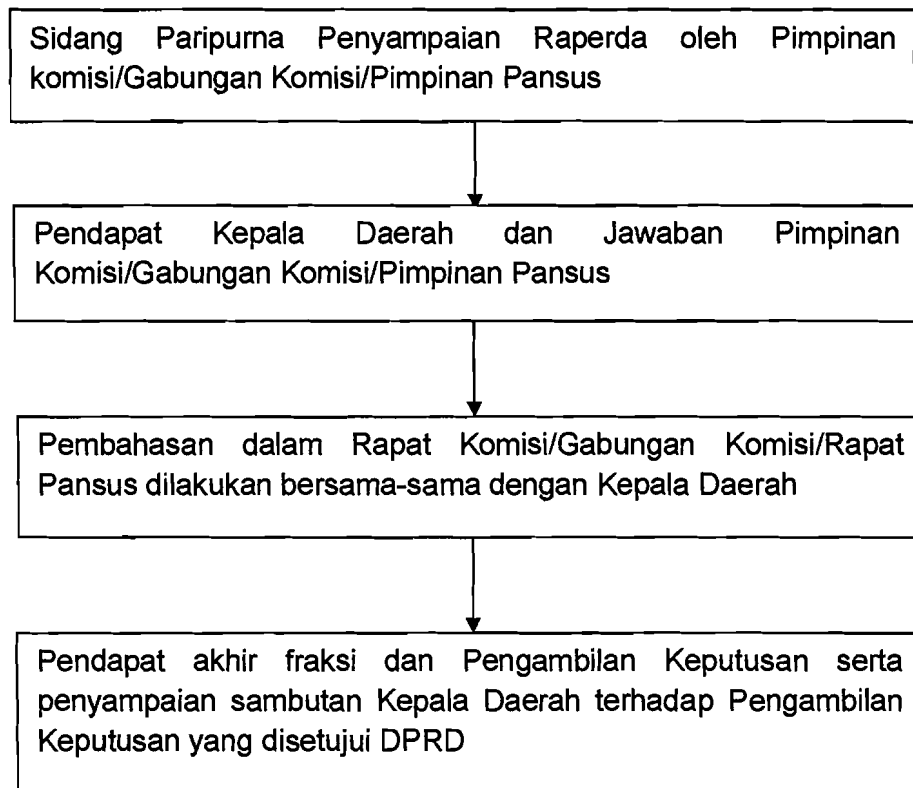
### Bagan 3.1

#### Raperda Pemerintah



<sup>96</sup> Pasal 97 PP Pedoman Tatib DPRD

### **Raperda Inisiatif**



Bagan tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

Pada pembicaraan tingkat pertama, terkait dengan Peraturan Daerah yang berasal dari lingkungan Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memberikan penjelasan terlebih dahulu tentang Raperda yang diusulkan pada sidang Paripurna DPRD. Di sisi lain, apabila Raperda yang dibahas berasal dari DPRD, Pimpinan komisi/Gabungan Komisi/Pimpinan Pansus yang memberikan usul prakarsa Raperda memberikan penjelasan tentang Raperda tersebut kepada Kepala Daerah pada sidang paripurna DPRD.

Pada pembicaraan tingkat kedua, apabila Raperda yang dibahas berasal dari inisiatif Kepala Daerah, agenda siding adalah pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah dan jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi. Dalam hal Raperda atas usul DPRD, agenda siding adalah pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda atas usul DPRD dan dilanjutkan dengan jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

Selanjutnya, pembicaraan tingkat tiga meliputi pembahasan dalam Rapat komisi/Gabungan Komisi/Rapat Pansus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah. Pembicaraan terakhir, yaitu pembicaraan tingkat keempat, meliputi dua agenda, yaitu pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan tingkat ketiga, pendapat akhir fraksi dan pengambilan keputusan serta penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan yang disetujui DPRD.

#### 4. Tahap Penetapan Peraturan Daerah.

Pasal 42 UU No.32 Tahun 2004 menentukan bahwa Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Lebih lanjut, pasal ini mengatur jangka waktu penyampaian Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut tidak lebih dari tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Penetapan Peraturan Daerah ditandai dengan pembubuhan tanda tangan Gubernur/Bupati/Walikota, dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam jangka waktu tiga puluh hari Gubernur atau Bupati/Walikota tidak membubuhkan tanda tangannya, maka secara otomatis, Raperda tersebut akan sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkannya. Ketentuan tersebut mengisyaratkan kewenangan DPRD yang lebih besar dalam membentuk Peraturan Daerah. Setelah penanda tangan, Peraturan Daerah tersebut wajib diundangkan di dalam Lembaran Daerah.

#### 5. Tahap Pengawasan.

Pengawasan merupakan salah satu rangkaian pembentukan Peraturan Daerah. Pengawasan berarti keterlibatan pihak ketiga, terutama Depdagri untuk menentukan apakah Raperda yang disampaikan sudah dapat disyahkan menjadi Peraturan Daerah ( Pengawasan Preventif ) atau Peraturan Daerah yang sudah ditetapkan dapat atau tidak berlaku (Pengawasan Represif).

Sistem pengawasan yang berlaku pada setiap kurun waktu tertentu sangat berbeda, tergantung kepada regim politik yang berlaku. Ketiga undang-undang tentang Pemerintah Daerah, yaitu UU No.4 Tahun 1975, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 memiliki pendekatan yang berbeda dalam melakukan pengawasan. Secara mudah dapat digambarkan seperti di bawah ini :



**Tabel 5.1**

| Aspek Pengawasan                   | UU NO. 5/1974  | UU NO. 22/1999  | UU NO.32/2004  |
|------------------------------------|--|---|--|
| Jenis Pengawasan                   | Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif   | Pengawas Represif   | Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif   |
| Pengawasan Preventif               | Raperda yang akan dibahas  | Seluruh Perda   | Meliputi empat Raperda : Pajak, tata ruang, APBD dan Retribusi   |
| Pelaksana Pengawasan               | Pejabat yang berwenang (Depdagri)  | Depdagri terhadap seluruh Perda   | Depdagri terhadap Perda Provinsi dan Pemda Provinsi terhadap Perda Kabupaten/Kota  |
| Jangka waktu Pengawasan Prenventif | 3 bulan dan dapat diperpanjang selama 3 bulan  | Selambatnya 15 hari sejak ditetapkan  | Raperda yang disetujui bersama, paling lambat 3 hari disampaikan kepada Gubernur/Mendagri sesuai dengan tingkatan  |
| Pengawasan Represif                | Seluruh Raperda Pengawasan Represif berupa penangguhan pelaksanaan atau pembatalan   | Seluruh Raperda   | Seluruh Raperda  |
| Implikasi/akibat hukum             | 6 bulan setelah penangguhan harus disulkan keputusan pembatalan.<br><br>Ketiadaan keputusan tersebut, mengakibatkan Perda berlaku kembali. | Satu minggu setelah keputusan pembatalan, Perda dinyatakan tidak berlaku.<br><br>Keberatan dapat diajukan kepada MA selambat-lambatnya 15 hari atas keputusan pembatalan. | Satu minggu setelah keputusan pembatalan, Kepala Daerah memberhentikan pelaksanaan Perda.<br><br>DPRD & Kepala Daerah mencabut Perda.<br><br>Keberatan dpt diajukan kepada MA atas keputusan pembatalan. |

Sistem pengawasan pusat terhadap daerah yang berlaku dari masa orde baru hingga saat ini mengacu kepada UU Pemerintahan Daerah yang berbeda, yaitu UU No.5 Tahun 1974, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004. Sistem pengawasan ini memiliki karakteristiknya masing-masing yang mencirikan rejim politik yang dianut pada zamanya. Dalam konteks pengawasan Raperda/Perda, pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sangat menentukan sejauh mana pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap produk hukum yang dihasilkan di daerah.

Sebagaimana digambarkan oleh table di atas, pengawasan Raperda/Perda meliputi dua hal, yaitu pengawasan preventif (UU No.32 Tahun 2004 menyebut evaluasi Raperda). Pendekatan preventif atau evaluasi Raperda dimaksudkan untuk menghindari adanya pembatalan Peraturan Daerah di kemudian hari. Namun begitu, sebuah system yang dibangun oleh UU No.5 Tahun 1974 yang dianggap terlalu sentralistik, yaitu UU NO.22 Tahun 1999, meniadakan jenis pengawasan ini karena dianggap sebagai bentuk intervensi yang terlalu jauh pemerintah pusat kepada daerah dan tidak mencerminkan semangat otonomi daerah yang berlaku.

Konsepsi yang dibangun oleh UU No.5 Tahun 1974 bersifat sentralistik karena pengawasan dilakukan dalam rangka menentukan layak tidaknya sebuah Peraturan Daerah diberlakukan dengan sebelumnya meminta dahulu persetujuan Depdagri atau Gubernur untuk pengesahan. Pasal 68-69 UU No.5 Tahun 1974

menentukan Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan,<sup>97</sup> dapat dijalankan sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang atau tiga bulan setelah diterimanya Peraturan daerah tersebut pejabat yang berwenang (Depdagri atau Gubernur) tidak mengambil suatu keputusan. Jangka waktu yang dimaksud dapat diperpanjang lagi hingga tiga bulan dengan pemberitahuan terlebih dahulu. Penolakan pengesahan Peraturan Daerah harus disertai alasan-alasannya. Terhadap penolakan tersebut, daerah yang bersangkutan (Kepala Daerah dan DPRD) dapat mengajukan keberatan kepada pejabat setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak.

Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tidak menyebutkan secara eksplisit jenis pengawasan di atas sebagai pengawasan preventif. Di sisi lain UU No.5 Tahun 1974 menyebut adanya pengawasan represif (Pembatalan Perda). Pengawasan preventif sebagaimana dijelaskan sebelumnya, adalah pengawasan sebelum ditetapkannya Raperda menjadi Perda, artinya masih dalam bentuk Raperda. Walaupun begitu pengawasan yang diterapkan di dalam UU No. 5 Tahun 1974 selain pengawasan yang secara eksplisit disebut sebagai pengawasan represif, dapat dikategorikan sebagai pengawasan preventif karena walaupun sudah ditetapkan, Peraturan Daerah tersebut belum dapat secara otomatis berlaku sebelum ada pengesahan dari Depdagri. Ketidakjelasan alasan pembatalan secara

---

<sup>97</sup> UU No.5 Tahun 1974 tidak memiliki penjelasan pasal, sehingga tidak ada kejelasan Perda apa saja yang harus terlebih dahulu dimintakan pengesahannya kepada pejabat yang lebih tinggi (Depdagri atau Gubernur). Ketidakjelasan tersebut memunculkan interpretasi sepihak dari pihak pemerintah untuk menentukan Perda apa saja yang butuh pengesahan tersebut.

eksplisit di dalam UU No.5 Tahun 1974 menandakan tidak adanya koridor yang harus dipatuhi Depdagri dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, sehingga dapat bersifat sangat subyektif.

Di sisi lain, pengawasan preventif dalam konsepsi UU No.32 Tahun 2004 adalah pengawasan (evaluasi) terhadap Raperda, tepatnya setelah Peraturan Daerah tersebut disetujui oleh DPRD dan Kepala Daerah namun sebelum ditetapkan oleh Kepala Daerah. Dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004, pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melalui Depdagri, dilakukan secara bertingkat menurut hirarkhi pemerintahan, yaitu terhadap :

- a. Perda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Perda Pajak Daerah, Pajak Retribusi Daerah dan Perda Tata Ruang Daerah. Pengawasan terhadap ke-4 (empat) macam Perda tersebut dilakukan secara preventif.
- b. Sedangkan terhadap Perda selain 4 (empat) macam tersebut di atas dapat diundangkan terlebih dahulu, dan pengawasannya secara represif. Mengenai pengawasan secara represif, akan diuraikan lebih jauh di dalam bab-bab berikutnya.

Adapun mekanisme dan kewenangan Evaluasi Raperda sebagai berikut :

- a. Sesuai dengan kesepakatan antara Depdagri dan Depkeu, bahwa terhadap Raperda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang disusun setelah

ditetapkannya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mekanisme evaluasinya berdasarkan pasal 185, pasal 186 dan pasal 189 UU No.32 Tahun 2004.

- b. Evaluasi Raperda dilakukan oleh Gubernur untuk Raperda Kabupaten/Kotamadia, dan oleh Mendagri untuk Raperda Provinsi dan sesuai kesepakatan dengan Depkeu hasil evaluasi sebelum disampaikan kepada Kabupaten/Kotamadia oleh Gubernur dikoordinasikan terlebih dahulu kepada Kanwil Ditjen Pajak Provinsi atau Tim Evaluasi Provinsi melibatkan langsung Kanwil Ditjen Pajak, begitu pula dengan Mendagri sebelum menyampaikan hasil evaluasi kepada Gubernur terlebih dahulu kepada Menkeu atau Tim Evaluasi Pemerintah melibatkan langsung Depkeu.
- c. Batasan waktu evaluasi Raperda dimaksudkan adalah berdasarkan pasal 185, pasal 186 dan pasal 189 UU Pemda. Raperda Provinsi maupun Kabupaten/Kotamadia menyangkut empat jenis Raperda sebagaimana yang telah disebut di point 1, disampaikan kepada Mendagri/Bupati/Walikota paling lambat tiga hari setelah disetujui bersama (Kepala Daerah dan DPRD). Hasil evaluasi empat Raperda di atas disampaikan oleh Mendagri kepada Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan yang dimaksud,

- d. Apabila Mendagri/Gubernur menyatakan hasil evaluasi empat jenis Rancangan Perda sebagaimana disebut dalam point 1 sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur/Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda.
- e. Apabila Mendagri / Gubernur menyatakan hasil evaluasi empat jenis Rancangan Perda sebagaimana di sebut dalam poin 1 bertentangan dengan kepentingan umum dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD Kabupaten / Kotamadia melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- f. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD Provinsi atau Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kotamadia dan Kepala Daerah tersebut tetap menetapkan Rancangan Perda tersebut menjadi Perda, maka Mendagri membatalkan Perda yang dibuat bersama DPRD Propinsi dan Gubernur, atau Gubernur membatalkan Perda yang dibuat bersama DPRD Kabupaten / Kotamadia dan Bupati / Walikota.

Pada prinsipnya, ketiga UU Pemerintah Daerah memiliki ketentuan yang sama dalam mengkategorikan Perda yang dapat di batalkan, yaitu perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Secara singkat pasal 70 Undang-Undang Nomor 5 Th 1974 menjelaskan bahwa;

- a. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan perundang - undangan atau Peraturan Daerah tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang;
- b. Apabila Gubernur tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Perda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka penangguhan dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Mendagri;
- c. Pembatalan yang dimaksud di atas mengakibatkan batalnya semua akibat dari Perda yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan;
- d. Keputusan pembatalan tersebut diberitahukan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan dalam jangka waktu dua minggu setelah tanggal keputusan;
- e. Lamanya penangguhan tidak boleh melebihi enam bulan sejak penangguhan. Perda yang bersangkutan kehilangan kekuatan berlakunya;
- f. Jika dalam waktu enam bulan setelah penangguhan tidak diusulkan keputusan pembatalan, maka Perda itu memperoleh kekuatan kembali berlakunya.
- g. Keputusan pembatalan diumumkan di dalam Berita Negara RI dan atau Lembaran Daerah bersangkutan.

Pengawasan represif menurut UU No.5 Tahun 1974 mengenal adanya pengawasan yang bertingkat, artinya pembatalan atau penangguhan Perda oleh pejabat yang ada di atasnya, misalnya Gubernur dapat membatalkan Perda tingkat Kabupaten/Kotamadia dan Depdagri dapat membatalkan Perda tingkat Provinsi. Namun, apabila Gubernur dianggap Depdagri tidak membatalkan atau menangguhkan Perda yang menurut Depdagri layak untuk ditangguhkan atau dibatalkan, Depdagri dapat membatalkan atau menangguhkan Perda tersebut. UU No. 5 Tahun 1974 tidak mengenal adanya mekanisme pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA) atau putusan pembatalan Perda oleh Depdagri.

Di sisi lain, pengawasan represif menurut pasal 113 dan 114 UU No. 22 Tahun 1999, secara singkat memuat hal-hal berikut :

- a. Penyampaian Perda kepada pemerintah (Depdagri) selambat-lambatnya lima belas hari sesudah penetapan-penetapan.
- b. Pembatalan Perda dilakukan terhadap dua jenis Perda, yaitu Perda yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.
- c. Selambat-lambatnya satu minggu setelah pembatalan Perda tersebut, daerah membatalkan pemberlakuan tersebut.



- d. Daerah yang tidak menerima putusan Depdagri, dapat mengajukan keberatan kepada Pemerintah dan MA.

Kewenangan pusat untuk melakukan pengujian dan pembatalan Perda diatur dalam pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004. Dimana dalam pasal tersebut diatur bahwa :

- a. Perda disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- b. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.
- c. Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- d. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud.

Apabila Propinsi/Kabupaten/Kotamadia tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan

alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA).

Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung (MA) tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Pengawasan represif yang dianut oleh UU No.22 Tahun 1999 memiliki kesamaan dengan UU No.32 Tahun 2004, yaitu dimungkinkan mengajukan keberatan ke MA atas putusan pemerintah membatalkan Perda dan jangka waktu pemberhentian pelaksanaan Perda paling lama 7 (tujuh) hari setelah putusan pembatalan. Bedanya, UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengatur bentuk penguangan pembatalan Perda, sedangkan UU No.32 Tahun 2004 mengaturnya, yaitu dalam bentuk Peraturan Presiden.

Sedangkan dalam mekanisme pengawasan oleh MA terhadap putusan pembatalan Perda oleh Depdagri atau permohonan pembatalan Perda oleh masyarakat mengacu kepada keputusan pasal 24 A ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 yang menyebutkan bahwa :

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap

undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.” Kewenangan tentang uji materiil yang dimiliki MA sebelum dikuatkan dalam perubahan ketiga UUD 1945 tersebut diatur dalam ketentuan Perma<sup>98</sup> No.1 Tahun 1999 tentang hak materiil.

Di dalam Perma tersebut disebutkan bahwa :

- a. Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-undang dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung sehubungan dengan adanya gugatan atau permohonan keberatan.<sup>99</sup>
- b. Gugatan atau permohonan keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara :
  - 1) Langsung ke Mahkamah Agung
  - 2) Melalui Pengadilan Negeri di wilayah hukum tempat kedudukan tergugat.
- c. Gugatan atau permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- d. Dalam hal gugatan atau permohonan keberatan diajukan secara langsung kepada Mahkamah Agung (MA), maka kepaniteraan

---

<sup>98</sup> Peraturan Mahkamah Agung

<sup>99</sup> Gugatan atau Permohonan keberatan hanya dapat diajukan terhadap satu Peraturan Perundang-undangan, kecuali terhadap Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan secara langsung.

Mahkamah Agung (MA) kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada penggugat/pemohon keberatan atau kuasanya yang syah.

- e. Setelah berkas gugatan/permohonan keberatan tersebut lengkap, Panitera Mahkamah Agung menyampaikannya kepada Ketua Mahkamah Agung untuk ditetapkan Majelis Hakim Agung yang akan menangani gugatan/permohonan keberatan tersebut.
- f. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada gugatan yang diajukan kepada Mahkamah Agung, setelah gugatan diterima, diperiksa dan dinyatakan lengkap oleh panitera Mahkamah Agung juga wajib mengirimkan salinan gugatan tersebut kepada pihak tergugat setelah terpenuhinya kelengkapan berkasnya.
- g. Tergugat wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera Mahkamah Agung dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya salinan gugatan tersebut.
- h. Dalam hal gugatan/permohonan keberatan diajukan melalui Pengadilan Negeri setempat maka Panitera Pengadilan Negeri akan memeriksa kelengkapan gugatan/permohonan keberatan yang telah didaftarkan dan apabila terdapat kekurangan segera dapat meminta

langsung kepada penggugat/pemohon keberatan atau kuasanya yang syah.

- i. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada gugatan yang diajukan kepada Pengadilan Negeri, setelah berkas gugatan diterima, diperiksa dan dinyatakan lengkap oleh Panitera Pengadilan Negeri, maka Panitera Pengadilan Negeri mengirimkan salinan gugatan tersebut kepada pihak tergugat setelah terpenuhinya kelengkapan berkasnya.
- j. Tergugat wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera Pengadilan Negeri dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya salinan gugatan tersebut.
- k. Hari berikutnya setelah lewat waktu 14 (empat belas) hari di atas, Panitera Pengadilan Negeri yang bersangkutan segera meneruskan gugatan dan jawaban penggugat kepada Mahkamah Agung untuk kemudian disampaikan oleh Panitera Mahkamah Agung kepada Ketua Mahkamah Agung agar dapat ditetapkan Majelis Hakim Agung yang akan menanganinya.
- l. Gugatan/permohonan keberatan diperiksa dan diputus oleh Majelis Agung dengan menerapkan ketentuan yang berlaku bagi perkara gugatan/permohonan keberatan dalam waktu sesingkat-singkatnya

sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

- m. Dalam pemriksaan untuk pengujian yang didasarkan atas gugatan maka tergugat (pihak pembuat peraturan perundang-undangan) harus didengar keterangannya. Sedangkan untuk pemeriksaan sehubungan dengan pengujian yang didasarkan pada permohonan maka pihak pembuat perundang-undangan tidak perlu didengar pendapatnya.

## **BAB IV**

### **PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLASI DARI EKSEKUTIF KE LEGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI KABUPATEN MAGELANG MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004**

- A. Sebab Terjadinya Pergeseran Legislasi Dari Eksekutif Ke Legislatif Dalam Pembentukan Perda di Kabupaten Magelang Menurut UU NO. 32 Tahun 2004.**
- 1. Pergeseran Kekuasaan Legislasi Dari Eksekutif Ke Legislatif Dalam Pembentukan Produk Hukum Setelah Perubahan UUD 1945 Dan Menurut UU No. 32 Tahun 2004.**

Gerakan reformasi menuntut adanya pembaharuan atau penataan pemerintah ke arah yang lebih demokratis. Salah satu upaya kearah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 yang mencabut Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Dengan ketetapan itu diharapkan dapat memberikan kewenangan kembali kepada MPR dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan juga dapat menyelesaikan krisis ketatanegaraan secara komprehensif.

Dicabutnya Ketetapan MPR tentang Referendum tersebut, berarti sudah tidak ada lagi halangan bagi MPR untuk melakukan reformasi terhadap UUD 1945. Sistem yang ditetapkan dalam UUD 1945 sebelum amandemen sebenarnya

telah memposisikan Presiden dengan mudah dapat menjadikan dirinya sebagai Presiden yang otoriter dan praktis memegang kekuasaan mutlak. Baik Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto yang sama-sama mengagungkan UUD 1945 ternyata telah mengakumulasikan kekuasaannya secara besar-besaran dengan landasan UUD 1945.

Selama ini keberadaan Ketetapan MPR tentang referendum hanya dijadikan sebagai sarana bagi pemerintah Orde Baru untuk mempertahankan UUD 1945, secara substantif, sebenarnya merupakan pengebirian terhadap MPR<sup>100</sup>. Padahal kewenangan untuk mengubah berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena itu keberadaan Ketetapan MPR tentang Referendum merupakan pelanggaran terhadap pasal 37 UUD 1945.<sup>101</sup>

Para pendiri negara secara eksplisit sudah menyatakan bahwa UUD 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara. Bahkan, Soekarno menyebutnya sebagai UUD atau *revolutie grond wet*, karena keterlambatan itu, selama hampir setengah abad (1945-1949 dan 1959-2002), perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia terperangkap dalam sifat kesementaraan UUD 1945<sup>102</sup>.

Berdasarkan substansi di atas, berarti paling lama satu tahun MPR harus

---

<sup>100</sup> Mohammad Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka, Cipta, Jakarta, 2001, hlm 148-149.

<sup>101</sup> Sri Soemantri M, *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara*, dalam Jurnal Demokrasi dan HAM, Reformasi Konstitusi, Vol 1, Nomor 4 September-November, 2001, hlm 44

<sup>102</sup> Saldi Isra, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi, Memastikan Arah Reformasi Konstitusi*, dalam jurnal Analisis CSIS, tahun XXXI/2002 Nomor 2, hlm 233.



menetapkan UUD. Kenyataannya sampai Pemerintahan Orde Baru berakhir, MPR belum pernah melaksanakan perintah Aturan Tambahan. Asshidique menyatakan, salah satu sebab dipertahankan UUD1945 dikarenakan substansinya banyak yang menguntungkan penguasa.

Substansi yang menguntungkan penguasa itu, terlihat dari banyaknya aturan dalam UUD 1945 yang bersifat multi tafsir. Akan tetapi, tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dikeluarkan Presiden, sebagai konsekuensi dari kuatnya Presiden sebagai sentral kekuasaan (*executive heavy*)<sup>103</sup>. Menurut Muhammad Ridhwan Indra, kecenderungan *executive heavy* dalam UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan suatu kenyataan ditinjau dari sudut pembentukan lembaga negara. Pembentukan lembaga negara kecuali lembaga kepresidenan, dilakukan dengan undang-undang<sup>104</sup>

Akibat dari pembentukan lembaga negara dengan undang-undang, maka Presiden mempunyai kekuasaan lebih dominan dibandingkan lembaga negara lainnya. Karena dengan kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada di presiden, tentu isi undang-undang yang dirancang akan menguntungkan Presiden. Sedangkan peranan DPR, hanya sebatas menyetujui atau menolak RUU yang diajukan pihak eksekutif. Hak Anggota DPR untuk mengajukan RUU dipersulit dengan banyaknya persyaratan dalam tata tertib. Atas dasar demikian tersebut,

---

<sup>103</sup> Moh, Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi di Indonesia*, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm 149

<sup>104</sup> Muhammad Ridhwan Indra, *Dalam UUD 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, Haji Masabung, Jakarta, 1998, hlm 21.

dapat dimaklumi bila banyak undang-undang yang lahir karena kehendak politik Presiden (eksekutif). Sehingga berimplikasi dalam praktek ketatanegaraan dengan lahirnya pemerintahan otoriter.<sup>105</sup>

Berhubung Presiden yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang, berarti UUD 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan atau teori *trias politica* dari Montesqieu. Tidak dianutnya sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam UUD 1945, ditegaskan oleh Ismail Suny sebagai berikut<sup>106</sup> :

Melihat berbagai kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945, maka merupakan sesuatu yang wajar bila banyak elemen masyarakat yang menghendaki perlunya dilakukan perubahan terhadap konstitusi. Bahkan ada yang menganggap tidak cukup hanya perubahan, tetapi dibutuhkan konstitusi baru sebagai pengganti UUD Tahun 1945, seperti yang dikemukakan Sobirin Malian dalam tesisnya sebagai berikut<sup>107</sup>:

”Atas dasar itu semua, maka jelas wacana atau gagasan pentingnya konstitusi baru sebagai salah satu solusinya, patut diprogramkan secara serius. Disadari bahwa untuk mewujudkan itu memerlukan waktu minimal jangka menengah, namun kesungguhan kearah itu haruslah dipikirkan dan dipersiapkan

132

---

<sup>105</sup> Lihat Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm 309-317

<sup>106</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, 1985, hlm 44.

<sup>107</sup> Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm 96.

sejak sekarang”.

Berpijak dari uraian di atas, maka perlu dikaji terhadap hasil kerja dari perubahan UUD 1945 yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Terutama sekali menyangkut sistem pemerintahan dan perimbangan kekuasaan antara lembaga negara. Kedua hal tersebut sangat penting, berhubung banyak materi UUD 1945 yang telah dilakukan perubahan oleh MPR.

Perubahan UUD 1945 membawa implikasi yang sangat luas kepada semua lembaga negara. Pada salah satu sisi ada lembaga negara yang mendapat tambahan darah baru yaitu dengan bertambahnya suatu kewenangan secara signifikan di dalam Sementara di sisi lain ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangan dibandingkan sebelum perubahan.

Bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang ke DPR, dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 berarti dalam perubahan UUD 1945 telah menempatkan DPR sebagai lembaga legislatif sesungguhnya. Begitu pula menyangkut pengisian jabatan Presiden secara langsung, sehingga tidak ada lagi pertanggung jawaban politik Presiden kepada MPR. Pertanggungjawaban Presiden, akan dilakukan pula secara langsung kepada rakyat yang terukur pada PEMILU berikutnya. Namun Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, jika terbukti telah melakukan pelanggaran hukum. Usul pemberhentian diajukan DPR kepada MPR, tetapi bukti pelanggaran hukum harus diputuskan terlebih dahulu dalam persidangan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dan Penjelasannya yang telah dikutip tersebut, menurut penulis ada dua perkataan dalam substansi itu yang dianggap perlu untuk dibahas terlebih dahulu. Pertama, makna dari kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada pada Presiden. Kedua, menyangkut makna dari kata bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam melaksanakan kekuasaan legislatif, seperti yang ditegaskan Penjelasan UUD 1945.

Menurut Sri Soemantri, dari ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dapat ditafsirkan bahwa inisiatif merancang undang-undang berasal dari Presiden.<sup>108</sup> Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh M. Solly Lubis.<sup>109</sup> Menurutnya selain memperlihatkan inisiatif untuk merancang undang-undang, substansi Pasal 5 ayat (1) juga menggambarkan kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Kedudukan DPR, tidaklah di atas Presiden atau di bawah Presiden, tetapi sejajar untuk bekerja sama dalam pembentukan undang-undang.

Menyangkut persoalan kedua, yakni makna bersama-sama dalam menjalankan kekuasaan legislatif, dijelaskan Maria Farida Indrati Soeprapto yang mengutip pendapat Attamimi sebagai berikut:

” bahwa perkataan *bersama-sama* dalam bahasa Indonesia berarti

---

<sup>108</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1993, hlm 63.

<sup>109</sup> M. Solly Lubis, *Landasan Dan Tehnik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm 11

*berbarengan* dengan atau serentak, sehingga dengan demikian berarti bahwa Presiden dalam menjalankan *legislative power*, yakni dalam hal pembentukan Undang-undang, Presidenlah yang melaksanakan kekuasaan pembentukannya, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan (pemberian) persetujuannya dengan berbarengan, serentak bersama-sama. Dengan demikian, menjadi jelas kewenangan pembentukan Undang-undang tetap pada Presiden; dan kewenangan pemberian persetujuan tetap pada Dewan Perwakilan Rakyat. Agar Undang-undang itu dapat terbentuk, kedua wewenang tersebut dilaksanakan bersama-sama, berbarengan, serentak.”<sup>110</sup>

Pernyataan Attamimi menurut penulis, sangat tepat bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 20 UUD 1945 yang menegaskan tentang pentingnya persetujuan DPR dalam pembentukan undang-undang, seperti ditegaskan berikut ini:

- a. Tiap-tiap undang-undang menhendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Bila diperhatikan dari

---

<sup>110</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan. Dasar-dasar Pembentukannya*, Conisius, Yogyakarta, 1998, hlm 64-65

substansi Pasal di atas, terlihat bahwa persetujuan DPR sangat penting agar rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang. Apabila DPR tidak memberikan persetujuan, berarti DPR menggunakan hak tolaknya terhadap rancangan undang-undang. Rancangan undang-undang yang ditolak DPR, tidak dapat dimajukan lagi dalam persidangan berikutnya.

Begitu pula dalam Pasal berikutnya, di samping memberikan hak kepada Anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang, juga mengatur tentang hak tolak Presiden sebagaimana yang ditegaskan Pasal 21:

- a. Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.
- b. Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Menurut Bagir Manan, dari ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan 21 ayat (2) sudah terlihat adanya *balancing* antara DPR dan Presiden. Kedua lembaga ini, sama-sama dapat menolak memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang. DPR dapat menolak rancangan undang-undang dari Presiden dan Presidenpun dapat menolak rancangan undang-undang yang diajukan DPR.<sup>111</sup>

Namun berbeda dengan Dahlan Thaib, yang melihat tidak adanya perimbangan kekuasaan antara Presiden dengan DPR. Dari segi praktik dalam

---

<sup>111</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Op Cit, hlm 143-144

pengajuan rancangan undang-undang menurut Dahlan Thaib, ada gejala Presiden dalam kedudukannya sebagai legislative partner lebih menonjol. Menonjolnya Presiden dibandingkan DPR, disebabkan alasan-alasan sebagai berikut.<sup>112</sup>

- a. Dewan memerlukan waktu yang lama untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Presiden
- b. Dewan mewakili berbagai kepentingan, sehingga lebih heterogen daripada Pemerintah.
- c. Pemerintah lebih ahli dan berpengalaman dibandingkan DPR.
- d. Khusus terhadap rancangan APBN, DPR berada dalam posisi lemah. Di samping sempitnya waktu dalam pembahasan, juga disangsikan keahlian Anggota DPR dalam memberikan tanggapan terhadap rancangan APBN itu.
- e. Kedudukan Pemerintah yang tidak tergantung kepada *vertrouwen* (kepercayaan) dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah Perubahan UUD 1945, terlihat telah terjadi pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pergeseran ini terjadi dalam perubahan (amandemen) UUD 1945, yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Penempatan tersebut tercermin pada Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari *Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominansi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.

Kemudian, perubahan Pasal 5 ayat (1) diikuti dengan mengamandemen Pasal 20 UUD 1945 menjadi: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang; (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>113</sup> Selanjutnya, Amandemen Kedua UUD

---

<sup>113</sup>Sebelum diamandemen Pasal 20 UUD 1945 menyatakan: (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, dan (2) jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.



1945 juga memunculkan ketentuan baru yang semakin memperkuat posisi DPR. Ketentuan itu dirumuskan dalam Pasal 20A UUD 1945, yaitu (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan; (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat; (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas; dan (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan UUD 1945 yang sudah diamandemen, di Indonesia kekuasaan penyelenggaraan negara tidak lagi terpusat pada Presiden, ini setidaknya ditandai dengan tidak lagi kekuasaan membentuk undang-undang dipegang Presiden, tetapi kekuasaan itu dipegang oleh DPR. Dalam hal ini Presiden hanya kebagian mengajukan Rancangan Undang-Undang. Demikian juga halnya di daerah, kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan atau disebut dengan Peraturan Daerah berada ditangan DPRD, Kepala Daerah hanya kebagian mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

Dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945 seperti apa yang telah diuraikan tersebut di atas, tentu saja akan berimplikasikan terhadap perubahan konstitusi dan kelembagaan negara, maka hal tersebut secara hierarkhi tentu akan berimbas kepada sistem kelembagaan dan pemerintahan di daerah, khususnya

dalam pembuatan produk – produk hukum atau peraturan perundang-undangan. Dan hal tersebut telah terbukti dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 yang kemudian diubah dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dan hal ini pulalah yang menyebabkan telah terjadinya pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam pembuatan produk hukum baik di pemerintahan pusat maupun pemerintahan di daerah.

Dalam pembahasan terkait dengan keberadaan Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 32 Tahun 2004, maka bentuk kebijakan publik ini diartikan sebagai bentuk pengesahan formal penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konteks Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya menggunakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Perlu diketahui terlebih dahulu makna dari otonomi daerah dalam bahasan ini, otonomi daerah menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 yaitu “hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan dan pemerintahan dan kepentingan daerah setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom menurut Pasal 1 angka 6 UU No. 32 Tahun 2004 yaitu “adalah kesatuan daerah hukum yang mempunyai batasan wilayah yang berwenang mengatur

dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Roh dari kebijakan otonomi daerah adalah desentralisasi kewenangan, dan bicara mengenai desentralisasi merupakan salah satu bentuk dari pemindahan tanggung jawab, wewenang dan sumber-sumber daya (dana, personil, dll) dari pemerintah pusat ke level pemerintahan daerah. Dasar dari pemikiran yang demikian, tidak lain bahwa dengan desentralisasi dapat memindahkan proses pengambilan keputusan ke tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Karena merekalah yang akan merasakan langsung pengaruh program pelayanan yang dirancang, dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah. Membicarakan otonomi daerah tidak bisa terlepas dari masalah pembagian kekuasaan secara vertikal sesuatu negara. Dalam sistem ini, kekuasaan negara akan terbagi antara 'pemerintah pusat' disatu pihak, dan 'pemerintah daerah' di lain pihak. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain, tidak akan sama, termasuk Indonesia yang kebetulan menganut sistem Negara Kesatuan. Kewenangan otonomi daerah di dalam Negara Kesatuan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan otonomi yang luas kepada daerah.

Di kaitkan dari penjelasan di atas, dengan adanya UU No. 32 tahun 2004 ini maka daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan publik dalam pelaksanaan otonomi daerah terwakili dengan lahirnya perda sebagai dasar hukum tindakan pemerintah daerah untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang diperlukan dalam melaksanakan wewenangnya. Namun demikian pada beberapa daerah masih ditemui perda-perda yang dinilai bermasalah, terutama yang berkaitan dengan retribusi dan pajak yang tidak masuk akal dan menjadi peluang terjadinya pungutan lair yang dilakukan daerah demi meningkatkan pendapatan daerah. Asas otonomi daerah memang memberikan kewenangan pada daerah untuk mengelola dengan kebebasan yang luas namun masih dalam ikatan negara kesatuan yaitu Republik Indonesia. Hal ini pula yang menjadi alasan bahwa pusat masih memiliki kewenangan yang masih tetap harus dipertahankan dalam rangka melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, terutama berkaitan dengan peraturan daerah, telah diatur dalam Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 145 ayat (2). Pasal tersebut mengatur kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam bentuk Peraturan Presiden, meskipun peraturan tersebut telah disahkan dan diumumkan dalam lembaran daerah.

Kewenangan pengawasan ini merupakan bentuk tidak lepasnya hirarki pemerintahan vertikal sekaligus mematahkan pendapat bahwa dalam otonomi daerah, pusat tidak boleh lagi mencampuri urusan pemerintah daerah. Pengawasan pusat pada daerah terutama perda merupakan pembenaran kewenangan ini dengan melihat masih terdapat peraturan daerah yang digunakan sebagai peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam melaksanakan otonomi daerah.

Walaupun pelaksanaan otonomi daerah kelihatannya sederhana namun mengandung pengertian yang cukup rumit, karena didalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat yang berkeadilan. Sebab, bagaimanapun juga tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan yang sering dilancarkan, baik menyangkut bidang ekonomi maupun politik pada akhirnya akan menjadi 'relatif' dan 'dilematis' apabila tergantung kepada tinjauan perspektif

yang berbeda.<sup>114</sup>

Selain itu juga terdapat kekhawatiran apabila terdapat penekanan yang mendahulukan kepentingan lokal akan melahirkan pemerintah yang bercorak desentralistik, sedangkan yang lebih mengutamakan stabilitas nasional, keutuhan bangsa dan kepentingan secara keseluruhan akan menimbulkan pemerintahan yang sentralistik.

Pembangunan otonomi daerah yang dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dapat diartikan untuk lebih mengembangkan dan memacu pembangunan daerah, untuk memperluas peran serta masyarakat, serta lebih meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dengan cara memperhatikan kemungkinan pengembangan dan pemanfaatan potensi daerah dan diharapkan saling mendukung dengan kemampuan nasional. Sedangkan pelaksanaan otonomi daerah ditujukan pada perwujudan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Tujuan Pembangunan Daerah itu sendiri adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui pembangunan yang serasi dan terpadu baik di desa dan di kota maupun antara Sektor pembangunan, dengan perencanaan pembangunan daerah yang efisien dan efektif menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata di pelosok tanah air.

---

<sup>114</sup> [http://www. Transparansi. or. id/ majalah/ edisi6/ 6kolom 2. html](http://www.Transparansi.or.id/majalah/edisi6/6kolom2.html)

Di dalam melaksanakan pembangunan di daerah, berbagai urusan, mekanisme kerja, dana dan peralatan adalah sebagai kesatuan yang utuh dalam pelaksanaan pembangunan. Dimana dalam proses perjalanannya, hal tersebut ditempuh melalui 3 azas penyelenggaraan pembangunan yang sekaligus merupakan mekanisme pembangunan di daerah dan di dalam implementasinya mempunyai ciri dan sifat yang berbeda. Ketiga azas tersebut adalah azas Desentralisasi (Pembangunan Regional) yaitu “penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”, sedangkan Dekonsentrasi (Pembangunan Sektoral) yaitu “pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu” dan *Medebeivied* (Program Bantuan Pembangunan) atau yang sering disebut dengan tugas pembantuan yaitu “penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada Kabupaten / Kota kepada desa untuk dapat melaksanakan tugas tertentu”. Oleh karena itu, peranan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerah sebagai tugas dan tanggung-jawabnya adalah besar. Tugas serta tanggung-jawabnya menjadi lebih berat karena peran dan fungsi gandanya, yaitu selain pemerintah daerah bertanggung-jawab menyelenggarakan urusan daerah melalui Kepala Daerah juga bertanggung-jawab

urusan wilayah melalui Kepala Wilayah. Sedangkan hakekat pelaksanaan otonomi daerah adalah meliputi 3 unsur yaitu wewenang, organisasi, dan kemampuan.<sup>115</sup>

Otonomi daerah yang tujuan utamanya meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata baik di daerah perkotaan sampai pelosok tanah air dirasa belum menampakkan perubahan signifikan baik kualitas maupun kuantitas terhadap pelayanan publik. Masih banyak pihak yang mengeluh atas pelaksanaan otonomi daerah. Terlebih belum jelasnya pembagian kewenangan atas urusan pemerintahan, baik pusat, provinsi kabupaten/kota, kondisi ini ditambah dengan lemahnya supervisi dari pemerintah pusat. Ada semacam 'kegamangan' pemerintah pusat menyikapi otonomi daerah. Akhirnya pusat melakukan pembiaran terhadap daerah yang melaksanakan sendiri, terbukti belum adanya kesatuan konsep dalam pelaksanaan Otonomi daerah. Kegamangan kayaknya perlu dihapus aja, soalnya dalam UU Pemda ada kewenangan pusat untuk melakukan pengawasan !!!! Pelaksanaan otonomi daerah hingga saat ini masih biasa-biasa saja belum dapat mewujudkan tujuan utama dari pelaksanaan Otonomi daerah itu sendiri. Artinya belum ada terobosan besar yang dilakukan pemerintah pusat, serta masih banyak kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan UU No. 32/2004 tersebut, sehingga adanya revisi lagi atas UU No.32 tahun 2004 dengan disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>115</sup> ([http://www.asosiasi-politehnik.or.id/index.phpmodule=aspi\\_jurnal=display&jurnal\\_id=269](http://www.asosiasi-politehnik.or.id/index.phpmodule=aspi_jurnal=display&jurnal_id=269))



“Hal ini ditunjukkan pula dengan adanya pengelolaan kebijakan yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat, masih banyak pos-pos dana yang dipergunakan dengan tidak semestinya, serta perilaku elit daerah yang tidak sesuai dengan aturan-aturan.

2. **Tinjauan Umum Terhadap Pergeseran Kekuasaan Legislasi Dari Eksekutif Ke Legislatif Dalam Pembentukan Perda Di Kabupaten Magelang Menurut UU No. 32 Tahun 2004.**

Badan perwakilan yang kita kenal dengan nama DPRD sebagaimana amanat UU NO. 32 Tahun 2004, memiliki fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagaimana wahana utama untuk merefleksikan kepentingan rakyat. Fungsi control legislatif akan lebih efektif dan bermana bila terimplikasikan dalam pengoptimalan fungsi legislasi.

Fungsi legislasi badan legislatif itu lazimnya diwujudkan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Di negara-negara yang menganut paham kekuasaan, fungsi legislasi sepenuhnya menjadi wewenang lembaga legislatif. Tidak demikian halnya dengan Indonesia yang menganut paham pembagian kekuasaan (distribution of power), legislasi merupakan tugas bersama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, baik pada level Pemerintahan pusat maupun Pemerintahan di daerah.

Keberadaan Perda dalam UUD 1945 sebelum diamandemen memang tidak dikenal, sehingga Perda termajinalkan dalam tata susunan peraturan perundang-perundangan Indonesia. Tidak demikian halnya dengan UUD 1945 setelah diamandemen, eksistensi Perda sudah dikukuhkan secara konstitusional sebagaimana dituangkan dalam pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi : “ Pemerintah Daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dengan demikian pemerintahan daerah dapat menetapkan Perda bukanlah lagi dikarenakan adanya perintah dari UU yang mengatur pemerintahan daerah melainkan merupakan amanat dari konstitusi, artinya suatu UU yang dibentuk mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memberikan hak kepada Pemerintah Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>116</sup>

Dari perubahan konseptual pembentukan perda sebagaimana di atur dalam UU No. 5 Tahun 1974 dan UU NO. 22 Tahun 1999 serta UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda, maka pembentukan Perda di bawah UU No. 32 tahun 2004 merupakan wewenang DPRD. Ketegasan ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 95 PP No. 24 Tahun 2004 tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD, sebagaimana telah diubah dengan PP No.

---

<sup>116</sup> Sirajuddin dkk, *Tehnik Pembuatan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah*, hitrans, Malang, 2005, hlm 23

21 Tahun 2004, yang menyatakan DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda.

Dengan uraian tersebut di atas dan atas dasar adanya perubahan terhadap pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 dan 2 UUD 1945, maka jelas bahwa dalam pembentukan produk hukum, baik itu berupa UU maupun Perda telah terjadi pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif. Sesuai dengan judul tesis ini maka akan kita batasi mengenai bagaimana proses terjadinya pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam pembentukan Perda di Kabupaten Magelang menurut UU No. 32 Tahun 2004.

Menurut hasil penelitian penulis, bahwa DPRD Kabupaten Magelang periode 2009 – 2014 telah mengesahkan 9 Perda dan sejak Januari 2011 sampai saat ini DPRD Kabupaten Magelang masih membahas 16 Prolegda dan 5 Raperda tambahan/alternatif serta membatalkan 9 Perda. Perda yang dimaksud adalah sebagai berikut :<sup>117</sup>

- a. Nama-nama sembilan (9) Perda yang telah disahkan :
  - 1) Perda No. 1 Tahun 2010 tentang APBD T.A 2010 Kabupaten Magelang
  - 2) Perda No. 2 Tahun 2010 tentang Tata Cara pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan,, Pelantikan dan Pemberhentian Perangkat Daerah.

---

<sup>117</sup>Data Perda tersebut didapat Hasil Penelitian ke DPRD dan Pemda Kabupaten Magelang pada tanggal 16 Pebruari 2011

- 3) Perda No. 3 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka menengah daerah Kabupaten Magelang Tahun 2009-2014.
  - 4) Perda No. 4 Tahun 2010 tentang Bantuan Keuangan Kepada Parpol di Kabupaten Magelang.
  - 5) Perda No. 5 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan administrasi Penduduk di Kabupaten Magelang.
  - 6) Perda No. 6 Tahun 2010 tentang Usaha Perikanan di Kabupaten Magelang.
  - 7) Perda No. 7 Tahun 2010 tentang Laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Magelang T.A 2009-1014.
  - 8) Perda No. 8 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Magelang T.A 2010.
  - 9) Perda No. 9 Tahun 2010 tentang Restribusi Penggantian Biaya cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil di Kabupaten Magelang.
- b. Nama-nama 16 Prolegda dan 5 Raperda tambahan/alternatif yang sedang dalam pembahasan :
- 1) Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011.

- 2) Raperda tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Magelang Tahun 2013.
- 3) Raperda tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2011.
- 4) Raperda tentang Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.
- 5) Raperda tentang Anggaran Pendapatan Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2012.
- 6) Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 30 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Tehnis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja.
- 7) Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Mafelang Nomor 33 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga lain.
- 8) Raperda tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Magelang.
- 9) Raperda tentang Bangunan Gedung.
- 10) Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.
- 11) Raperda tentang Penyelenggaraan Izin Gangguan.
- 12) Raperda tentang Surat Izin Usaha Perdagangan.

- 13) Raperda tentang Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan.
- 14) Raperda tentang Restribusi tertentu.
- 15) Raperda tentang Retribusi Jasa Umum.
- 16) Raperda tentang Retribusi Jasa Usaha.

Raperda Tambahan/alternatif :

- 1) Raperda tentang Perusahaan Daerah Aneka Usaha.
- 2) Raperda tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup.
- 3) Raperda tentang Minuman Keras/Beralkohol.
- 4) Raperda tentang Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- 5) Raperda tentang Kebijakan Pengelolaan Barang daerah.

c. Nama-nama sembilan (9) Perda yang dibatalkan :

- 1) Perda Nomor 12 Tahun 2001 tentang Retribusi Pemeriksaan Kesehatan hewan dan Peredaran Daging.
- 2) Perda Nomor 14 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin tebang Kayu Rakyat dan atau Penerbitan surat.
- 3) Perda Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pajak Hiburan.
- 4) Perda Nomor 2 Tahun 2001 Perubahan Pertama atas Perda Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pajak Hiburan.

- 5) Perda Nomor 3 Tahun 2003 Perubahan Kedua atas Perda No. 2 Tahun 2001 Jo. 1 Tahun 1999 tentang Pajak Hiburan.
- 6) Perda Nomor 3 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
- 7) Perda Nomor 11 Tahun 2005 tentang Retribusi Izin Usaha Pariwisata.
- 8) Perda Nomor 15 Tahun 2005 tentang Retribusi Perizinan Ketenaga Kerjaan.
- 9) Perda Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan.

Menurut pengamatan penulis dan hasil wawancara mendalam dengan beberapa staf anggota DPRD dan beberapa anggota Pemda Kabupaten Magelang bahwa kesemua Raperda Kabupaten Magelang yang telah disahkan maupun yang sedang dalam tahap pembahasan di DPRD hampir semuanya berasal dari inisiatif Pemerintah Kabupaten Magelang, dan hanya satu yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Magelang yang masih dalam bentuk pembahasan Prolegda, yaitu Raperda tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD. Setelah penulis tanyakan kepada Sekretaris Dewan, yaitu Bapak Mulyadi, SH<sup>118</sup>, kenapa dari pihak dewan tidak pernah berinisiatif mengajukan Raperda, menurut keterangan yang bersangkutan bahwa anggota dewan selama ini masih

---

<sup>118</sup>Wawancara dengan Bapak Mulyadi, SH selaku Sekwan DPRD Kabupaten Magelang dilaksanakan pada tanggal 16 Pebruari 2011.

mencari pola kinerja yang efektif dalam rangka legislasi, disamping itu pihak Pemda lebih mengetahui dan lebih memahami terhadap situasi masyarakat yang berkembang sehingga akan lebih mengena apabila Raperda itu memang banyak berasal dari inisiatif Pemerintah Kabupaten.

Hal ini menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Magelang belum memahami dan memaknai semangat dari perubahan konstitusional yang terjadi pasca reformasi melalui amandemen UUD 1945 yang memberikan kekuasaan legislasi kepada legislatif. Perubahan konstitusi tersebut belum mampu mendorong produktivitas DPRD Kabupaten Magelang dalam menggunakan hak inisiatifnya dalam pembuatan Raperda.

Selain anggota DPRD Kabupaten Magelang tidak mempunyai inisiatif dalam mengusulkan Raperda, inisiatif DPRD untuk mensosialisasikan dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Raperda juga sangat minim, bahkan hampir sama sekali tidak pernah melibatkan anggota masyarakat, hal tersebut telah diungkapkan oleh salah satu anggota Sekretaris Dewan, yaitu Bapak Budi,<sup>119</sup> bahwa selam ini dalam setiap pembahasan Raperda pihak dewan hanya melibatkan intern anggota DPRD, Pemda dan pihak SKPD terkait.

---

<sup>119</sup>Wawancara dengan Bapak Budi, Staf Sekretaris Dewan Kabupaten Magelang dilaksanakan pada tanggal 16 Pebruari 2011.



Di samping itu menurut Bapak Hardian<sup>120</sup> yaitu selaku Kasubag Hukum Pemda Kabupaten Magelang, mengatakan bahwa selama ini inisiatif membuat Raperda memang banyak dari Pemda, disamping itu biasanya pihak DPRD hanya “mengamini” saja alur kepentingan yang dimasukkan oleh Pemerintah Kabupaten Magelang dalam Raperda dan inisiatif dari DPRD untuk memasukkan ide-ide kedalam Raperda juga boleh dikatakan minim.

Menurut pengamatan penulis, sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemda, sifat dominan kekuasaan dalam tata tertib DPRD sangat menonjol, tata tertib DPRD Kabupaten Magelang tidak memberikan ruang bagi pelibatan publik dalam penyusunan dan pengesahan Raperda, hal ini bisa dilihat dari tidak adanya satu kalimatpun yang menjamin keterlibatan publik dalam setiap tahapan proses pengesahan Perda, sehingga kalau mekanisme formal sebagaimana yang di atur dalam tata tertib ini dijadikan pedoman secara tekstual maka justru pelibatan publik akan menjadi tertutup. Sehingga penting untuk mengetahui pemahaman anggota DPRD Kabupaten Magelang tentang fungsi legislasi apakah hanya sebatas formal tekstual atau ada pemahaman yang lebih substansial.

Dari uraian responden tentang hasil penelitian penulis sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Magelang sudah memahami dengan baik legal drafting

---

<sup>120</sup>Wawancara dengan Bapak Hardian, selaku Pejabat Kasubag Hukum Pemda Kabupaten Magelang, dilaksanakan pada tanggal 8 Januari 2011.

melalui pelatihan legal drafting. Dan pelatihan legal drafting tersebut menurut Bapak Mulyadi dan Bapak Budi selaku Sekretaris Dewan dan Staf pernah dilaksanakan oleh Bapenas Solo yang diperuntukan oleh anggota DPRD Kabupaten Magelang. Namun pemahaman tersebut belum pernah teraplikasikan dalam pembuatan suatu draf Raperda atas inisiasi DPRD Kabupaten Magelang. Dan tingkat pemahaman terhadap legal drafting tersebut belum sampai pada taraf kemampuan teknis pembuatan draf Raperda namun hanya sebatas pada pemahaman akan tahapan proses pembentukan Perda.

Selain pemahaman anggota DPRD Kabupaten Magelang tentang legal drafting sebatas demikian, pada umumnya anggota DPRD Kabupaten Magelang belum memahami semangat perubahan konstitusi yang telah menggeser kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif, bahkan terhadap perubahan konstitusi tersebut anggota DPRD kabupaten Magelang tersebut juga boleh dikatakan belum memaknainya. Sehingga perubahan konstitusi yang kemudian diikuti dengan perubahan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut tidak berdampak pada peningkatan produktivitas DPRD dalam memproduksi Raperda. Walaupun menurut pengamatan penulis sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Magelang mengetahui dan memahami bahwa sejak adanya perubahan terhadap UUD 1945 khususnya Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 dan 2 dan dengan diberlakukannya UU N0. 32 Tahun 2004 telah terjadi pergeseran kekuasaan dari

eksekutif ke legislatif dalam pembuatan produk hukum; tetapi menurut pendapat penulis juga bahwa sampai hari ini peran anggota DPRD Kabupaten Magelang tidak ubahnya seperti yang pernah terjadi di zaman orde baru ketika belum ada perubahan konstitusi, yaitu hanya sebatas membahas dan mengesahkan Raperda menjadi Perda. Walaupun anggota DPRD sendiri menyatakan bahwa mereka mempunyai kewenangan yang dominan terhadap pembentukan Perda.

**B. Mekanisme Pembentukan Perda Setelah Terjadinya Pergeseran Dari Eksekutif Ke Legislatif di Kabupaten Magelang Sesudah Dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004.**

**1. Pengertian Peraturan Daerah.**

Sesuai dengan ketentuan Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah .

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah<sup>121</sup> adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota<sup>122</sup>. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam

---

<sup>121</sup> Ibid UU No.32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintah Daerah.*

<sup>122</sup> Ibid Pasal 1 angka 10 UU No. 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintah daerah*

rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/ Kabupaten/ kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah<sup>123</sup>.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/ Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/ Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah<sup>124</sup>, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Disamping memperhatikan hal di atas, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah

---

<sup>123</sup> Ibid Pasal 136 UU No.32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintah Daerah*

<sup>124</sup> Ibid Pasal 15 UU No. 10 Tahun 2004 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

tetap berada dalam kesatuan system hokum nasional.

Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f. Perangkat Daerah;
- g. Pemerintahan Desa;
- h. Pengaturan umum lainnya.

Pembahasan Rancangan Perda Di DPRD dilakukan oleh DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota. Dalam pembahasan Rancangan Perda di DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota dapat diwakilkan, kecuali dalam pengajuan dan pengambilan keputusan.<sup>125</sup> Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkatan-tingkatan pembicaraan dan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang memang khusus menangani bidang legislasi dalam rapat paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai cara-cara pembahasan Perda diatur dengan peraturan tata tertib DPRD.

---

<sup>125</sup> Ibid Pasal 40 UU No.10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian Raperda dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.<sup>126</sup>

Raperda yang telah disetujui ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Dalam hal Raperda dimaksud tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama, maka Raperda tersebut syah menjadi Perda dan wajib diundangkan.<sup>127</sup>

Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Sedangkan ketentuan mengenai perubahan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan di atur dengan Peraturan Presiden.

Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam <sup>128</sup> :

---

<sup>126</sup> Ibid Pasal 42 UU No. 10 tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

<sup>127</sup> Ibid Pasal 43 UU No. 10 tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

<sup>128</sup> Ibid Pasal 45 UU No. 10 tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

- a. Lembaran Negara RI
- b. Berita negara RI
- c. Lembaran Daerah; atau
- d. Berita Daerah.

Dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan dalam lembaran resmi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

Dalam pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 dikatakan bahwa dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan Perda dibutuhkan/diperlukan partisipasi masyarakat, artinya masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tertulis. Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib DPR/DPRD.

Pembahasan Raperda antara DPRD bersama Kepala Daerah biasanya dilakukan melalui 4 (empat) tingkatan pembicaraan, yaitu :

- a. Pembicaraan tingkat pertama, meliputi :
  - 1) Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari usul prakarsa Kepala Daerah.

- 2) Penjelasan dalam rapat paripurna oleh komisi/gabungan komisi atau pimpinan Pansus terhadap Raperda dan/atau perubahan Raperda yang berasal dari usul prakarsa DPRD.
- b. Pembicaraan tingkat kedua, meliputi :
- 1) Pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah;
    - a) Pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah.
    - b) Jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
  - 2) Dalam hal Raperda yang berasal dari usul prakarsa DPRD;
    - a) Pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda atas usul DPRD.
    - b) Jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
- c. Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau rapat panitia khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.



d. Pembicaraan tingkat keempat, meliputi :

- 1) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan :
  - a) Laporan hasil pembicaraan tahap ketiga
  - b) Pendapat akhir fraksi
  - c) Pengambilan keputusan
- 2) Penyampaian sambutan Kepala Daerah.
- 3) Rapat fraksi di adakan sebelum dilakukan pembicaraan tentang laporan hasil pembicaraan tahap ketiga, pendapat akhir fraksi dan pengambilan keputusan.
- 4) Apabila dipandang perlu panitia musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap ketiga dilakukan dalam rapat gabungan atau dalam rapat panitia khusus.

Mengenai teknis, tata cara dan waktu dari sebuah Raperda yang telah disetujui bersama lembaga legislatif dan lembaga eksekutif diatur dalam pasal 144 UU No.32 Tahun 2004. Dijelaskan dalam pasal ini bahwa Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda.

Seperti halnya sebuah peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam lembaran negara, setelah diberikan penomoran selanjutnya Perda diundangkan dalam lembaran daerah. Pasal 142 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004 jo. Pasal 19 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 16 tahun 2006, menjelaskan bahwa pengundangan ini dilakukan oleh Sekretaris Daerah atau dapat didelegasikan kepada Kepala Biro Hukum atau Kepada bagian hukum untuk kemudian pemerintah wajib menyebarluaskan Perda yang diundangkan tersebut setelah dilakukan autentifikasi oleh Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum.

## **2. Mekanisme Pembentukan Perda di Kabupaten Magelang Setelah Dikeluarkannya UU No.32 Tahun 2004.**

Berdasarkan hasil wawancara dengan responden, yaitu dengan Ibu Asri Nurhidayati sebagai Pejabat Kasubag Sarana/Persidangan Sarana di DPRD Kabupaten Magelang dengan Bapak Hardan selaku Pejabat Kasubag Hukum di Pemda Kabupaten Magelang menerangkan bahwa<sup>129</sup>; pada prinsipnya mekanisme, penyusunan serta prosedur pembuatan Raperda sampai ditetapkannya/disyahkannya menjadi Perda mengacu pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembuatan peraturan perundang-undangan dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

---

<sup>129</sup> Wawancara dilaksanakan pada tanggal 8 Januari 2011.

Bapak Hardan selaku Kasubag Hukum di Pemda Kabupaten Magelang memberikan pernyataan bahwa Pemda dalam menyusun pembuatan Raperda sampai sah menjadi Perda tetap melaksanakan dan mengacu pada proses ataupun prosedur/mechanisme sesuai dengan amanat undang-undang, sehingga beliau lebih setuju dengan istilah melaksanakan amanat undang-undang dari pada memakai istilah pergeseran dalam sistem pembuatan peraturan perundang-undangan atau Perda setelah dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004.

Dari hasil wawancara kepada pihak-pihak yang terkait dalam mekanisme pembentukan Perda setelah dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 di Kabupaten Magelang adalah sebagai berikut ; bahwa dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembentukan Perda perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Perda, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut ke dalam Perda secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya. Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.

Dalam proses pembuatan Perda para pejabat yang berkompeten dalam pembuatan Perda pada prinsipnya melalui 3 tahap, yaitu<sup>130</sup> :

- a. Proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (initiatives draf), naskah akademik (legal draf).
- b. Proses mendapatkan persetujuan yang merupakan pembahasan di DPRD.
- c. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

Ketiga Proses Pembentukan Perda tersebut di atas dapat di uraikan sebagai berikut :

- a. Proses penyiapan Raperda di lingkungan DPRD.

Berdasarkan amandemen I dan II pasal 20 ayat (1) UUD 1945 DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan berdasarkan pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota DPR berhak mengajukan usul RUU. Begitu pula di tingkat Daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Raperda. Dalam pelaksanaannya Raperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam peraturan tata tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan Raperda atas inisiatif DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah atau berada di Biro Hukum.

---

<sup>130</sup> Drs. S Bambang Setyadi, MSi, *Pembuatan Perda*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol.5, Nomor 2, Agustus, 2007

b. Proses penyiapan Raperda di lingkungan Pemerintah Daerah.

Dalam proses penyiapan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah bisa dilihat dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 23 Tahun 2001 tentang prosedur/mechanisme penyusunan produk hukum daerah yang telah diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah yang ditetapkan pada tanggal 19 Mei 2006. Lebih rincinya data yang penulis dapatkan dari hasil penelitian dengan Bapak Hardan selaku Kasubag Hukum Pemda Kabupaten Magelang dalam proses mekanisme pembuatan Perda adalah sebagai berikut<sup>131</sup> :

- a. SKPD mengajukan usul Raperda kepada Tim Daerah.
- b. Tim Daerah memverifikasi usulan Raperda dari SKPD.
- c. Pembahasan Raperda oleh SKPD terkait.
- d. Setelah Raperda selesai dibuat kemudian diajukan ke Tim Daerah.
- e. Tim daerah menyerahkan hasil pembahasan Raperda kepada Biro Hukum.
- f. Biro Hukum menyampaikan usulan atau Prolegda kepada pimpinan Dewan
- g. Pimpinan Dewan mendisposisikan kepada Badan Legislatif (Baleg)
- h. Badan Legislatif melakukan evaluasi Raperda secara makro
- i. Hasil evaluasi secara makro kemudian disampaikan ke pimpinan Dewan

---

<sup>131</sup> Penelitian dilaksanakan pada tanggal 10 Januari 2011 di Kantor Pemda Kabupaten Magelang.

- j. Pimpinan Dewan membawa usulan Raperda untuk diagendakan Badan Musyawarah (Banmus)
- k. Banmus menjadwalkan penyampaian Raperda oleh Bupati/Kepala Daerah dan pandangan umum fraksi-fraksi
- l. Pembahasan oleh alat kelengkapan DPRD

Lebih lanjut dari keterangan yang penulis peroleh bahwa sebelum Raperda itu dibuat biasanya pihak Pemda memanggil SKPD yang terkait, misalnya Raperda itu mengenai pajak atau restribusi, maka pihak dari dinas pajak atau restribusi yang berkompeten ikut dimintai pendapatnya dan penjelasannya dan mungkin juga dilibatkan dalam perumusan Raperda. Disamping itu juga dalam pembuatan Perda selalu melibatkan Konsultan Publik (KP) yang terdiri dari masyarakat dan juga dari kalangan Akademisi (Dosen dari Satya Wacana) sebagai nara sumber, dengan maksud agar Perda yang terbentuk dan syah berlaku itu nantinya memang betul-betul sebagai produk hukum yang baik yang menampung aspirasi rakyat dan dapat memberi manfaat kepada masyarakat.

Sedangkan menurut keterangan dari ibu Asri Nurhidayati (Kasubbag Sarana/Persidangan Sarana) di DPRD, setelah Raperda dari eksekutif diajukan ke legislatif, biasanya langsung ditindak lanjuti dengan rapat antara pihak eksekutif dengan badan legislatif dan juga mendatangkan Konsultan Publik (Dosen dari UGM) sebagai nara sumber untuk membahas Prolegda, setelah Prolegda selesai

dirumuskan kemudian dibuat Pansus untuk membahas Perda dan pembahasan dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sedangkan Raperda itu bisa berasal dari eksekutif juga bisa berasal dari DPRD (Perda inisiatif). Tetapi lanjut beliau bahwa selama berlakunya UU No.32 Tahun 2004 sampai sekarang belum pernah pihak legislatif mengajukan Raperda inisiatif, dan biasanya Raperda selalu berasal dari pihak eksekutif.<sup>132</sup>

Dari hasil penelitian terakhir yang penulis laksanakan pada tanggal 16 Pebruari 2011 di DPRD dan Pemda Kabupaten Magelang, bahwa mekanisme pembentukan Perda sejak dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 untuk menggantikan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemda adalah pada prinsipnya sama dan hampir tidak mengalami perubahan. Anggota DPRD dan Pejabat Pemda sebagian besar hanya mengatakan bahwa sejak adanya perubahan terhadap Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 dan 2 serta dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 memang telah terjadi perubahan kewenangan terhadap pembentukan Perda, yang mana sebelum adanya perubahan terhadap Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 dan 2 UUD 1945 dan masih diberlakukannya UU No 5 Tahun 1974 pihak eksekutif memang lebih mempunyai kewenangan atau lebih dominan terhadap pembuatan produk hukum yang berupa Perda, sehingga boleh dikatakan lebih bersifat sentralistik dan kewenangan DPRD hanya sebatas pada tingkat pembahasan dan pengesahan

---

<sup>132</sup> Penelitian dilaksanakan pada tanggal 10 Januari 2011 di Kantor DPRD Kabupaten Magelang.

bersama Kepala Daerah. Tetapi setelah adanya perubahan terhadap Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 dan 2 UUD 1945 di negara kita memang telah terjadi perubahan konstitusi dan perubahan tersebut secara otomatis menjalar di tingkat daerah, yang salah satunya adalah dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda untuk menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemda. Salah satu faktor yang menonjol dari perubahan terhadap UUD 1945, khususnya pasal 5 ayat 1 dan pasal 20 ayat 1 dan 2 dan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 adalah terjadinya pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam pembuatan produk hukum, yaitu untuk tingkat pusat yang semula kewenangan membentuk UU ada pada tangan Presiden atau eksekutif sekarang beralih ke tangan legislatif, Presiden atau eksekutif hanya sebagian mengajukan Rancangan Undang-Undang dan sebaliknya di tingkat daerah yang semula kewenangan membentuk Perda ada ditangan Kepala Daerah atau eksekutif sekarang beralih ke DPRD atau legislatif, sehingga boleh dikatakan pihak legislatif lebih mempunyai kewenangan atau bersifat dominan terhadap pembuatan produk hukum baik yang berupa UU maupun Perda.

**C. Faktor-faktor Penghambat dan Penunjang Yang Dapat Mempengaruhi Proses Pembentukan Perda di Kabupaten Magelang Setelah Dikeluarkan UU No. 32 Tahun 2004.**



Faktor- faktor yang menghambat proses legislasi di daerah terutama terkait dengan kelembagaan, baik di lembaga pembentuk peraturan daerah itu sendiri (Pemda dan/atau DPRD) maupun terkait dengan koordinasi antar lembaga atau instansi lainnya.

Dalam konteks lembaga pembentukan Perda yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kewenangan yang dimiliki DPRD hingga kini tidak diiringi oleh kinerja yang memuaskan. Hal ini tercermin, setidaknya sampai saat ini (Januari 2011) belum pernah ada satupun Raperda inisiatif yang dihasilkan oleh lembaga DPRD di Kabupaten Magelang setelah terjadinya pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif setelah dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004. Disamping itu itu, DPRD Kabupaten Magelang belum mampu menuntaskan tiga Raperda yang diajukan oleh Bupati sejak tahun 2010, yaitu Raperda tentang Perusda Ketep Pass, Raperda Restribusi Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan dan Raperda Pencabutan Perda Nomor 4 tahun 2002 tentang minuman keras/berakohal, hal ini menunjukkan tidak semua Raperda yang diajukan Kepala Daerah dapat ditetapkan menjadi Perda. Disamping itu sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 ada sekitar sembilan Raperda yang dibatalkan (alasan dan jenis Raperda yang dibatalkan terlampir). Dan sampai saat ini seperti apa yang telah penulis uraikan di depan baru ada 9 Perda yang telah disyahkan dan baru mulai bulan Januari DPRD Kabupaten Magelang membahas 16 Prolegda dan 5 Raperda tambahan/alternatif dan itupun sebagian besar berasal dari inisiatif Pemerintah Kabupaten Magelang dan hanya ada satu yang berasal inisiatif DPRD dan itupun juga

baru dalam pembahasan Prolegda, yaitu Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Pencapaian yang kurang memuaskan tersebut disebabkan oleh beberapa kendala terkait dengan proses legislasi daerah di tingkat DPRD, diantaranya .<sup>133</sup>

1. Tidak adanya pengaturan yang memadai tentang tata cara penyampaian Raperda secara komprehensif;
2. Ketidak sinkronan perundang-perundangan yang berlaku mengenai perlunya keberadaan panitia legislasi;
3. Pemberlakuan empat tingkat pembicaraan di tingkat yang menjadikan kurang efisiennya pembahasan Raperda;
4. Ketiadaan peraturan mengenai perlu atau tidaknya naskah akademik, peraturan yang kurang memadai tentang partisipasi publik dalam pembentukan Perda dan kurangnya dukungan SDM yang dan anggaran dalam pembentukan Perda di DPRD.

Sedangkan hambatan lain yang penulis temukan dalam penelitian ini adalah, misalnya di lembaga eksekutif (Pemda) sebagaimana diungkap oleh Bapak Hardan selaku Kasubag Hukum Di Pemda Kabupaten Magelang lebih terkait dengan sistem penganggaran dan pertanggungjawaban yang tidak fleksibel, dan kompetensi sumber daya manusia (SDM) yang dilingkungan Pemda sering berganti-ganti posisi atau jabatan.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Penelitian dilaksanakan pada tanggal 10 Januari 2011 di Kantor pada tanggal 10 Januari dan 16 Pebruari 2011 di Kantor DPRD dan Pemda Kabupaten magelang.

<sup>134</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Hardan selaku Kasubag Hukum Pemda Kabupaten Magelang pada tanggal 8 Januari 2011

Sedangkan dilingkungan DPRD sebagaimana diungkap oleh Bapak Mulyadi selaku Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Magelang lebih disebabkan oleh beberapa hal, yaitu

135.

1. Sumber daya manusia (SDM) yang banyak tidak mempunyai latar belakang disiplin ilmu terkait dalam pembuatan perundang-undangan, yaitu dari jumlah 50 anggota DPRD Kabupaten Magelang yang berijazah S2 ada 4 orang (8 %), S1 ada 20 orang (40 %), D3 ada 3 orang (6 %) dan yang setingkat SLTA ada 23 orang (46 %), dan dari 50 orang anggota dewan yang mempunyai latar belakang hukum atau berijazah Sarjana Hukum hanya ada 3 orang (6 %), sehingga hal ini terbukti setiap kali ada pembahasan Raperda sampai menjadi Perda selalu melibatkan kalangan Akademisi (Dosen UGM) sebagai nara sumber.
2. Di kalangan anggota DPRD sendiri sebagian besar tidak ada yang berminat ingin masuk dalam bidang yang berkaitan dengan legislasi atau pembuatan produk hukum atau Perda.
3. Selain itu, yang terpenting dan yang terutama sekali adalah bahwa dalam proses pembahasan sebuah peraturan daerah juga memperlihatkan masih kurangnya koordinasi antar lembaga-lembaga yang seharusnya dapat memberikan peran optimal dalam pembentukan Perda seperti Departemen Dalam Negeri (dalam konteks hirarkhi), Dephukham (dalam konteks substansi yang menyangkut HAM),

---

<sup>135</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Mulyadi, SH selaku Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Magelang pada tanggal 16 Februari 2011.

hingga Departemen terkait lainnya, seperti Departemen Keuangan (dalam konteks aturan yang berkaitan dengan pajak atau redistribusi, atau masalah keuangan daerah lainnya). Pemda, bahkan harus mengundang staf di Departemen tersebut baik secara pribadi maupun atas nama lembaga untuk memberikan masukan terhadap draf Raperda yang dibuat. Hal ini ke depan perlu diperhatikan oleh lembaga-lembaga yang terkait dalam proses pembentukan Perda, dalam artian lembaga-lembaga tersebut harus lebih aktif memberikan masukan kepada lembaga pembentuk peraturan di daerah (Pemda dan DPRD). Dalam hubungan dengan faktor pendukung, maka pola dan mekanisme koordinasi yang jelas dan mutual antara lembaga-lembaga yang ada akan dapat meningkatkan kualitas keluaran (output) peraturan daerah yang dikeluarkan.

Dalam hubungannya dengan faktor penunjang, data yang penulis dapatkan sangat minim, hal tersebut dikarenakan dari pihak-pihak yang menjadi responden penelitian, yaitu DPRD maupun Pemda Kabupaten Mmagelang tidak banyak memberikan masukan data dan pada umumnya hanya menjawab secara singkat, misalnya di kantor DPRD Kabupaten Magelang yang penulis tanyakan kepada bapak Mulyadi, S.H.<sup>136</sup> selaku sekretaris dewan hanya menjawab sebagai faktor penunjang adalah adanya anggota dewan lama yang terpilih lagi menjadi anggota dewan dan di dukung oleh staf dewan yang pernah menangani masalah Perda dan juga tersedianya anggaran. Sedang di kantor Pemda Kabupaten Magelang yang

---

<sup>136</sup> Wawancara kepada Bapak Mulyadi, S.H., Sekretaris Dewan Kabupaten Magelang dilaksanakan pada tanggal 10 Januari 2011

penulis tanyakan kepada bapak Hardan<sup>137</sup> selaku Kasubag Hukum Kabupaten Magelang jawabanya hampir sama dengan bapak Mulyadi selaku sekretaris dewan yaitu adanya personel lama yang masih menangani masalah Perda. Lanjutnya, beliau juga mengatakan bahwa dalam hubungannya dengan faktor pendukung, maka pola dan mekanisme koordinasi yang jelas dan mutual antara lembaga-lembaga yang ada akan dapat meningkatkan kualitas keluaran (output) peraturan daerah yang dikeluarkan.

---

<sup>137</sup> Wawancara kepada Bapak Hardan, Kasubag Hukum Pemda Kabupaten Magelang dilaksanakan pada tanggal 10 Januari 2011

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Terjadinya pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah lebih disebabkan oleh adanya perubahan terhadap UUD 1945, khususnya perubahan terhadap pasal 5 ayat 1 dan pasal 20 ayat 1 yang berimplikasi terhadap perubahan konstitusi dan kelembagaan negara, yang secara otomatis berimbas kepada sistem kelembagaan dan pemerintahan di daerah, khususnya dalam pembuatan produk-produk hukum atau peraturan perundang - undangan. Dan hal tersebut telah terbukti dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 yang kemudian diganti lagi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Tetapi walaupun perubahan itu sudah dipahami oleh badan legislatif yang mana kewenangan untuk membuat produk hukum atau Perda ada di tangan DPRD tetapi sampai sekarang kinerja DPRD khususnya di Kabupaten Magelang belum memahami dan memaknai semangat dari perubahan konstitusional yang terjadi pasca reformasi. Perubahan konsitusi tersebut belum mampu mendorong produktivitas DPRD Kabupaten Magelang dalam menggunakan hak inisiatifnya dalam pembentukan Raperda. Hal tersebut terbukti bahwa hingga saat ini belum banyak Raperda yang berasal dari inisiatif DPRD.

Sebagian besar inisiatif Raperda berasal dari Kepala Daerah. Bahkan di Kabupaten Magelang selama berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 pihak DPRD belum pernah sama sekali mengajukan Raperda (Perda inisiatif). Sehingga fungsi legislasi tidak ubahnya seperti yang pernah terjadi di era zaman Orde Baru ketika belum ada perubahan konstitusi yaitu DPRD hanya sebatas membahas dan mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah.

2. Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara kepada responden bahwa mekanisme pembentukan dan penyusunan Raperda sampai proses disyahnkannya menjadi Perda di Kabupaten Magelang pada umumnya mengacu pada UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sedangkan mekanisme pembuatan Perda di Kabupaten Magelang itu sendiri sejak dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tidak banyak mengalami perubahan dari sebelumnya yaitu pada waktu masih berlakunya UU No. 5 Tahun 1974.
3. Beberapa permasalahan yang menjadi kendala terkait dengan proses legislasi daerah di tingkat DPRD, khususnya di Kabupaten Magelang, diantaranya :
  - a. Tidak adanya pengaturan yang memadai tentang tata cara penyampaian Raperda secara komprehensif;
  - b. Ketidak sinkronan perundang-perundangan yang berlaku mengenai perlunya keberadaan panitia legislasi;

- c. Pemberlakuan empat tingkat pembicaraan di tingkat yang menjadikan kurang efisiennya pembahasan Raperda;
- d. Ketiadaan peraturan mengenai perlu atau tidaknya naskah akademik, peraturan yang kurang memadai tentang partisipasi publik dalam pembentukan Perda dan kurangnya dukungan SDM yang dan anggaran dalam pembentukan Perda di DPRD.

Hambatan di lembaga eksekutif (Pemda) sebagaimana diungkap dari hasil penelitian ini lebih terkait dengan sistem penganggaran dan pertanggungjawaban yang tidak fleksibel, dan kompetensi sumber daya manusia (SDM) yang di lingkungan Pemda sering berganti-ganti posisi atau jabatan. Sedangkan di lingkungan DPRD lebih disebabkan oleh sumber daya manusia (SDM) yang banyak tidak mempunyai latar belakang disiplin ilmu yang terkait dalam pembuatan perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dari kapasitas anggota DPRD yang ada. Dimana dari 50 anggota DPRD yang ada mayoritas adalah punya pemahaman dengan latar belakang pendidikan hukum yang minim. Padahal pembuatan produk hukum sangat membutuhkan kecermatan dan kepiawaian seseorang dalam membuat aturan yang akan diterapkan pada skala pemerintahan tersebut. Dengan kemampuan yang minim tersebut tentu saja tidak akan bisa menciptakan produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang efektif dan mempunyai daya efektifitas yang dapat menjawab kebutuhan masyarakat daerah.



## **B. S a r a n**

1. Dengan adanya perubahan konseptual pembentukan Perda sebagaimana di atur dalam UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999 serta UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda, dan atas dasar adanya perubahan terhadap Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 dan 2 UUD 1945, maka jelas bahwa dalam pembentukan produk hukum, baik itu berupa UU maupun Perda telah terjadi pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif. Dengan demikian badan legislatif mempunyai kewenangan secara dominan terhadap pembentukan produk hukum atau peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu badan legislatif harus lebih memahami dan memaknai semangat dari perubahan konstitusional yang terjadi. Melalui perubahan Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 dan 2 UUD 1945 yang memberikan kekuasaan legislasi kepada legislatif, maka hal tersebut harus mampu mendorong produktivitas badan legislatif untuk menggunakan hak inisiatifnya dalam pembentukan produk hukum atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, yang terpenting dan yang terutama sekali adalah bahwa dalam proses pembahasan sebuah Perda perlu adanya koordinasi antar lembaga-lembaga yang seharusnya dapat memberikan peran optimal dalam pembuatan Perda seperti Departemen Dalam Negeri (dalam konteks hirarkhi}, Dephukham (dalam konteks substansi yang menyangkut HAM), hingga Departemen terkait lainnya, seperti Departemen Keuangan (dalam konteks aturan yang berkaitan dengan pajak atau redistribusi, atau masalah keuangan daerah lainnya).

2. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah sejak masih berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 sampai berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 pada umumnya masih sama dan hampir tidak mengalami perubahan, hanya dalam mekanisme pembentukan Perda sebaiknya lebih meningkatkan keterlibatan publik, hal ini dengan tujuan agar Perda yang terbentuk dan sah berlaku itu memang betul-betul sebagai produk hukum yang menampung aspirasi masyarakat dan dapat memberi manfaat kepada masyarakat. Karena hakekat dari Pembentukan Peraturan Daerah sesungguhnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu dalam perancangan dan pembentukannya harus senantiasa memperhatikan aspirasi masyarakat. Karena menjaring aspirasi masyarakat dalam tiap pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan amanat undang-undang.
3. Faktor kendala bagi anggota DPRD Kabupaten Magelang dalam membuat produk hukum adalah lebih disebabkan oleh faktor minimnya sumber daya manusia (SDM) yang mempunyai latar belakang pendidikan yang berkaitan dengan pembuatan produk hukum atau perundang-undangan. Oleh karena itu sedapat mungkin pengisian anggota DPRD diusahakan banyak merekrut orang yang mempunyai pendidikan dan kemampuan hukum, dengan demikian produk-produk hukum yang dihasilkan lebih efektif dan mempunyai data efektifitas yang dapat menjawab kebutuhan masyarakat daerah.

## DAFTAR PUSTAKA.

### A. Literatur

- Abdul Kadir Muhammad, "*Hukum dan Penelitian Hukum*", Citra Aditya Bakti, 2004.
- Anders Uhlin, "*Oposisi Berserak Arus Demokratisasi Gelombang ketiga di Indonesia*", Penerbit Mizan, Bandung 1988.
- Amrah Muhaimin, "*Iktisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*", Jakarta, Djambatan, 1960.
- Arten Tualoha, "SH. Msi, "*Peran DPRD dalam Badan Legislatif Daerah*", Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Azhari, "*Negara Hukum Indonesia*" Analisis Yuridis Normatif tentang unsur-unsurnya, Jakarta UI-Press, 1995.
- Bagir manan, "*DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*", FH.UII Pers, Yogyakarta, 2005.
- Boy Yendra Tamin, , "*Fungsi legislasi DPRD dan pembentukan Perda*", Artikel Hukum Pemerintahan dan Otonomi Daerah lain, Bukit Tinggi, 2005.
- Deddy Mulyono, "*Metodologi Penelitian Kualitatif*", : *Paradigma baru ilmu komunikasi dan ilmu sosial lainnya*", Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001
- Daniel S Lev, "*Hukum dan Politik di Indonesia*", Kesisinambungan dan Perubahan, Jakarta LP3ES, 1990.
- Dahlan Thaib, "*DPR dalam system Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994.
- Deddy Supriady Bratakusumah, Ph.D dan Dadang Soluhin, MA, "*Otonomi Penyelenggaraan Pemerintaha Daerah*" Penerbit PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004
- DR. J. Kaloh, "*Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, 2004.
- E. Utrecht, "*Pengantar Hukum Administrasi Negara*," Jakarta, Icktiar Baru, 1990.
- Hasan Suryono, "*Ilmu Negara suatu pengantar ke dalam politik kenegaraan*", UNS Press, 2005.

- H.A.K. Pringgodigdo, "*Tiga Undang-Undang Dasar*", Jakarta, PT Pembangunan, 1981.
- Hazairin, "*Demokrasi Pancasila*", Jakarta Bina Aksara, 1985.
- H.M. Laica Marzuki, "*Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*", Makasar, 1999.
- Ismail Sunny, "*Pembagian Kekuasaan Negara*" Aksara Baru, Jakarta, 1985.
- Jimly Asssddigie, "*Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan ke Empat*," Jakarta Pusat Studi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum UI, 2002.
- John Schwarzmantel, "*The State In contempory society*", An Introduction, London; Harvester Wheatsheaf, 1994.
- James M. Banovets, "*Managing Local Governement*", Cases In decision Making, Municipal Management, International City Management Assocation, Washington, Printed, 1998.
- John Alder, "*Constitutional and Administrative Law Published*", MacMilan Education LTD, 1989.
- James Macgroger Burn, "J.W, Pelttason dan Thomas E.Cronin, "*Governement By the People*", Cet-1, London, Prestice Hall international, Inc, 1978.
- Marsono, "*Kepala Daerah pilhan Rakyat*", Penerbit CV Eko Jaya, Jakarta, 2005
- Materi Lokakarya "*Peningkatan Peran Anggota DPRD*", diselenggarakan oleh KPK, Jakarta, 7-8 Juni 2006 (pusat informasi proses legislasi Indonesia, *www.parlemen.net*).
- Maria Farida Indrarti Soeprpto, "*Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar Pembentukannya*", Conisius, Yogyakarta, 1998.
- Moh Mahfud MD "*Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_ "*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*," Studi tentang Integrasi Politik Dalam KehidupanKetatanegaraan, Jakarta, Rineka Cipta, 2000.
- \_\_\_\_\_ "*Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*", Gama media Offset, Yogyakarta", 1999.

---

“Politik Hukum di Indonesia”, LP3ES, Jakarta, 1998

Masukuri Abdillah, “Demokrasi di Persimpangan Makna,” Respon Intelektual Muslim Indonesia 1966-1993, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999.

Muhammad Ridwan Indra, “Dalam UUD 1945”, *Kekuasaan Eksekutif lebih menonjol (Eksekutif Heavy)*, Haji Masabung, Jakarta, 1998.

M. Nasroen, “Masalah-Masalah Sekitar Otonomi Daerah”, Jakarta, Walters, 1951.

M. Sally Lubis, “Landasan dan Tehnik Perundang-undangan”, Mandar Maju, Bandung, 1989.

Muhammad Hatta, “Ke atas Indonesia Merdeka”, Kumpulan Karangan Jilid, Jakarta Bulan Bintang, 1976.

Padmo Wahyono, “Guru Pinandita”, Jakarta Badan Penerbit EF UI, 1984.

---

“Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum”, Cet ke-2, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986.

*Penyempurnaan Amandemen UUD 1945 hasil kajian kelompok kerja forum Rektor 2006-2007*, Gajah Mada University Press.

Richard and Gery Stoker, “*Lokal Governement in Europe*”, 1991.

R. Siti Sukro dan Lilis Mulyatif, “*Kisruh Peraturan Daerah*”, Memgenai Masalah dan Solusinya, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2010.

Saldi Isra, “*Konstitusi Baru Melalui Kmisi Konstitusi*”, Memastikan Arah Reformasi Konstitusi, dalam Jurnal Analistik CSIS, Tahun XXXI/2002, Nomor 2.

Sirajuddin dkk, *Tehnik Pembuatan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah*, hitrans, Malang, 2005, hlm 23

Sugiyono, “*Memahami Penelitian Kualiatatif*”, Bandung, Alfabeta, 2005.

Soekino, “*Perkembangan Pemerintah di Daerah Yogyakarta*”, Liberty, 1980.

Sobirin Malian, “*Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*”, UII Press, Yogyakarta, 2001.

Sri Soemantri, "Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945", Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Sri Soemantri, "Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya Dalam Perlindungan Bernegara", Dalam Jurnal Demokrasi dan HAM, Reformasi Konstitusi, Vol 1. Nomor 4, September s.d November, 2001

S.N Jha dan P.C. Marthur, "Decentralization and Local Politics", Published New Delhi, Sage Publication India Ltd, 1999.

Tresna, "R. Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan", Bandung, (tanpa tahun), Dibia.

Wachof, S.J, "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Jakarta, Timun Mas, 1960.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPD/DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota

UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

PP No. 24 Tahun 2004 tentang Tugas dan Kewenangan DPRD

PP No. 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Magelang

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materiil.

Kepmendagri dan Otda No. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur/Mekanisme Penyusunan Produk Hukum Daerah yang telah diganti dengan Permendagri No. 16 Tahun 2006.

Keputusan DPRD Kabupaten Magelang No. 06/DPRD/2009 tentang Peraturan tata Tertib DPRD Kabupaten Magelang..

### **C. Jurnal Ilmiah**

Bagir Manan, "*Artikel Tentang Lembaga Kepresidenan*" di muat dalam Jurnal Hukum, 2010

<http://www.Asosiasi,Politehnik.Or.id./index.Php> modul-modul aspi\_jurnal = display & jurnal\_id = 269.

[http://www.Transparansi.Or.Id/Majalah/edisi 6/6 kolom 2 html.](http://www.Transparansi.Or.Id/Majalah/edisi%206/6%20kolom%202.html)

S. Bambang Setyadi, "*Pembentukan Perda*" Buletin hukum Perbankan dan Kebangsentralan, Vol.5, Nomor 2, Agustus 2007

# LAMPIRAN





PEMERINTAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
**SEKRETARIAT DAERAH**  
 Kepatihan - Danurejan, Yogyakarta - 55213

Nomor : 070/7068/VI/2010  
 Hal : Izin Penelitian

Yogyakarta, 22 Desember 2010.

Kepada Yth.

Gubernur Provinsi Jawa Tengah  
 Cq Bangkesbanglinmas

Di - S E M A R A N G

Menunjuk surat

Dari : Program Pascasarjana Fakultas Hukum-Ull, Yogyakarta.  
 Nomor : 101/MH/RISET/2010  
 Tanggal : 03 Desember 2010  
 Perihal : Ijin Penelitian.

Setelah mempelajari proposal/desain riset/usulan penelitian yang diajukan, maka dapat diberikan surat keterangan untuk melaksanakan penelitian kepada

Nama : **Sri Mustika Wardani, SH**  
 NIM/NIP. : **09912473**  
 Alamat : Jl. Cik Di Tiro, Yogyakarta.  
 Judul Penelitian : **PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLASI DARI EKSEKUTIF KE LEGISLATIF  
 DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI KABUPATEN MAGELANG MENURUT UU  
 NO. 32 TAHUN 2004**  
 Lokasi : Kabupaten Magelang, Jawa tengah.  
 Waktu : 3( tiga ) bulan mulai 22 Desember 2010 s/d 22 Maret 2011

Peneliti berkewajiban menghormati dan mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di wilayah penelitian.

Kemudian harap menjadikan maklum

Tembusan disampaikan Kepada :

1. Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta (Sebagai Laporan);
2. Program Pascasarjana Fakultas Hukum-Ull, Yogyakarta;
3. Yang bersangkutan

An. Sekretaris Daerah  
 Asisten Perekonomian dan Pembangunan  
 Ub.

**Kepala Biro Administrasi Pembangunan**





**PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH**  
**BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT**

JL. A. YANI NO. 160 TELP. (024) 8454990 FAX. (024) 8414205, 8313122

SEMARANG - 50136

**SURAT REKOMENDASI SURVEY / RISET**

**Nomor : 070 / 0006 / 2011**

- I. DASAR : Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah.  
Nomor 070 / 265 / 2004. Tanggal 20 Februari 2004.
- II. MEMBACA : Surat dari Gubernur DIY. Nomor 070 / 7068 / V /  
2010. Tanggal 22 Desember 2010.
- III. Pada Prinsipnya kami TIDAK KEBERATAN / Dapat Menerima atas Pelaksanaan Penelitian / Survey di Kabupaten Magelang.
- IV. Yang dilaksanakan oleh :
1. Nama : SRI MUSTIKA WARDANI, SH.
  2. Kebangsaan : Indonesia.
  3. Alamat : Jl. Cik Di Tiro Yogyakarta.
  4. Pekerjaan : Mahasiswa.
  5. Penanggung Jawab : Dr. Drs. Muntoha, SH, M.Ag.
  6. Judul Penelitian : Pergeseran kekuasaan Legislatif Dari Eksekutif ke Legislatif Dalam Pembentukan Perda di Kabupaten Magelang Menurut UU No. 32 Tahun 2004.
  7. Lokasi : Kabupaten Magelang.

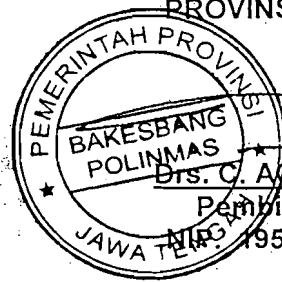
**V. KETENTUAN SEBAGAI BERIKUT :**

1. Sebelum melakukan kegiatan terlebih dahulu melaporkan kepada Pejabat Setempat / Lembaga Swasta yang akan dijadikan obyek lokasi untuk mendapatkan petunjuk seperlunya dengan menunjukkan Surat Pemberitahuan ini.
2. Pelaksanaan survey / riset tidak disalah gunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan pemerintahan. Untuk penelitian yang mendapat dukungan dana dari sponsor baik dari dalam negeri maupun luar negeri, agar dijelaskan pada saat mengajukan perijinan. Tidak membahas masalah Politik dan / atau agama yang dapat menimbulkan terganggunya stabilitas keamanan dan ketertiban.

3. Surat Rekomendasi dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku apabila pemegang Surat Rekomendasi ini tidak mentaati / mengindahkan peraturan yang berlaku atau obyek penelitian menolak untuk menerima Peneliti.
  4. Setelah survey / riset selesai, supaya menyerahkan hasilnya kepada Badan Kesbangpol Dan Linmas Provinsi Jawa Tengah.
- V. Surat Rekomendasi Penelitian / Riset ini berlaku dari :  
Januari s/d April 2011.
- VI. Demikian harap menjadikan perhatian dan maklum.

Semarang, 3 Januari 2010

an. GUBERNUR JAWA TENGAH  
KEPALA BADAN KESBANGPOL DAN LINMAS  
PROVINSI JAWA TENGAH



*[Handwritten Signature]*  
Drs. C. AGUS TUSONO, MSi  
Pembina Utama Muda  
NIP. 195508141983031010



PEMERINTAH KABUPATEN MAGELANG  
**BADAN PELAYANAN PERIZINAN TERPADU**

Jl. Letnan Tukiyat No. 20 (0293) 788249  
 Kota Mungkid 56511

Kota Mungkid, 4 Januari 2011

Nomor : 070 / 0012 / 59 / 2011

Kepada :

Sifat : Amat Segera  
 Perihal : Izin Penelitian

Yth. Sri Mustika Wardani, SH  
 Dsn. Plikon, Rt. 04/Rw. 08, Ds. Trasan, Kec.  
 Bandongan, Kab. Magelang  
 Di -

BANDONGAN

Dasar : Surat Kepala Badan Kesbangpol dan PB Kabupaten Magelang Nomor : 070/003/14 /  
 2011 Tanggal 4 Januari 2011 Perihal Penelitian.

Dengan ini kami memberikan izin atas pelaksanaan Penelitian di Kabupaten Magelang yang dilaksanakan oleh Saudara :

Nama : Sri Mustika Wardani, SH  
 Pekerjaan : Mahasiswa, Universitas Islam Indonesia  
 Alamat : Dsn. Plikon, Rt. 04/Rw. 08, Ds. Trasan, Kec. Bandongan, Kab. Magelang  
 Penanggung Jawab : Dr. Dr. Muntoha, SH.,MAG  
 Pekerjaan : Dosen Pembimbing I  
 Lokasi : DPRD dan Bagian Hukum Kabupaten Magelang  
 Waktu : 4 Januari 2011 s.d.4 April 2011  
 Peserta : -  
 Tujuan : Mengadakan Kegiatan Penelitian dengan Tema :

**“ PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLASI DARI EKSEKUTIF KE LEGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI KABUPATEN MAGELANG MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004 “**

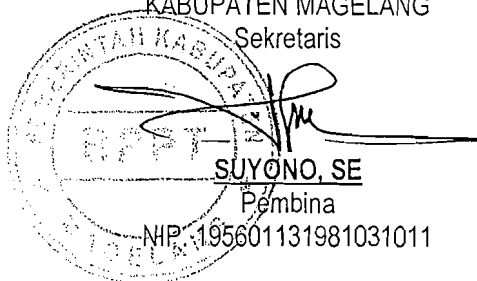
Sebelum Melaksanakan Kegiatan Penelitian agar Saudara Mengikuti Ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

1. Melapor kepada Pejabat Pemerintah setempat untuk mendapat petunjuk seperlunya.
2. Wajib menjaga tata tertib dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku.
3. Setelah pelaksanaan Penelitian selesai agar melaporkan hasilnya kepada Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Magelang.
4. Surat izin dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, apabila pemegang surat ini tidak mentaati / mengindahkan peraturan yang berlaku.

Demikian untuk menjadikan periksa dan guna seperlunya.

An. KEPALA BADAN PELAYANAN PERIZINAN TERPADU  
 KABUPATEN MAGELANG

Sekretaris



SUYONO, SE

Pembina

NIP. 195601131981031011

TEMBUSAN :

1. Bupati Magelang
2. Kepala Badan/ Dinas.Kantor/Instansi terkait



**PEMERINTAH KABUPATEN MAGELANG**  
**BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK DAN PENANGGULANGAN BENCANA**

Jl. Mayor Unus No. 4 A ☎ ( 0293 ) 789182 & ☎ ( 0293 ) 788080

KOTA MUNGKID 56511

Kota Mungkid, 4 Januari 2011.

Nomor : 070 / 003 / 14 / 2011

Lampiran : -

Perihal : Ijin Penelitian

Kepada :  
 Yth, Kepala Badan Pelayanan Perijinan  
 Terpadu ( BPPT ) Kabupaten Magelang.

Di -

KOTA MUNGKID

1. Dasar : **Surat dari Bakesbangpolimas Prov Jateng.**  
 Nomor : **070/0006/2011**  
 Tanggal : **03 Januari 2011**  
 Tentang : **Rekomendasi**
  2. Dengan hormat diberitahukan bahwa kami tidak keberatan atas pelaksanaan Penelitian / KKN / Riset / Survey / PKL di Kabupaten Magelang yang dilakukan oleh :
    - a. Nama : **Sri Mustika Wardani, SH**
    - b. Pekerjaan : **PNS**
    - c. Alamat : **Dsn Plikon 04/03 Trasan, Bandongan**
    - d. Penanggung Jawab : **Dr Drs Muntoha, SH, M. Ag**
    - e. Lokasi : **Kab Magelang**
    - f. Waktu : **04 Januari s/d 04 April 2011**
    - g. Tujuan : **Mengadakan Penelitian Judul: Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dari Eksekutif ke Legislatif Dalam Pembentukan Perda di Kabupaten Magelang Menurut UU NO: 32 Tahun 2004.**
  3. Sebelum melakukan kegiatan, terlebih dahulu melaporkan kepada Pejabat Pemerintah setempat untuk mendapat petunjuk seperlunya.
  4. Wajib menjaga tata tertib dan mentaati ketentuan-ketebntuan yang berlaku.
  5. Setelah pelaksanaan selesai agar menyerahkan hasilnya kepada Badan Kesbang Pol dan PB Kabupaten Magelang.
  6. Surat Rekomendasi ini dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku apabila pemegang surat ini tidak mentaati/ mengindahkan peraturan yang berlaku.
- Demikian untuk menjadikan periksa dan guna seperlunya.

An. KEPALA BADAN KESBANGPOL DAN PB

PEMERINTAH KABUPATEN MAGELANG  
 Kepala Bidang Hubungan Antar Lembaga

**SOEDARYANTO, A. Md, SE**  
 Pembina Tk. I

NIP. 19560924 198003 1 009

Tembusan,

1. Bp. Bupati Magelang ( sebagai laporan ).
2. Kepala Badan / Dinas / Kantor / Instansi Ybs.



## **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN MAGELANG**

Jl. Letnan Tukiyat Telp.(0293) 788003 – 788004 Fax (0293) 789257  
KOTA MUNGKID 56511

### **KEPUTUSAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN MAGELANG**

**NOMOR : /DPRD/2011**

### **TENTANG**

### **PROGRAM LEGISLASI DAERAH (PROLEGDA) KABUPATEN MAGELANG TAHUN 2011**

### **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN MAGELANG,**

- Menimbang** :
- a. bahwa untuk ketertiban dan kelancaran pelaksanaan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2011 perlu disusun Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Magelang Tahun 2011;
  - b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, perlu menetapkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang tentang Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Magelang Tahun 2011 ;
- Mengingat** :
- 1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
  - 2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
  - 3. 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 beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
  - 4. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043);.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1982 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Daerah Tingkat II Magelang dari Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang ke Kecamatan Mungkid di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Magelang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 36);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4416) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4416);
7. Keputusan DPRD Kabupaten Magelang Nomor : 06 Tahun 2009 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang;
8. Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang Nomor: 04/Pimp.DPRD/2009 tentang Penetapan Badan Musyawarah, Badan Legislasi, Badan Kehormatan dan Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang;

- Memperhatikan :
1. Rapat Badan Legislasi DPRD Kabupaten Magelang Tanggal 31 Desember 2010.
  2. Rapat Badan Legislasi DPRD Kabupaten Magelang Tanggal 18 Januari 2011.
  3. Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Magelang Tanggal 7 Maret 2011.

#### **MEMUTUSKAN :**

- Menetapkan :  
KESATU :
- Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Magelang Tahun 2011 sebagai berikut :
1. Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011.
  2. Raperda tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Magelang Tahun 2013.
  3. Raperda tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2011.
  4. Raperda tentang Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (LPP APBD) Tahun Anggaran 2010.
  5. Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2012.
  6. Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 30 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja .
  7. Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 33 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga lain.
  8. Raperda tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Magelang.
  9. Raperda tentang Bangunan Gedung.
  10. Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.
  11. Raperda tentang Penyelenggaraan Izin Gangguan.

12. Raperda tentang Surat Izin Usaha Perdagangan.
13. Raperda tentang Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan.
14. Raperda tentang Retribusi Tertentu.
15. Raperda tentang Retribusi Jasa Umum.
16. Raperda tentang Retribusi Jasa Usaha.

**KEDUA** : Selain Program Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud pada diktum KESATU dalam Program Legislasi Daerah Tahun 2011 terdapat Rancangan Peraturan Daerah sebagai berikut :

1. Raperda tentang Perusahaan Daerah Aneka Usaha.
2. Raperda tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
3. Raperda tentang Minuman Keras/Beralkohol.
4. Raperda tentang Izin Usaha pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
5. Raperda tentang Kebijakan Pengelolaan Barang Daerah.

**KETIGA** : Pembahasan Raperda yang termasuk dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud dalam diktum KESATU dan KEDUA terbagi dalam 3 (tiga) masa sidang pembahasan.

**KEEMPAT** : Apabila Raperda sebagaimana tersebut pada diktum KESATU ada penundaan pembahasan dan penetapannya maka Raperda sebagaimana tersebut pada diktum KEDUA sebagai Raperda pengganti yang perlu dibahas dan ditetapkan.

**KELIMA** : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Kota Mungkid  
pada tanggal 2011

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN MAGELANG  
KETUA

**SUSILO, S.Pt**



LAMPIRAN : SURAT KEPUTUSAN DPRD KABUPATEN MAGELANG  
 NOMOR : /DPRD/2011  
 TANGGAL : 2011

| No | Judul   | Materi Pokok                | Status |      | Alasan / Dasar                                | Inisiator | Target Penyampaian | Ket |
|----|---|-----------------------------|--------|------|---|-----------|--------------------|-----|
|    |   |                             | Baru   | Ubah |   |           |                    |     |
| 1  | 2   | 3                           | 4      | 5    | 6   | 7         | 8                  | 9   |
| 1. | Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011.   | Pengelolaan Keuangan Daerah | √      |      | Sebagai pelaksanaan PP No. 58/2005            | Ekskutif  | Masa Sidang I      |     |
| 2. | Raperda tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Magelang Tahun 2013.  | Pengelolaan Keuangan Daerah | √      |      | Sebagai pelaksanaan PP No.58/2005             | Ekskutif  | Masa Sidang I      |     |
| 3. | Raperda tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2011.  | Pengelolaan Keuangan Daerah | √      |      | Sebagai pelaksanaan PP No.58/2005             | Ekskutif  | Masa Sidang II     |     |
| 4. | Raperda tentang Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (LPP APBD) Tahun Anggaran 2010.   | Pengelolaan Keuangan Daerah | √      |      | Sebagai pelaksanaan PP No.58/2005             | Ekskutif  | Masa Sidang II     |     |
| 5. | Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2012.  | Pengelolaan Keuangan Daerah | √      |      | Sebagai pelaksanaan PP No.58/2005             | Ekskutif  | Masa Sidang III    |     |
| 6. | Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 30 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja . | Hasil evaluasi SOTK         | √      |      | Menurut PP No.41/2007<br>Menurut PP No.6/2010 | Ekskutif  | Masa Sidang I      |     |
| 7. | Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 33 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga lain.  | Hasil evaluasi SOTK         | √      |      | Permen 57/2007                                | Ekskutif  | Masa Sidang I      |     |
| 8. | Raperda tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Magelang.  | Penanggulangan bencana      | √      |      | Amanat UU No.24/2007                          | Ekskutif  | Masa Sidang II     |     |
| 9. | Raperda tentang Bangunan Gedung.  | Bangunan Gedung             | √      |      | Amanat PP No.36/2005.                         | Ekskutif  | Masa Sidang II     |     |

| 1                                     | 2   | 3  | 4 | 5 | 6  | 7          | 8               | 9 |
|---------------------------------------|---|--|---|---|--|------------|-----------------|---|
| 10.                                   | Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.                  | Pengaturan hak dan pendapatan dewan.     | ✓ |   | UU No.28/2002<br>PP No.24/2004                                     | Legislatif | Masa Sidang II  |   |
| 11.                                   | Raperda tentang Penyelenggaraan Izin Gangguan.  | Pelaksanaan izin gangguan di daerah.     | ✓ |   | Permendagri No.27/2009   | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 12.                                   | Raperda tentang Surat Izin Usaha Perdagangan.   | Penerbitan surat izin usaha perdagangan. | ✓ |   | Peraturan Menteri Perdagangan No.36/M-DAG/PER/9/2007               | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 13.                                   | Raperda tentang Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan.                                       | Pajak dan retribusi daerah.              | ✓ |   | UU No. 28/2009   | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 14.                                   | Raperda tentang Retribusi Tertentu.   | Pajak dan retribusi daerah.              | ✓ |   | UU No. 28/2009   | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 15.                                   | Raperda tentang Retribusi Jasa Umum.  | Pajak dan retribusi daerah.              | ✓ |   | UU No. 28/2009   | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 16.                                   | Raperda tentang Retribusi Jasa Usaha.   | Pajak dan retribusi daerah.              | ✓ |   | UU No. 28/2009   | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| <b>Raperda tambahan /alternatif :</b> |   |  |   |   |  |            |                 |   |
| 1.                                    | Raperda tentang tentang Perusahaan Daerah Aneka Usaha.  | Mengubah Perda                           |   | ✓ | Perubahan Perda No. 6/2009   | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 2.                                    | Raperda tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.                                | Pencabutan Perda No. 21/2001             | ✓ |   | UU No. 32/2009   | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 3.                                    | Raperda tentang Minuman Keras/Beralkohol.   | Pencabutan Perda No. 4/2002              | ✓ |   | Amanat Permendagri No. 43/M-Dag/Per/9/2009                         | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 4.                                    | Raperda tentang Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. | Penataan pasar tradisional               | ✓ |   | Perpres No. 112/2007, Permen. Perdagangan No.53/M-DAG/PER/12/2008. | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |
| 5.                                    | Raperda tentang Kebijakan Pengelolaan Barang Daerah.  | Pengelolaan barang daerah                | ✓ |   | PP No.6/2006<br>Permendagri No. 17/2007                            | Ekskutif   | Masa Sidang III |   |

Ditetapkan di Kota Mungkid  
pada tanggal 2011

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN MAGELANG  
KETUA

**SUSILO, S.Pt**

DATA PERDA  
KABUPATEN  
MAGELANG YANG  
**DIBATALKAN**

---

DITJEN - PERIMBANGAN  
KEUANGAN

---

## PERDA KABUPATEN MAGELANG YANG DIBATALKAN

|   |       |         |   |                          |       |                        |
|---|-------|---------|---|--------------------------|-------|------------------------|
| 1 | Perda | 12/2001 | Retribusi Pemeriksaan Kesehatan hewan, Pemotongan Hewan dan Peredaran Daging  | Pertanian dan Peternakan | Batal | <a href="#">Detail</a> |
| 2 | Perda | 14/2001 | Retribusi Izin Tebang Kayu Rakyat dan atau Penerbitan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) atau Surat Angkut Kayu Milik (SAKM) | Perkebunan dan Kehutanan | Batal | <a href="#">Detail</a> |
| 3 | Perda | 1/1999  | Pajak Hiburan   | Budaya dan Pariwisata    | Batal | <a href="#">Detail</a> |
| 4 | Perda | 2/2001  | Perubahan Pertama atas Perda Nomor 1 Tahun 1999 Pajak Hiburan   | Budaya dan Pariwisata    | Batal | <a href="#">Detail</a> |
| 5 | Perda | 3/2003  | Perubahan Kedua atas Perda No. 2 Tahun 2001 Jo. 1 Tahun 1999 Pajak Hiburan  | Budaya dan Pariwisata    | Batal | <a href="#">Detail</a> |
| 6 | Perda | 3/2004  | Retribusi Izin Usaha Perdagangan  | Industri dan Perdagangan | Batal | <a href="#">Detail</a> |
| 7 | Perda | 11/2005 | Retribusi Izin Usaha Pariwisata   | Budaya dan Pariwisata    | Batal | <a href="#">Detail</a> |
| 8 | Perda | 15/2005 | Retribusi Perizinan Ketenaga kerjaan  | Ketenagakerjaan          | Batal | <a href="#">Detail</a> |
| 9 | Perda | 17/2005 | Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan   | ESDM                     | Batal | <a href="#">Detail</a> |

no. 12/2001  
16/2001  
2001

no. 14/2001  
14/2001

no. 1/1999  
1/1999

no. 11/2005  
11/2005

no. 15/2005  
15/2005

## Kab. Magelang

|               |  |
|---------------|--|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah   |
| Pemda         | Kab. Magelang  |
| Jenis         | Perda  |
| Nomor         | 11/2005  |
| Tentang       | Retribusi Izin Usaha Pariwisata  |
| Status        | Batal  |
| KMK           | S-093/MK.10/2006 Tgl. 23 Juni 2006   |
| Kepmendagri   | Kepmendagri No. 22/2007 Tgl. 29 Jan 2007   |
| Tindak Lanjut | -  |
| Sektor        | Budaya dan Pariwisata  |
| Alasan        | Dibatalkan dengan alasan pengenaan retribusi berdasarkan luas usaha bersifat pajak sehingga bertentangan dengan kriteria retribusi Pasal 18 ayat (3) UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. |

# Detail Peraturan Daerah

## Kab. Magelang

|               |  |
|---------------|--|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah   |
| Pemda         | Kab. Magelang  |
| Jenis         | Perda  |
| Nomor         | 15/2005  |
| Tentang       | Retribusi Perizinan Ketenagakerjaan  |
| Status        | Batal  |
| KMK           | S-093/MK.10/2006 Tgl. 23 Juni 2006   |
| Kepmendagri   | Kepmendagri No. 23/2007 Tgl. 29 Jan 2007   |
| Tindak Lanjut | -  |
| Sektor        | Ketenagakerjaan  |
| Alasan        | <p>Dibatalkan dengan alasan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pelayanan penempatan tenaga kerja harus diberikan secara cuma-cuma sesuai dengan Pasal 1 Konvensi ILO Nomor 88 tentang Lembaga Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja yang telah diratifikasi dengan Keppres Nomor 36 Tahun 2002.</li><li>2. Penempatan tenaga kerja tidak boleh dikenakan biaya baik langsung maupun tidak langsung sebagian atau keseluruhan kepada tenaga kerja dan pengguna tenaga kerja sesuai dengan UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.</li><li>3. Pemberian izin kerja tenaga asing merupakan kewenangan Pusat dan terhadap pemegang izin tersebut dikenakan pungutan pusat (PNBP) sesuai dengan PP Nomor 92 Tahun 2000 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.</li><li>4. Pengawasan kesehatan dan keselamatan kerja merupakan urusan umum pemerintahan yang seyogyanya dibiayai dengan penerimaan umum.</li><li>5. Kesehatan dan keselamatan kerja merupakan tanggungjawab perusahaan sesuai dengan Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja dan UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.</li><li>6. Kerja malam wanita dan penyimpangan waktu kerja dan istirahat ditetapkan berdasarkan kesepakatan perusahaan dengan karyawan sehingga tidak memerlukan izin dari Pemerintah Daerah.</li></ol> |

Ditjen Perimbangan Keuangan

# Detail Peraturan Daerah

## Kab. Magelang

|               |   |
|---------------|---|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah  |
| Pemda         | Kab. Magelang   |
| Jenis         | Perda   |
| Nomor         | 17/2005   |
| Tentang       | Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan   |
| Status        | Batal   |
| KMK           | S-093/MK.10/2006 Tgl. 23 Juni 2006  |
| Kepmendagri   | -   |
| Tindak Lanjut | -   |
| Sektor        | ESDM  |
| Alasan        | Dibatalkan, dengan alasan bahwa penetapan tarif bersifat pajak sehingga bertentangan kriteria retribusi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan tumpang tindih dengan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. |

- Ditjen Perimbangan Keuangan

# Detail Peraturan Daerah

## Kab. Magelang

|               |  |
|---------------|--|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah   |
| Pemda         | Kab. Magelang  |
| Jenis         | Perda  |
| Nomor         | 12/2001  |
| Tentang       | Retribusi Pemeriksaan Kesehatan hewan, Pemotongan Hewan dan Peredaran Daging   |
| Status        | Batal  |
| KMK           | S- 074/MK.10/2006 Tgl. 22 Mei 2006   |
| Kepmendagri   | -  |
| Tindak Lanjut | -  |
| Sektor        | Pertanian dan Peternakan   |
| Alasan        | <p>Dibatalkan dengan alasan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pemeriksaan daging dari luar daerah tidak diperlukan karena kegiatan pemeriksaan tersebut telah dilakukan di daerah asal.</li><li>2. Pengenaan tarif pemeriksaan daging ulang per kilogram bersifat pajak sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) huruf b angka 1 UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.</li><li>3. Pengenaan retribusi terhadap pemeriksaan daging ulang akan merintangai arus perdagangan antar daerah dan menyebabkan ekonomi biaya tinggi.</li><li>4. Sesuai dengan Pasal 7 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dilarang menetapkan Perda tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan ekspor impor.</li></ol> |



# Detail Peraturan Daerah

## Kab. Magelang

|               |  |
|---------------|--|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah   |
| Pemda         | Kab. Magelang  |
| Jenis         | Perda  |
| Nomor         | 14/2001  |
| Tentang       | Retribusi Izin Tebang Kayu Rakyat dan atau Penerbitan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) atau Surat Angkut Kayu Milik (SAKM)  |
| Status        | Batal  |
| KMK           | S-235/MK.7/2007 tgl. 22 Oktober 2007   |
| Kepmendagri   | -  |
| Tindak Lanjut | -  |
| Sektor        | Perkebunan dan Kehutanan   |
| Alasan        | <p>Dibatalkan, dengan alasan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pemanfaatan hutan hak dan hutan rakyat tidak memerlukan izin sesuai dengan PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan sehingga tidak dapat dikenakan pungutan;</li><li>2. Pengendalian terhadap pengangkutan kayu dilakukan melalui penerbitan SKSHH yang merupakan kewenangan Pusat dan pungutan atas penerbitan dokumen tersebut merupakan PNBP sesuai Pasal 79 ayat (1) huruf j PP No. 6 Tahun 2007;</li><li>3. Pengendalian terhadap peredaran hasil hutan dari hutan hak/rakyat yang meliputi pengangkutan, pengusaha dan pemilikan kayu dilakukan melalui penerbitan SKAU yang merupakan kewenangan desa/kelurahan sesuai dengan Pasal 6 Peraturan Menteri Kehutanan No: P.51/Menhut-II/2006 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Kehutanan No: P.62/Menhut-II/2006 tentang Penggunaan Surat Keterangan Asal Usul (SKAU) untuk Pengangkutan Hasil Hutan Kayu yang Berasal dari Hutan Hak.</li></ol> |

Ditjen Perimbangan Keuangan

# Detail Peraturan Daerah

## Kab. Magelang

|               |  |
|---------------|--|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah   |
| Pemda         | Kab. Magelang  |
| Jenis         | Perda  |
| Nomor         | 1/1999   |
| Tentang       | Pajak Hiburan  |
| Status        | Batal  |
| KMK           | S-263/MK.7/2007 Tgl. 6 Desember 2007   |
| Kepmendagri   | -  |
| Tindak Lanjut | -  |
| Sektor        | Budaya dan Pariwisata  |
| Alasan        | <p>Dibatalkan, dengan alasan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kolam pemancingan dan Persewaan video kaset, laser disk dan sejenisnya bukan merupakan objek Pajak Hiburan sesuai Pasal 43 ayat (1) PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah;</li><li>2. Pengenaan retribusi terhadap persewaan video kaset, laser disk dan sejenisnya duplikasi dengan Pajak Pertambahan Nilai sesuai UU No. 18 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak atas Penjualan Barang Mewah;</li><li>3. Taman rekreasi bukan merupakan objek Pajak Hiburan, kecuali hiburan di dalam taman rekreasi yang dipungut bayaran, sesuai Pasal 43 ayat (1) PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.</li></ol> |

2008 - Ditjen Perimbangan Keuangan

# Detail Peraturan Daerah

## Kab. Magelang

|               |  |
|---------------|--|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah   |
| Pemda         | Kab. Magelang  |
| Jenis         | Perda  |
| Nomor         | 2/2001   |
| Tentang       | Perubahan Pertama atas Perda Nomor 1 Tahun 1999 Pajak Hiburan  |
| Status        | Batal  |
| KMK           | S-263/MK.7/2007 Tgl. 6 Desember 2007   |
| Kepmendagri   | -  |
| Tindak Lanjut | -  |
| Sektor        | Budaya dan Pariwisata  |
| Alasan        | <p>Dibatalkan, dengan alasan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kolam pemancingan dan persewaan video kaset, laser disk dan sejenisnya bukan merupakan objek Pajak Hiburan sesuai Pasal 43 ayat (1) PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah;</li><li>2. Pengenaan retribusi terhadap persewaan video kaset, laser disk dan sejenisnya duplikasi dengan Pajak Pertambahan Nilai sesuai UU No. 18 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak atas Penjualan Barang Mewah;</li><li>3. Taman rekreasi bukan merupakan objek Pajak Hiburan, kecuali hiburan di dalam taman rekreasi yang dipungut bayaran, sesuai Pasal 43 ayat (1) PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.</li></ol> |

- Ditjen Perimbangan Keuangan

# Detail Peraturan Daerah

## Kab. Magelang

|               |  |
|---------------|--|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah   |
| Pemda         | Kab. Magelang  |
| Jenis         | Perda  |
| Nomor         | 3/2003   |
| Tentang       | Perubahan Kedua atas Perda No. 2 Tahun 2001 Jo. 1 Tahun 1999 Pajak Hiburan   |
| Status        | Batal  |
| KMK           | S-263/MK.7/2007 Tgl. 6 Desember 2007   |
| Kepmendagri   | -  |
| Tindak Lanjut | -  |
| Sektor        | Budaya dan Pariwisata  |
| Alasan        | <p>Dibatalkan, dengan alasan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kolam pemancingan dan persewaan video kaset, laser disk dan sejenisnya bukan merupakan objek Pajak Hiburan sesuai Pasal 43 ayat (1) PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah;</li><li>2. Pengenaan retribusi terhadap persewaan video kaset, laser disk dan sejenisnya duplikasi dengan Pajak Pertambahan Nilai sesuai UU No. 18 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak atas Penjualan Barang Mewah;</li><li>3. Taman rekreasi bukan merupakan objek Pajak Hiburan, kecuali hiburan di dalam taman rekreasi yang dipungut bayaran, sesuai Pasal 43 ayat (1) PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah;</li><li>4. Struktur dan besarnya tarif pajak maupun perubahannya harus ditetapkan secara definitif dalam Perda sesuai Pasal 24 ayat (3) huruf b UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.</li></ol> |

- Ditjen Perimbangan Keu

# Detail Peraturan Daerah

## Kab. Magelang

|               |  |
|---------------|--|
| Provinsi      | Provinsi Jawa Tengah                             |
| Pemda         | Kab. Magelang                                    |
| Jenis         | Perda  |
| Nomor         | 3/2004   |
| Tentang       | Retribusi Izin Usaha Perdagangan                 |
| Status        | Batal  |
| KMK           | S-131/MK.10/2005 Tgl. 13 Okt 2005                |
| Kepmendagri   | -  |
| Tindak Lanjut | -  |
| Sektor        | Industri dan Perdagangan                         |
| Alasan        | Revisi, S-131/MK.10.2005 tanggal 13 Oktober 2005 |

Ditjen Perimbangan Keuangan

# Detail Peraturan Daerah

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN MAGELANG  
PANSUS III**

---

Perihal: Laporan Panitia Khusus III  
dalam Pembahasan Raperda  
tentang Perusda Ketep Pass

Kepada  
Yth. Pimpinan D P R D  
Kabupaten Magelang  
di  
KOTA MUNGKID

**I. DASAR**

1. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang nomor:11/PIMP/DPRD/2010 tanggal 2 Desember 2010 tentang Pembentukan Panitia Khusus Pembahas 3 (Tiga) Buah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang
2. Surat Ketua DPRD Kabupaten Magelang, nomor: 170/899/09/2010 tanggal 16 November 2010 tentang Revisi Jadwal Kegiatan DPRD Kabupaten Magelang.

**II. JENIS KEGIATAN**

1. Rapat Internal Panitia Khusus III;
2. Study Komparasi/ Kunjungan Kerja;
3. Rapat Kerja dengan Eksekutif;

**III. MAKSUD DAN TUJUAN**

Laporan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran singkat tentang kegiatan Pansus III dalam menyikapi dan mencermati serta melakukan pembahasan terhadap Raperda tentang Perusahaan Daerah Ketep Pass, baik secara internal maupun bersama eksekutif.

**IV. PELAKSANAAN**

1. Hari/ Tanggal : Jum'at s/d. Sabtu, 3 s/d. 4 Desember 2010;  
Waktu : Pukul 09.00 WIB. s.d. selesai;  
Tempat : Ruang Sidang II DPRD;  
Acara : Rapat Internal Pansus III ;  
Peserta : Seluruh Pimpinan & Anggota Pansus III DPRD.
2. Hari/ Tanggal : Rabu s/d. Jum'at, 8 s/d 10 Desember 2010;  
Waktu : Pukul 09.00 WIB s.d. selesai;  
Tempat : DPRD Kabupaten Malang;  
Acara : Study Banding Terkait Pembahasan Raperda;  
Peserta : Seluruh Pimpinan & Anggota Pansus III DPRD.

3. Hari/ Tanggal : Senin dan Sabtu, 6 dan 11 Desember 2010;  
Waktu : Pukul 09.00 WIB s.d. selesai;  
Tempat : Ruang Lobby Lt II DPRD;  
Acara : Rapat Kerja dengan Eksekutif;  
Peserta : Seluruh Anggota Pansus III dan menghadirkan:  
Asisten II Sekda, Dinas Pariwisata, DPPKAD, Bagian  
Perekonomian, Bagian Hukum serta Pengelola Ketep  
Pass.

## V. HASIL PEMBAHASAN

Ketep Pass merupakan salah satu obyek wisata di wilayah Kabupaten Magelang yang mempunyai potensi relatif besar dalam menghasilkan PAD sebagai usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga sebagai aset daerah Ketep Pass perlu ditingkatkan baik pengembangan maupun pengelolannya.

Namun sampai saat ini kepemilikan aset Ketep Pass belum sepenuhnya milik Kabupaten Magelang, karena berdasarkan Perjanjian Kerjasama (MOU) antara Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan Pemerintah Kabupaten Magelang Nomor 01 Tahun 2006 dan Nomor 02/PERJ/II/2006 tentang Pengelolaan dan Pengembangan Obyek Wisata Ketep Pass, bahwa hasil dari pengelolaan Ketep Pass dibagi 50 % untuk Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan 50 % untuk Pemerintah Kabupaten Magelang.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka Pansus III berpendapat:

1. Mendukung dan memandang perlu ditingkatkannya status Pengelolaan Obyek Wisata Ketep Pass menjadi Perusahaan Daerah dengan harapan dapat memupuk dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, namun sebelum dirubah menjadi Perusahaan Daerah, diharapkan Ketep Pass terlebih dahulu 100 % menjadi milik Kabupaten Magelang.
2. Secara normatif Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tidak pantas dan tidak relevan apabila anggaran yang telah diberikan kepada Kabupaten Magelang sebagai daerah bawahannya kemudian diklaim menjadi aset provinsi, apalagi anggaran tersebut bersifat bantuan atau hibah.

Untuk itu perlu diadakannya klarifikasi atau kajian ulang baik secara hukum maupun secara sistem administrasi anggaran terhadap pengklaiman Aset Ketep Pass oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, mengingat dana-dana Provinsi yang telah diberikan tersebut bersumber pada APBD murni dan ingub atau dengan nomor rekening 2.F.0.a.

3. Dalam Ranerda disebutkan bahwa modal dasar yang harus disetor oleh masing-masing pihak adalah 60 % oleh Pemerintah Kabupaten Magelang dan 40 % oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, namun pada *sharing* pendapatannya 50 % - 50%, hal tersebut tentunya tidak adil dan jelas merugikan pihak Kabupaten Magelang.

4. Sehingga dengan kepemilikan murni Kabupaten Magelang, Ketep Pass diharapkan dapat menjadi ikon atau primadona pariwisata di Kabupaten Magelang, sekaligus sebagai penyumbang Pendapatan Asli Daerah yang relatif besar sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat.

## VI. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Dengan alasan dan pertimbangan diatas, Pansus III dan Eksekutif sepakat bahwa Raperda tentang Perusda Ketep Pass belum dapat ditetapkan pada rapat paripurna saat ini, serta pembahasannya dilanjutkan pada masa sidang I tahun 2011, dengan harapan aset Ketep Pass bisa 100 % menjadi milik Kabupaten Magelang.
2. Untuk mewujudkan harapan tersebut perlu dilakukan langkah-langkah kongkrit, maka pada kesempatan ini pula Pansus III memberikan beberapa rekomendasi kepada DPRD maupun kepada Pemerintah Kabupaten Magelang, yaitu:
  - a. Langkah Politis.  
Melakukan langkah-langkah dengan loby politik kepada DPRD Propinsi Jawa Tengah maupun kepada pejabat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, bahkan apabila diperlukan dapat melakukan audiensi dengan Mantan Gubernur Jawa Tengah (Bapak H. Mardiyanto) selaku penggagas berdirinya Ketep Pass dengan jadwal dan waktu yang tepat sehingga proses magelangisasi Ketep Pass akan dapat segera tercapai.
  - b. Langkah Hukum  
Adanya upaya agar pihak Provinsi dan Kabupaten dapat kembali mengkaji aturan atau dasar hukum yang ada, mengingat aturan atau MOU yang berlaku sudah tidak lagi relevan dengan kondisi saat ini.
  - c. Langkah Birokrasi  
Perlu adanya koordinasi intensif yang harus dilakukan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, sehingga dalam menyusun MOU baru nantinya benar-benar dapat menguntungkan kabupaten magelang, sesuai dengan hasil *up daung* nilai aset ketep Pass oleh pihak-pihak terkait minimal 55 % milik Pemerintah Kabupaten Magelang dan 45 % milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, sebelum menjadi 100 % menjadi milik Pemerintah Kabupaten Magelang dan seterusnya.

## VII. PENUTUP

Demikianlah laporan hasil rapat kerja Pansus III DPRD Kabupaten Magelang dalam rangka pembahasan Raperda tentang Perusahaan Daerah Ketep Pass Kabupaten Magelang, kami susun guna untuk menjadikan periksa serta kirannya dapat dijadikan sebagai bahan kajian untuk menentukan arah kebijakan selanjutnya.



Kota Mungkid, 14 Desember 2010

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN MAGELANG  
PANSUS III**

Ketua,

Wakil Ketua,

**SUKUR AKHADI**

**M A S H A R I**

Anggota:

- |                                |       |       |
|--------------------------------|-------|-------|
| 1. ARIF RAHMANTO               | ..... |       |
| 2. BAGIYO WIDI NUGROHO         |       | ..... |
| 3. SUNARNO                     | ..... |       |
| 4. ARIYADI                     |       | ..... |
| 5. SAWOYO                      | ..... |       |
| 6. SURYATONO, SE.              |       | ..... |
| 7. H.M. LUTFI MA, ST., M.Kom   | ..... |       |
| 8. LILIK TRI HANDOKO, Am.Pd.OR |       | ..... |
| 9. SARIYAN ADIYANTO, SE.       | ..... |       |
| 10. EKO SUSILO                 |       | ..... |
| 11. JOKO SUSILO                | ..... |       |
| 12. A. TONDO, S.Sos.           |       | ..... |

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN MAGELANG  
PANSUS IV**

---

Perihal: **Laporan Panitia Khusus IV**  
**Dalam Pembahasan Atas**  
**2 (Dua) Buah Raperda**

Kepada  
Yth. Pimpinan DPRD  
Kabupaten Magelang  
di  
KOTA MUNGKID

**I. DASAR**

1. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang nomor: 08/DPRD/2010 tanggal 20 Agustus 2010 tentang Pembentukan Panitia Khusus Pembahas 10 (Sepuluh) Buah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang
2. Surat Ketua DPRD Kabupaten Magelang, nomor: 170/657/09/2010 tanggal 2 Agustus 2010 tentang Jadwal Kegiatan DPRD Kabupaten Magelang.
3. Surat Ketua DPRD Kabupaten Magelang, nomor: 170/766/09/2010 tanggal 6 September 2010 tentang Perubahan Jadwal Kegiatan DPRD Kabupaten Magelang.

**II. JENIS KEGIATAN**

1. Rapat Internal Panitia Khusus IV;
2. Study Komparasi/ Kunjungan Kerja;
3. Rapat Kerja dengan Eksekutif;

**III. MAKSUD DAN TUJUAN**

Laporan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran singkat terkait hasil pembahasan atas 2 (dua) buah raperda yang telah dilaksanakan oleh Panitia Khusus IV DPRD, baik secara internal maupun dengan pihak eksekutif.

**IV. PELAKSANAAN**

1. Hari/ Tanggal : Sabtu s/d. Rabu, 21 Agust s/d. 1 Sept 20010;  
Waktu : Pukul 09.00 WIB. s.d. selesai;  
Tempat : Ruang Komisi D dan Lobby Lt II DPRD;
2. Hari/ Tanggal : Rabu s/d. Jum'at, 22 s/d 24 Sept 2010;  
Waktu : Pukul 08.00 WIB s.d. selesai;  
Tempat : RSUD Kab. Tulungagung ;
3. Hari/ Tanggal : Sabtu s/d. Selasa, 25 s/d 28 Sept 2010;  
Waktu : Pukul 09.00 WIB s.d. selesai;  
Tempat : Ruang Lobby Lt II DPRD ;

## **V. HASIL PEMBAHASAN**

Setelah mempelajari, mencermati dan melaksanakan pembahasan baik secara internal maupun dengan eksekutif atas Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan dan Pencabutan Perda Nomor 4 Tahun 2002 tentang Minuman Keras/ Beralkohol, dapat kami sampaikan beberapa hal sebagai berikut:

### **A. Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan**

1. Sebagai pengganti Perda Nomor 3 Tahun 2005 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kondisi masyarakat saat ini, maka Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan disusun dengan harapan dapat meningkatkan mutu dan fungsi pelayanan rumah sakit, baik dari sisi aspek ekonomi maupun aspek sosial ;
2. Komitmen RSUD Muntilan dalam meningkatkan mutu pelayanannya agar segera direalisasikan secara konkrit, karena berdasarkan tinjauan langsung di lapangan, bahwa beberapa sarana prasarana rumah sakit kondisinya relatif memprihatinkan serta masih adanya berbagai aduan dari masyarakat yang menyebutkan bahwa pelayanan di rumah sakit masih kurang memuaskan ;
3. Perubahan tarif yang diajukan oleh eksekutif belum benar-benar disesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat saat ini serta belum mencerminkan keberpihakannya kepada masyarakat miskin, karena dalam mengukur tingkat kondisi sosial ekonomi masyarakat tidak dilakukan dengan tahapan kajian ilmiah, baik yang dilakukan oleh tim akademisi maupun dari pihak rumah sakit sendiri ;
4. Dalam penyusunan tarif biaya rumah sakit, harus didahului dengan penghitungan unit chost atau biaya per paket pada setiap jenis pelayanannya, namun untuk pelayanan di kelas III dapat diberikan subsidi silang dari pembiayaan kelas di atasnya sehingga ketika Raperda ditetapkan dirasa tidak memberatkan, khususnya bagi masyarakat miskin di Kabupaten Magelang;
5. Pada Raperda baru juga harus disesuaikan dengan pelaksanaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), mengingat sesuai Peraturan Perundang-undangan yang ada, bahwa pada tahun 2011 RSUD Muntilan harus sudah melaksanakan pengelolaan keuangan dengan sistem BLUD, yang berarti bahwa rumah sakit diberi kewenangan untuk mengelola sistem keuangannya secara mandiri;
6. Sebelum adanya penyesuaian tarif rumah sakit dengan Perda yang baru, Pansus IV menekankan agar RSUD Muntilan segera dapat meningkatkan mutu manajemen rumah sakit, dengan berbagai langkah diantaranya:
  - adanya peningkatan mutu pelayanan dan profesionalisme SDM ;
  - adanya usaha peningkatan ilmu pengetahuan & teknologi; serta
  - adanya perubahan sikap/ prilaku untuk menjadi lebih baik.

dengan itu RSUD Muntilan kedepan diharapkan dapat menjadi rumah sakit yang benar-benar *akuntabel*, *transparan* serta menjadi rumah sakit yang berkredibilitas tinggi di mata masyarakat.

## **B. Raperda Pencabutan Perda Nomor 4 Tahun 2002 tentang Minuman Keras/ Beralkohol**

1. Filosofi dicabutnya Perda Nomor 4 Tahun 2002 karena adanya surat Mendagri nomor 188.34/1556/SJ tanggal 27 April 2010, yang mengamanatkan bahwa dengan terbitnya Undang-Undang 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah & Retribusi Daerah, maka aturan tentang retribusi dan SIUP Minuman Keras menjadi kewenangan pusat, sehingga Perda Nomor 4 Tahun 2002 tentang Minuman Keras/ Beralkohol di Kabupaten Magelang dianggap cacat hukum;
2. Namun setelah mempelajari isi Perda dengan seksama, bahwa di dalam Perda Minuman Keras/ Beralkohol dimaksud sama sekali tidak mengatur *struktur* maupun *besaran* tarif retribusi, tetapi hanya memuat pelarangan dan pembatasan: peredaran, penjualan maupun pemakaian minuman keras di Kabupaten Magelang, sehingga Pansus IV berpendapat bahwa Perda Nomor 4 Tahun 2002 tersebut tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan di atasnya;
3. Apabila Perda Nomor 4 Tahun 2002 dipaksakan untuk dicabut, padahal Perda baru yang mengatur pelarangan peredaran, penjualan maupun pemakaian minuman keras di Kabupaten Magelang belum ada, maka dalam masa kefakumannya nanti dikhawatirkan miras akan merajalela, yang pada akhirnya masyarakatlah yang akan dirugikan.

## **VI. KESIMPULAN DAN SARAN**

1. Dengan berbagai alasan dan pertimbangan diatas, maka Raperda tentang Retribusi pada RSUD Muntilan belum dapat ditetapkan pada rapat paripurna ini, namun pembahasan tetap akan dilanjutkan sampai dengan pihak eksekutif melalui RSUD Muntilan dan SKPD terkait melakukan merevisi draft Raperda yang sudah benar-benar disesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat Kabupaten Magelang saat ini dengan melakukan beberapa tahapan kajian terlebih dahulu, serta tidak mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan di atasnya;
2. Pencabutan Perda Nomor 4 Tahun 2002 tentang Minuman Keras/ Beralkohol perlu untuk dikaji ulang sampai dengan adanya Raperda baru yang mengatur pelarangan: baik produksi, peredaran, penjualan maupun pemakaian semua jenis Minuman Keras sesuai dengan kondisi Kabupaten Magelang yang agamis dan religius dipersiapkan;
3. Kepada Pimpinan DPRD melalui Badan Legislasi Daerah, kiranya dapat mengagendakan lanjutan Pembahasan Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan pada masa sidang III tahun 2010, serta apabila memungkinkan dapat memfasilitasi terbitnya Perda inisiatif tentang Pelarangan Produksi maupun Peredaran Minuman Keras/ Beralkohol di Kabupaten Magelang selambat-lambatnya pada tahun 2011.

## VII. PENUTUP

Demikian laporan hasil rapat kerja Pansus IV DPRD Kabupaten Magelang dalam rangka pembahasan Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan pada RSUD Muntilan dan Pencabutan Perda Nomor 4 Tahun 2002 tentang Minuman Keras/ Beralkohol di Kabupaten Magelang, kami susun guna untuk menjadikan periksa.

Kota Mungkid, 5 Oktober 2010

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN MAGELANG  
PANSUS IV**

Ketua,

Wakil Ketua,

**SUKUR AKHADI**

**LILIK TRI HANDOKO, Am.Pd.OR.**

Anggota:

- |                        |       |
|------------------------|-------|
| 1. MASHARI             | ..... |
| 2. A. TONDO, S.Sos.    | ..... |
| 3. ARIF ROHMAN IMAM    | ..... |
| 4. JOKO SUSILO         | ..... |
| 5. ACHMAD AFIFUDIN     | ..... |
| 6. SAWOYO              | ..... |
| 7. ARIYADI             | ..... |
| 8. WIDODO, ST.         | ..... |
| 9. BAGIYO WIDI NUGROHO | ..... |
| 10. SAFRUDIN           | ..... |