

KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

(Studi Pelaksanaan Prolegda di DPRD Kota Balikpapan Tahun 2012)

Tesis



Oleh :

YUDI AKHIRUDDIN, SH

No. Mhs: 119 127 06

PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2013

KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

(Studi Pelaksanaan Prolegda di DPRD Kota Balikpapan Tahun 2012)

Tesis

Oleh:

YUDI AKHIRUDDIN

No. Mhs : 119 127 06

BKU : HTN/HAN

Program studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam ujian Tesis

Pembimbing I

Dr. H. Saifuddin, S.H.,M.Hum

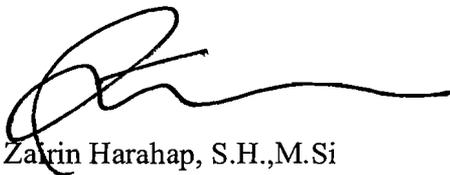


Tanggal.....

29/3/13

Pembimbing II

H. Zairin Harahap, S.H.,M.Si



Tanggal.....

28/3-13

Mengetahui

Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Dr. Ni Ni Matul Huda, S.H.,M.Hum

KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

(Studi Pelaksanaan Prolegda di DPRD Kota Balikpapan Tahun 2012)

Oleh:

YUDI AKHIRUDDIN

No. Mhs : 119 127 06

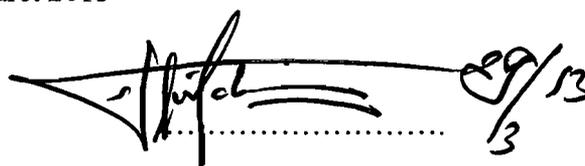
BKU : HTN/HAN

Program studi : Ilmu Hukum

Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan dinyatakan LULUS pada hari sabtu, 2 maret 2013

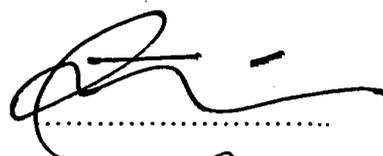
Pembimbing I

Dr. H. Saifuddin, S.H.,M.Hum



Pembimbing II

H. Zairin Harahap, S.H.,M.Si



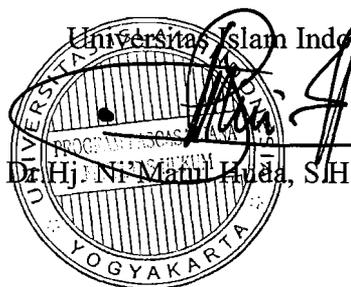
Anggota Penguji

Ridwan, SH. M.Hum



Mengetahui

Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Dr. Hj. Ni Mami Huda, S.H.,M.Hum

MOTTO

**IF WE JUST WORRY ABOUT THE BIG PICTURE, WE ARE POWERLESS
SO MY SECRET IS TO START RIGHT AWAY DOING WHATEVER LITTLE WORK I CAN DO
I TRY TO GIVE JOY TO ONE PERSON IN THE MORNING
AND REMOVE THE SUFFERING OF ONE PERSON THE AFTERNOON
THAT'S THE SECRET! START RIGHT NOW.....**

-SISTER CHAN KHONG-

HALAMAN PERSEMBAHAN

I Dedicated This to....

- ❖ **The Greatest Allah SWT**
- ❖ **My Beloved Bapak and Mami**
- ❖ **My Beloved Wife and Daughter**
- ❖ **My Beloved Brother and family**
- ❖ **My beloved Sister and family**

.....Thanks for Everything.....

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

**KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
(Studi Pelaksanaan Prolegda di DPRD Kota Balikpapan tahun 2012)**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 26 maret 2013

Yudi Akhiruddin

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Dengan mengucapkan puji dan syukur kepada Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan berkat-Nya sehingga penulis telah berhasil menyelesaikan tesis yang berjudul “*Kedudukan Prolegda Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”(studi pelaksanaan prolegda di DPRD Kota Balikpapan Tahun 2012).

Adapun penyusunan tugas akhir tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Berkat bimbingan dan sumbangan pemikiran yang telah diberikan oleh berbagai pihak serta atas perhatian dan partisipasi baik berbentuk saran, nasihat, doa serta dukungan moril yang kesemuanya itu telah membantu penulis dalam melalui semua kesulitan sehingga dapat menyelesaikan Tugas Akhir Tesis ini dengan baik.

Dalam kesempatan ini, penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penyusunan Tugas Akhir Tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung kepada:

1. Bapak Dr. Syaifuddin, SH. M.Hum selaku dosen pembimbing sekaligus dosen penguji yang telah banyak meluangkan waktu untuk memberikan petunjuk, saran dan bimbingan sehingga tugas akhir ini dapat diselesaikan.

2. Bapak Zairin Harahap, SH. MSi selaku dosen pembimbing sekaligus dosen penguji yang telah banyak meluangkan waktu untuk memberikan petunjuk, saran dan bimbingan sehingga tugas akhir ini dapat diselesaikan.
3. Orang tua ku Capt. H. Syamsuddin Sayuti, MM dan Hj. Kusniyati yang selalu memberikan dukungan baik doa maupun materiil.
4. Istri ku dr. Dhaniar Rieskianie dan anak perempuan ku Allya Ayudia Nur Fakhriani
5. Saudara ku H.M. Awaluddin, SE. MM beserta keluarga
6. Saudari ku Hj. Nur Evi Oktavianti, ST, Menv&sust beserta keluarga
7. Teman-teman angkatan 26 Program Pasca Sarjana FH UII khususnya BKU HTN/HAN
8. Dan semua pihak baik secara langsung maupun tidak langsung ikut membantu sehingga Tugas Akhir ini dapat terselesaikan.

Dengan di iringi doa, semoga Allah SWT membalas budi baik anda semua.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari sempurna, untuk itu penulis mengharap kritik dan saran yang membangun sehingga bermanfaat untuk kesempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membaca tesis ini.

Wassalamualaikum. Wr.Wb

Yogyakarta, Maret 2013

Yudi Akhiruddin, SH

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kerangka Teori	9
E. Metode Penelitian	21
F. Sistematika Penulisan	23
BAB II OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN	
A. Keberadaan Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan.....	26
B. Prinsip-Prinsip Dasar Otonomi Daerah dan Kewenangan Otonomi Daerah	44
C. Kedudukan DPRD Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah	62
BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG PROGRAM LEGISLASI DAERAH	
A. Dasar Hukum Prolegda.....	68

B. Maksud dan Tujuan Prolegda	71
C. Mekanisme Penyusunan Prolegda	76
D. Prolegda Sebagai Pedoman Dalam Pembentukan Peraturan Daerah	86

BAB IV KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA BALIKPAPAN

A. Deskripsi Pelaksanaan Prolegda di Kota Balikpapan	92
B. Kedudukan Prolegda Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan	99
C. Faktor Pendukung dan Penghambat Prolegda Kota Balikpapan	100
D. Pertimbangan Suatu Raperda diluar Prolegda Dapat Disahkan Menjadi Peraturan daerah.....	103

BAB V PENUTUP

A. Simpulan	107
B. Saran	110

DAFTAR PUSTAKA	112
----------------------	-----

LAMPIRAN	
----------------	--

**KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
(Studi Pelaksanaan Prolegda di DPRD Kota Balikpapan Tahun 2012)**

Oleh: Yudi Akhiruddin SH

ABSTRAK

Dengan adanya otonomi daerah, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang besar. Salah satunya adalah membuat Peraturan daerah. Dalam membentuk suatu peraturan yang baik diperlukan adanya program legislasi agar produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan tetap berada dalam kesatuan hukum nasional. Dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada Pemerintah Daerah dalam membentuk suatu Peraturan Daerah, menyebabkan Program Legislasi Daerah memiliki kedudukan yang sangat penting. Mengingat dalam Program Legislasi Daerah memuat urutan skala prioritas Rancangan Peraturan Daerah setiap tahunnya yang akan dibahas oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Sehingga diharapkan Peraturan Daerah yang dihasilkan disusun secara terencana, terpadu dan sistematis sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normative. Penulis juga melakukan studi lapangan baik berupa wawancara maupun studi kepustakaan risalah persidangan. Studi kepustakaan dipergunakan sebagai bahan perbandingan antara fakta yang ada di lapangan dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun hasil dari penelitian ini adalah penetapan Peraturan Daerah diluar Prolegda di DPRD Kota Balikpapan tahun 2012 sudah sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun pada praktik di lapangan masih menemui beberapa kendala, seperti: faktor pendanaan dan sumber daya manusia.

Kata kunci: Peraturan Daerah, Prolegda.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia saat ini telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma dari sentralistik ke arah desentralisasi, yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Pasca reformasi, eksistensi Pemerintah Daerah mulai menonjol. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa otonomi daerah dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Dalam konteks ini, daerah diberikan kekuasaan untuk membangun sendiri daerahnya tanpa harus menunggu persetujuan pemerintah pusat.

Sejalan dengan hal tersebut pemerintah daerah kini berwenang penuh merancang dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai kebutuhan daerahnya masing-masing. Oleh sebab itu, dibuat suatu peraturan perundang-undangan yang bertujuan memperbesar peranan Pemerintah Daerah. Menurut Attamimi,¹ peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan peraturan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.

Pasca perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa” Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan

¹ Hamid S Attamimi sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, & R. Nazriyah, “*Teori & Pengajuan Peraturan Perundang-Undangan*”, Nusa Media, Bandung, hlm 11

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta ayat (6) bahwa” Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”². Hal tersebut juga tertuang dalam Pasal 95 ayat (1) Peraturan Pemerintah yang berbunyi:” DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah”³. Dengan demikian, kewenangan membentuk peraturan daerah telah bergeser yang semua berada di tangan kepala daerah, kini berada di tangan DPRD. Dengan adanya perubahan tersebut diharapkan Pemerintah Daerah mampu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Setiap daerah otonom baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dan disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan ini diharapkan masing-masing daerah mampu menterjemahkan keinginannya untuk maju dan berkembang demi kepentingan masyarakat yang maju dan sejahtera. Dalam perspektif daerah otonom, salah satu landasan hukum yang dipergunakan oleh Pemerintah Daerah adalah berbagai peraturan daerah yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam Pasal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya dalam ayat (2) dipertegas bahwa peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.

Berdasarkan amanat amendemen Undang-Undang Dasar 1945, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pembentuk peraturan daerah itu pada

² Lihat UUD 1945 Pasca Amendemen

³ Sadu Wasistiono & Yonatan Wiyoso, “*Meningkatkan Kinerja DPRD*”, Fokus Media 2009, hlm 24

dasarnya yaitu DPRD. Kepala Daerah ikut membahas rancangan peraturan daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama, sebagai persyaratan untuk pengesahan lebih lanjut oleh kepala daerah. Dapat diartikan pemegang kekuasaan pembentuk perda adalah DPRD sebagai badan legislatif daerah, bukan kepala daerah.⁴

Pelaksanaan desentralisasi dengan pemberian otonomi kepada daerah tidak serta merta dapat memenuhi seluruh keinginan daerah bahwa dengan otonom seluruh kegiatan pemerintahan akan berjalan lancar. Keberhasilan suatu daerah otonom sangat bergantung pada pemerintah daerah dalam hal ini Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta perangkat daerah lainnya. Dengan demikian perlu adanya hubungan yang harmonis antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah selain diselenggarakan menurut ketentuan UU 32 tahun 2004, juga memerlukan berbagai produk peraturan perundang-undangan lainnya yang bersifat kedaerahan yang disebut Peraturan Daerah guna mewujudkan otonomi daerah yang sesuai harapan.

Dalam perkembangan pemerintahan daerah otonom, eksistensi peraturan daerah ternyata banyak memberikan kekhususan bagi masing-masing pelaksanaan pemerintahan daerah itu sendiri. Tidak sedikit pemerintah daerah yang membuat peraturan daerah sesuai dengan ciri khas masing-masing daerah. Prof. Jimly Asshiddiqie berpendapat⁵ :

Dalam keadaan yang normal, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan Undang-Undang Dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya, akan tetapi kadang-kadang kurang terbayangkan bahwa aka

⁴ Iemas Masithoh M. Noor, "Dinamika Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum, Litigasi*, Edisi No.1 Vol 10 februari 2009, hlm 2

⁵ Jimly Asshiddiqie, "*Hukum Tata Negara Darurat*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 1

nada keadaan lain yang bersifat tidak normal, dimana sistem hukum yang biasa itu tidak dapat diharapkan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum itu sendiri.

Berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah telah pula diatur dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang prosedur dan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan yang didalamnya mencakup Peraturan Daerah. Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang baik merupakan salah satu dasar bagi pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan Daerah yang baik tersebut dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat, sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatur suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah.

Dalam beberapa tahun terakhir, perda-perda tersebut dibentuk tanpa melalui proses mekanisme suatu program yang terpadu, terstruktur dan terencana mengakibatkan hasil dari produk perda tersebut kurang optimal. Akibatnya perda yang dihasilkan tersebut diubah di kemudian hari bahkan dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, kedudukan Program Legislasi Daerah (Prolegda) sangat penting mengingat menjadi dasar atau acuan pemerintah di daerah untuk melaksanakan proses pembangunan. Dalam pembentukan Peraturan Daerah yang baik diperlukan beberapa ketentuan, secara garis besar ketentuan tersebut dibagi menjadi beberapa tahapan, seperti perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tahapan perencanaan pembentukan Peraturan Daerah

dimulai dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang bertujuan mendesain Peraturan Daerah secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Daftar Raperda yang ada di dalam Prolegda setiap tahun mencerminkan skala prioritas yang disusun oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sampai dengan tahapan terakhir, yakni tahapan pengundangan dan penyebarluasan suatu Raperda.

Seperti halnya yang terjadi di Pemerintah Kota Balikpapan. Terdapat produk Peraturan Daerah yang telah ditetapkan tidak sesuai dengan apa yang tercantum di dalam Prolegda Kota Balikpapan. Akibatnya gambaran pembangunan daerah yang telah ditetapkan oleh Walikota bersama DPRD tidak seluruhnya dapat terealisasi dalam Peraturan Daerah bahkan terdapat Peraturan Daerah yang dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Program Legislatif Daerah (Prolegda) sendiri memiliki kedudukan yang sangat penting dalam pembahasan Peraturan Daerah, karena menjadi acuan atau pedoman Pemerintah Kota dan DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 tahun 2011.

Adapun ketentuan mengenai perencanaan, penyusunan dan pembahasan Prolegda diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut telah menentukan sumber hukum, tata urutan, materi muatan, pemberlakuan, pengujian, bahkan perencanaan dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk tingkat nasional (undang-undang) terdapat ketentuan tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas), sedangkan untuk tingkat daerah terdapat program Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda merupakan cermin tentang Perda-Perda yang akan dibuat dalam satu periode pemerintahan sekaligus menjadi mekanisme pembuatan perda itu sendiri. Dari Prolegda akan tercermin politik hukum ditingkat daerah dalam arti hukum-hukum (Perda)

apa yang akan dibuat oleh daerah selama satu periode. Prolegda ini sangat penting mengingat bahwa menurut UU No.32 Tahun 2004 Perda itu mempunyai kedudukan yang kuat karena dapat langsung berlaku tanpa pengawasan preventif. Dalam kedudukannya yang demikian maka kalau isi sebuah perda salah, misalnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bahkan bertentangan dengan empat kaidah penuntun hukum di Negara hukum Pancasila maka akibatnya bisa sangat serius. Itulah alasan perlunya Prolegda.⁶

Prolegda merupakan instrumen penting dalam pembentukan peraturan daerah karena Prolegda akan menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membuat skala prioritas dalam pembentukan Perda sehingga pembangunan daerah dapat terencana, sistematis dan terarah. Menurut A.A. Oka Mahendra, ada beberapa alasan obyektif mengapa Prolegda diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, antara lain:⁷

1. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Peraturan Daerah;
2. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan peraturan daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah;
3. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;

⁶ Moh. Mahfud, MD, "Politik hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah" *Jurnal Hukum*, Edisi No.1 Vol 14 Januari 2007, hlm 17.

⁷ Muhamad Askari Utomo, "Urgensi Program Legislasi Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Makassar", dalam www.pasca.unhas.ac.id, akses 7 april 2012

4. Mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan;
5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah

Dalam proses pembentukan Prolegda yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dibutuhkan data dan informasi yang sebanyak mungkin. Dalam hal ini DPRD maupun Pemerintah Kota Balikpapan serta Dinas terkait harus lebih aktif turun ke masyarakat agar dapat mengetahui secara pasti peraturan apa yang dibutuhkan untuk mananggapi permasalahan yang terjadi di tengah masyarakat sehingga tercipta Peraturan Daerah yang selaras, tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan responsif.

Dalam perjalanannya, dalam satu periode Pemerintahan Daerah Kota Balikpapan tidak semua Raperda yang masuk dalam Prolegda dapat disahkan menjadi Peraturan Daerah. Hal ini dikarenakan beberapa faktor seperti faktor politik, sosial dan sumber daya manusia yang ada di pemerintah daerah tersebut.

Dalam praktiknya, DPRD bersama Pemerintah Kota Balikpapan telah menetapkan Perda yang bukan berdasarkan Prolegda tahunan yang telah ditetapkan bersama. Yakni pada tahun 2012 yaitu Perda mengenai pembentukan Kecamatan Kota Balikpapan.

Hal tersebut sesungguhnya tidak melanggar ketentuan, karena hal tersebut seperti yang dimuat dalam UU No. 12 tahun 2011 Pasal 38 ayat (2) serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 tahun 2011. Akan tetapi hal tersebut dapat mengakibatkan tertundanya pembahasan Raperda yang telah ditetapkan dalam Prolegda. Adapun hal-hal yang menjadi pengecualian menurut ketentuan tersebut antara lain untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; akibat kerja sama dengan pihak lain; dan keadaan tertentu lainnya yang

memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dan dianalisis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Program legislasi Daerah (Prolegda) dalam pembentukan Peraturan Daerah?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat Prolegda Kota Balikpapan?
3. Apa pertimbangan suatu Rancangan Peraturan Daerah yang tidak termasuk dalam Prolegda dapat dibahas oleh DPRD?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah
2. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat Prolegda Kota Balikpapan
3. Untuk mengetahui apa yang menjadi pertimbangan suatu Rancangan Peraturan daerah yang tidak termasuk dalam prolegda dapat dibahas oleh DPRD

D. Kerangka Teori

1. Teori Otonomi Daerah

Pasca reformasi, sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia pada hakikatnya mengalami pergeseran dari sentralistik yang berpusat pada Pemerintah Pusat menjadi desentralistik yang menonjolkan peranan Pemerintah Daerah. Dalam desentralisasi Pemerintah Daerah diberikan wewenang yang seluas-luasnya untuk mengurus daerahnya sendiri tanpa harus menunggu dari Pemerintah Pusat. Pasca perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa” Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta ayat (6) bahwa” Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”⁸. Untuk itu maka Pemerintah Daerah harus membentuk Peraturan Daerah guna mengurus kepentingan serta pembangunan di daerahnya sehingga masyarakat dapat sejahtera sesuai dengan prinsip otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri(*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain

⁸ Lihat UUD 1945 Pasca Amandemen

mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-Perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri)⁹

Secara universal, Sarundajang berpendapat bahwa asas pemerintahan daerah mencakup tiga asas penting, yakni:¹⁰

1. Asas desentralisasi
2. Asas dekonsentrasi
3. Tugas pembantuan

Menurut UU 12 Tahun 2008 Pasal 1 angka 7,8, dan 9 pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pengertian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Selanjutnya tugas pembantuan memiliki pengertian penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.¹¹

Pembentukan perda merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008. Dengan adanya

⁹ M. Laica Marzuki, "Berjalan-Jalan di Ranah Hukum", Buku kesatu, edisi revisi, Ctk Kedua, Sekjen&Kepaniteraan MK, Jakarta, 2006, hlm 161

¹⁰ Sarundajang, "Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah", Sinar Harapan, hlm 32

¹¹ Lihat UU No 12 Tahun 2008

kewenangan ini daerah dapat membuat kebijakan daerah yang berupa peraturan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga peningkatan kesejahteraan rakyat dapat tercapai. Dalam Undang-Undang 32 tahun 2004 terdapat beberapa kewenangan yang tidak diatur oleh Pemerintah Daerah, antara lain politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan kebijakan fiskal. Adapun beberapa kewenangan tersebut yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat merupakan wujud dari dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Koesoemahatmadja menyebutkan¹² bahwa otonomi daerah mengandung arti “membuat undang-undang sendiri”(selfwetgeving) yang dalam perkembangannya juga mencakup *zelfbestur* (pemerintah sendiri). Dari pengertian tersebut undang-undang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah.

2. Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Daerah

Pembahasan mengenai kedudukan Prolegda dalam pembentukan Peraturan Daerah memiliki kaitan dengan konsep atau teori pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Yuliandri¹³, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

¹² Koesoemahatmadja, “Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia”, Bina Cipta Bandung, hlm 14

¹³ Yuliandri, “Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik”, PT. Raja Grafindo, Jakarta hlm 2

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan Negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung* sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:¹⁴

1. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*)
2. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*)
3. Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*)

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik juga telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 5 yang terdiri dari:

- a) Asas kejelasan tujuan;
- b) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d) Dapat dilaksanakan;
- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) Kejelasan rumusan; dan

¹⁴ Maria Farida Indarti, "Ilmu Perundang-Undangan" Kanisius Yogyakarta 2007, hlm 226

g) keterbukaan

Istilah peraturan perundang-undangan dipakai dalam ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun istilah yang dipergunakan dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana nama dari Ketetapan MPR tersebut adalah peraturan perundang-undangan. Istilah perundang-undangan juga dipakai dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁵

Peraturan Daerah bagi Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/kota menjadi instrumen yuridis operasional untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Dalam otonomi daerah, Perda merupakan instrumen penting karena berfungsi sebagai pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, hal ini dikarenakan otonomi daerah merupakan kemandirian, yang mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan yang dimaksud mengandung makna bahwa daerah berhak membuat produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang disebut Peraturan Daerah.¹⁶

Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD bukan lagi sebagai unsur Pemerintah Daerah saja. Optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-

¹⁵ Ni'matul Huda & Nazriyah, *op.cit* hlm 3

¹⁶ Jazim Hamidi&Kemilau Motik,"*Legislative Drafting*", Total Media, 2011, hlm 61

undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah pemerintah daerah dan yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut:¹⁷

- (1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah Setelah mendapat persetujuan bersama DPRD
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran yang lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- (4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan
- (5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda
- (6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

¹⁷ Ni'matul Huda, "*Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*", Pustaka Pelajar, ctk kedua, 2009, hlm 234

- (7) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda
- (8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah
- (9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda)
- (10) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah

Berdasarkan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan di laksanakan. Dengan demikian, fungsi legislasi mempunyai arti sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan maupun sebagai pencipta keadilan social bagi masyarakat¹⁸. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam beberapa waktu terakhir, mendapat sorotan tajam dari berbagai kalangan, Sorotan ini muncul karena ketidak mampuan mayoritas anggota dan kekuatan politik yang ada di DPRD menangkap aspirasi yang berkembang di tingkat publik. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, seharusnya suara yang berkembang di tingkat publik menjadi pertimbangan utama bagi DPRD dalam

¹⁸ Sadu Wasistiono & Yonatan Wiyoso, *Op.cit*, hlm 58

merumuskan substansi Undang-undang atau di tingkat daerah berupa peraturan daerah (PERDA). Berikut peranan legislasi yang produknya berbentuk Perda:¹⁹

1. Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah
2. Perda sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah
3. Perda sebagai kontrak sosial di daerah
4. Perda sebagai pendukung pembentukam perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah

Kendati fungsi legislasi Perda dibawah kekuasaan DPRD, namun fungsi tersebut bukanlah fungsi yang mandiri, dalam arti tidak dapat diimplementasikan secara mandiri oleh DPRD itu sendiri. Sesuai Pasal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa” Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan DPRD”²⁰

Dalam hal ini, DPRD maupun Kepala daerah dapat membuat suatu Raperda yang kemudian dibahas dan disetujui bersama. Setelah disetujui Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah melalui pembubuhan tanda tangan Kepala Daerah paling lambat 30 hari setelah disetujui bersama. Namun apabila tidak ditetapkan setelah jangka waktu tersebut, secara otomatis rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan Pemerintah Daerah (pasal 43 UU No.32 tahun 2004).²¹

¹⁹ Sadu Wasistiono & Yonatan Wiyoso, *Op.cit*, hlm 59

²⁰ Lihat UU No 12 Tahun 2008

²¹ R.Siti zuhro, Lilis Mulyani dan Fitria, “*Kisruh Peraturan Daerah: mengurai masalah dan solusinya*” Habibie Centre 2010, hlm 14

3. Program Legislasi Daerah

Prolegda pada dasarnya hasil dari rumusan atau kesepakatan antara Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi atau Kabupaten. Oleh karena itu, sebelum melahirkan satu Program Legislasi Daerah, DPRD dan Pemerintah Daerah masing-masing menyusun Prolegda.²² Program Legislasi Daerah atau yang biasa disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.²³ Program legislasi berfungsi sebagai pedoman dan pengendali peraturan perundang-undangan yang berwenang membentuk Peraturan Daerah. Sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan tersebut agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang telah tercantum dalam Prolegda serta merupakan cerminan program Pemerintah yang akan dibuat dalam satu tahun mendatang. Dengan adanya Prolegda, masyarakat dapat melakukan pengawasan apakah suatu Raperda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bahkan bertentangan dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat sebelum Raperda tersebut di sahkan menjadi Perda.

Prolegda disusun berdasarkan kesepakatan mengenai skala prioritas sesuai kebutuhan daerah, perencanaan daerah, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi antara DPRD dengan Kepala Daerah dan selanjutnya ditetapkan melalui keputusan DPRD tentang Prolegda.²⁴

²² Ahmad Yani, "*Pembentukan Undang-Undang & PERDA*", Rajawali Press, 2011, hlm 52

²³ Lihat UU No. 10 tahun 2004 Pasal 1 ayat(10) jo UU No 12 tahun 2011

²⁴ Dikutip dari makalah Walikota Salatiga Yuliyanto, "*Pembentukan Perda Berbasis Partisipasi dan Transparansi di Kota Salatiga*" yang disampaikan pada seminar nasional "membangun legislasi daerah berbasis partisipasi dan transparansi" kerjasama PSHK UII dan HANNS SEIDEL FOUNDATION INDONESIA, Yogyakarta 4 februari 2012

Menurut **Prof. Dr. Sadu Wasistiono**, meskipun sudah disusun Prolegda, dalam perjalanan waktu dapat saja disisipkan rencana penyusunan Perda lainnya diluar yang telah tertuang dalam Prolegda, apabila:²⁵

- a) Ada kebutuhan yang sangat mendesak;
- b) Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk segera membuat Perda

Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi dan Gubernur dapat mengajukan Raperda diluar Prolegda, antara lain:²⁶ a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; b) akibat kerjasama dengan pihak lain; dan c) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum. Ketentuan ini berlaku secara mutatis dan mutandis terhadap perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota

Penyusunan Prolegda memiliki beberapa tujuan, antara lain:²⁷

- i. Untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
- ii. Untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;

²⁵ Sadu Wasistiono, "Badan Legislasi Daerah", dalam www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp.../BADAN-LEGISLASI-DAERAH.pdf, akses tanggal 15 mei 2012

²⁶ Lihat UU No 12 Tahun 2011 Pasal 38 dan 40

²⁷ www.google.com/Perspektif Institut/Prolegda, akses tanggal 10 mei 2012

- iii. Untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
- iv. Untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan memfokuskan kegiatan menyusun Raperda menurut skala prioritas yang ditetapkan;
- v. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda

Mekanisme penyusunan Prolegda dapat saja mengikuti penyusunan Prolegnas di tingkat nasional. Apabila hal ini dilakukan, maka mekanisme yang dapat ditawarkan adalah sebagai berikut:²⁸

- a) Badan Legislasi Daerah dalam menyusun Prolegda di lingkungan DPRD meminta usulan daftar Raperda yang akan diusulkan dari fraksi dan komisi paling lambat 1(satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegda.
- b) Usulan disampaikan fraksi dan komisi paling lambat 20(dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegda
- c) Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Badan Legislasi Daerah.
- d) Apabila dipandang perlu, dalam penyusunan Prolegda, Badan Legislatisi Daerah dapat mengundang masyarakat

²⁸ Ahmad Yani, *Op.Cit*, hlm 53-54

- e) Usulan dari masyarakat disampaikan kepada pemimpin Badan Legislasi Daerah
- f) Masukan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan Badan Legislasi Daerah dengan menyebutkan daftar judul Raperda disertai dengan alasan yang memuat:
 - 1) Urgensi dan tujuan penyusunan;
 - 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - 3) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - 4) Jangkauan serta arah pengaturan
- g) Usul raperda yang diajukan oleh fraksi, komisi, dan masyarakat diinventarisasi oleh Sekretariat Badan Legislasi Daerah, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi Daerah untuk menjadi bahan koordinasi dengan Pemerintah Daerah
- h) Daftar usulan Raperda dari fraksi, komisi dan masyarakat yang telah diinventarisasi, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi Daerah untuk menjadi bahan koordinasi dengan Pemerintah Daerah

Adapun mengenai mekanisme pembentukan Prolegda diatur menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011. Lebih lanjut pembentukan Prolegda itu sendiri dilakukan berdasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi; rencana

pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah.

E. Metodologi Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Kedudukan Prolegda dalam pembentukan Peraturan Daerah

2. Subjek Penelitian

- a. Ketua Badan Legislasi DPRD Balikpapan
- b. Sekretaris Dewan DPRD Balikpapan atau staf
- c. Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Balikpapan atau staf

3. Sumber Data

Data pokok dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didukung oleh data primer yang terdiri atas:

- a. Untuk data sekunder dirinci sebagai berikut:
 - i) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas

- ii. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku-buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya
 - iii. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus umum Bahasa Indonesia dan kamus Bahasa Inggris
- b. Untuk data primer, yaitu bahan hukum yang didapat berdasarkan penelitian yang dilakukan di lapangan seperti wawancara.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui:

a. Studi kepustakaan

mengkaji peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti

b. Wawancara

Disamping studi pustaka, data pendukung juga diharapkan diperoleh dengan melakukan wawancara dengan pejabat di sekretariat DPRD Kota Balikpapan dan sekretariat pemerintah kota

5. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Pendekatan yuridis normatif, yaitu mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, berbagai literature dan dari pustaka yang relevan dengan pokok bahasan
- b) Pendekatan historis yaitu dengan mengkaji secara mendalam latar belakang suatu aturan maupun konsep hukum ditinjau dari sejarah peristiwa hukum tersebut

6. Analisis Data

Setelah seluruh data diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun data pendukung dari hasil wawancara, data yang diperoleh kemudian disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat mudah dipahami dan kemudian disimpulkan. Kesimpulan yang diberikan selalu jelas dasarnya sehingga semuanya selalu dapat dikembalikan langsung pada data yang diperoleh.²⁹

F. Sistematika penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab I ini penulis menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan kerangka tesis

²⁹ Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Ctk Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 1999, hlm 35

BAB II OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN

Pada Bab II ini penulis menguraikan mengenai pengertian otonomi daerah dalam Negara kesatuan yang terdiri dari subbab: keberadaan otonomi daerah dalam Negara kesatuan, prinsip-prinsip dasar otonomi daerah, dan kedudukan DPRD dalam otonomi daerah

BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG PROGRAM LEGISLASI DAERAH

Pada Bab III ini penulis menguraikan mengenai tinjauan umum tentang Prolegda yang terdiri dari subbab dasar hukum Prolegda, maksud dan tujuan program legislasi daerah, penyusunan Program Legislasi Daerah, dan prolegda sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan daerah.

BAB IV KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH di KOTA BALIKPAPAN

Pada Bab IV ini penulis menguraikan mengenai deskripsi pelaksanaan prolegda periode di kota Balikpapan, dan menjawab permasalahan yang ada pada rumusan masalah

BAB V PENUTUP

Simpulan

Berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dimana merupakan pernyataan singkat tentang hasil akhir yang mengaitkan antara landasan teoritik yang dijadikan pijakan dengan hasil analisis data yang diperoleh.

Saran

Berisikan saran dari hasil pengamatan yang berdasarkan pertimbangan peneliti yang berkaitan dengan objek penelitian.

BAB II

OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN

A. Keberadaan Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pelaksanaan Otonomi Daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing. **Zulfikar Salahuddin, Al Chaidar** dan **Herdi Sahrasad** dalam Ni'matul Huda menjelaskan bahwa model negara kesatuan asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara.³⁰

³⁰ Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada. 2005

Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem Federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat³¹. Dari hal tersebut utamanya paska reformasi dan awal dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahkan sampai munculnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 memunculkan banyak asumsi oleh beberapa kalangan bahwa otonomi daerah dirasa sangat “rawan” untuk diterapkan. Dimana celah untuk munculnya raja-raja baru yang korup di daerah akan semakin lebar, bahkan kemungkinan munculnya disintegrasi akan semakin lebar pula. Banyak pihak-pihak yang berkepentingan untuk mendapatkan keuntungan di daerah semakin besar sehingga sangat mungkin untuk lahirnya praktik-praktik korupsi ataupun penyelewengan terhadap wewenang di daerah tanpa adanya pengawasan dari pusat karena rumah tangga daerah telah diatur secara otonom oleh daerah.

Namun sebenarnya asumsi tersebut sungguh telah gugur untuk dipermasalahkan karena walaupun dalam Negara Indonesia, jika dilihat dari bentuknya yang menganut Negara Kesatuan mengindikasikan bahwa kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat (*centralistic*), namun pada taraf berjalannya pemerintahan diperlukan sebuah sistem yang dapat mengakomodir pemerintahan di daerah yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan asas yang paling tepat dan memang telah berkembang di Indonesia sampai saat ini adalah desentralisasi yang diejawantahkan dalam bahasa

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, www.legalitas.org, diakses Sabtu, 29 september 2012.

“otonomi daerah”, dan asas-asas lain yang mendukung seperti dekonsentrasi, dan *medebewind* (tugas pembantuan). Selain itu pada hakekatnya kecenderungan bangsa Indonesia memilih bentuk Negara Kesatuan pada saat awal berdirinya Negara Indonesia adalah didorong oleh kekhawatiran politik *divide et impera* (politik pecah belah) yang selalu dipergunakan oleh kolonial Belanda untuk memecah belah Negara Indonesia, meskipun secara kultural geografis bentuk Negara Serikat memungkinkan. Unsur kebhinekaan yang ada akhirnya ditampung dengan baik dalam bentuk Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke Pemerintahan Daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Semangat pemerintah dalam pemberian otonomi dari waktu ke waktu terus berubah, dari otonomi dengan nuansa demokratis ke otonomi yang bercirikan liberal, dilanjutkan ke “Otonomi seluas-luasnya”, selanjutnya kepada “Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab” dan terakhir dalam Undang- Undang Pemerintah Daerah yang baru, digunakan konsep “Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab” sampai munculnya undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru Undang-Undang (UU) No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta perubahannya UU No. 12 Tahun 2008 yang diharapkan dapat menjanjikan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau

otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Namun dari sekian banyak peraturan tentang pemerintah daerah yang ada sudah lebih setengah abad dalam praktiknya tetap merupakan kata-kata yang indah belaka tanpa wujud yang nyata. Lama kelamaan hal ini menimbulkan rasa tidak puas di daerah terutama daerah yang kaya dengan sumber daya alam, namun tetap miskin. Berbicara konsep otonomi daerah paska reformasi pun terdapat pemahaman yang berbeda hal tersebut dapat dilihat dalam perkembangan undang-undang yang telah dibuat yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pada undang-undang pertama cenderung lebih Federalistis dengan konsep pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah, dimana sudah ditentukan apa-apa yang menjadi kewenangan pemerintah dan apa-apa yang menjadi kewenangan propinsi dan apa yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota adalah kewenangan yang tidak termasuk kewenangan pemerintah dan propinsi. Sedangkan dalam undang-undang kedua ada asumsi konsep otonomi yang digunakan adalah "otonomi terkontrol" yang berjiwa sentralistic dengan menyelaraskan konsep otonomi daerah dengan bentuk Negara Kesatuan yang dianut Indonesia³².

Meskipun ada perbedaan latar belakang paham *rechtsstaat* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah negara hukum atau dalam istilah UUD 1945 "Negara berdasarkan Hukum" tidak lepas dari pengaruh kedua konsep tersebut. Oleh karena itu untuk selanjutnya akan digunakan istilah negara hukum, untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian. Bahwa dalam negara hukum mengandung pengertian kekuasaan dibatasi oleh hukum dan sekaligus menyatakan bahwa hukum adalah supreme

³² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Liberty, Yogyakarta, 1995, hlm. 58.

di bandingkan dengan alat kekuasaan yang ada.³³ Hal ini berarti bahwa ajaran negara berdasarkan atas hukum (*de rechtsstaat dan the rule of law*) mengandung esensi bahwa hukum adalah “supreme“ dan kewajiban bagi setiap negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to law*). Tidak ada kekuatan diatas hukum (*above to the law*). *Semuanya ada di bawah hukum (under the rule of law)*. Dalam hubungan inilah tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*). Karena itu ajaran Negara berdasarkan atas hukum memuat unsure pengawasan terhadap kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.³⁴ Peran apa yang diberikan pada daerah dan berapa besarnya adalah merupakan persoalan yang sulit untuk ditentukan secara tegas. Konsep yang tepat dalam konteks Negara Kesatuan seperti di Indonesia bukanlah otonomi tetapi desentralisasi yang merupakan pemindahan “fungsi manajemen” dari pusat kepada pemerintah daerah: “*a transfer of management from the central to local governments*”. Dalam konteks desentralisasi, pemerintah daerah mau tidak mau masih merupakan bagian yang tidak mungkin terpisahkan dari Negara pusat, apalagi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Walaupun demikian, daerah tetap mempunyai wewenang yang besar dalam mengatur daerahnya (masing-masing) tanpa harus takut akan adanya intervensi dari pemerintah pusat. Oleh sebab itu, wacana pemisahan diri seperti pada konsep otonomi daerah menjadi musykil adanya.³⁵

Untuk tetap melaksanakan sistem desentralisasi yang terus berkembang dan berusaha mengatasi berbagai kesulitan yang dihadapi, UU nomor 5 tahun 1974 lebih memperjelas

³³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 11.

³⁴ Bagir Manan, *Lembaga Keprisidenan*, Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia & Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 11.

³⁵ Hernadi Affandi, artikel : *Tarik Ulur Desentralisasi vs Sentralisasi*, Pikiran Rakyat Cyber Media, Senin, 03 Januari 2005, diakses pada tanggal 29 september 2012, jam 21.00 WIB.

sistem dan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Daerah di Indonesia dibedakan menjadi Daerah Otonom dan Wilayah Administratif. Yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah Daerah Otonom. Sedangkan Daerah yang termasuk pada Wilayah Administratif hanya berhak menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah saja.³⁶ Sehingga dengan demikian sistem desentralisasi pemerintahan hanya diberikan pada Daerah Otonom. UU Nomor 5 Tahun 1974 memperkenalkan sistem pemerintahan daerah otonomi bertingkat dengan titik berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Daerah Tingkat I adalah menjadi atasan Daerah Tingkat II dan selanjutnya. Pusat adalah menjadi atasan Daerah Tingkat I. Penyerahan urusan (desentralisasi) yang menjadi tanggung jawab daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP). Urusan yang telah diserahkan dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat. Terlambatnya penyerahan urusan oleh Pusat pada Daerah Otonom merupakan masalah utama dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Keterlambatan ini dipengaruhi pula oleh kesulitan penentuan urusan yang akan diserahkan. Untuk mengatasi kesulitan tersebut dan atas desakan dari berbagai daerah maka dibentuklah undang-undang tentang sistem pemerintahan daerah yang lebih komprehensif yang dikenal dengan Undang-Undang No 22 tahun 1999 yang mulai berlaku tahun 2001. Seiring dengan undang-undang ini, diterbitkan pula Undang-Undang No 25 tahun 1999 yang mengatur hubungan keuangan Pusat dan Daerah. Dengan diterbitkannya kedua undang-undang ini berarti pelaksanaan sistem desentralisasi semakin jelas, baik ditinjau dari sisi administrasi pemerintahan maupun dilihat dari segi pembiayaan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Undang-undang no 22 tahun 1999 tidak mengenal

³⁶ R.Tresna, *Bertamasya ke Taman Ke tatanegaraan*, Dibya, Bandung, tahun 2006, hlm. 31.

penjenjangan daerah dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan. Propinsi yang sebelumnya dikenal sebagai Daerah Tingkat I yang menjadi atasan Daerah Tingkat II, tidak lagi mempunyai hubungan hirarki satu sama lain. Sedangkan daerah Tingkat II dihapus dan diganti dengan sebutan daerah Kabupaten dan daerah Kota. Masing-masing daerah, baik Propinsi, Kabupaten ataupun Kota berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai kewenangan menurut prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat.

2. Sistem Pemerintahan Indonesia

Diartikan sebagai kekuasaan yang sah untuk memerintahkan sesuatu atau melakukan sesuatu tindakan. Lawan dari wewenang adalah kewajiban. Dengan istilah lain dapat dinyatakan sebagai “tugas” untuk wewenang dan “tanggung jawab” untuk kewajiban. Ini adalah mirip dengan istilah “authority” dan “responsibility” dalam dunia bisnis. Sehingga pelimpahan wewenang dalam bidang publik dapat disamakan dengan istilah *delegation of authority* dalam dunia bisnis. Ketidakjelasan konsep dan sistem penyerahan wewenang akan berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan organisasi. Organisasi yang lebih kecil yang dapat diartikan sebagai Daerah Otonom bagi sebuah Negara tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik sesuai dengan tujuan organisasi yang lebih besar yaitu Negara. Kegagalan pelaksanaan otonomi akan terjadi bila Daerah tidak dapat melaksanakan tugas atau kewenangan dengan baik. Akhirnya, pencapaian tujuan Bangsa akan semakin jauh sebagai akibat pelaksanaan desentralisasi dengan konsep dan sistem penyerahan wewenang yang kabur. Inilah selama ini yang terjadi dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Persoalan utama adalah dalam penentuan peranan pemerintah daerah dalam era otonomi. Ada dua isu penting yang muncul yaitu

pertama adalah isu tentang pengertian tugas atau urusan administrasi pemerintahan dan *kedua* adalah isu tentang sistem penyerahan urusan tersebut dari Pusat ke Daerah. Penyerahan urusan didasarkan pada kesiapan daerah untuk menerimanya. Jika daerah belum siap, maka penyerahan urusan tidak dapat dilakukan. Jadi berarti pelaksanaan desentralisasi berdasarkan undang-undang no 5 tahun 1974 adalah secara bertahap. Undang-undang no 22 tahun 1999 adalah merupakan penyempurnaan dari undang-undang no 5 tahun 1974. Konsep pembagian kewenangan digunakan dalam penyerahan kewenangan kepada Daerah Otonomi. Penyerahan kewenangan ini dilakukan secara umum, sehingga ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah dalam menjalankan pemerintahan di daerah akan dapat diminimalkan.³⁷

Dampak dari pembagian kewenangan adalah berkurangnya kekuasaan Gubernur terhadap Bupati/Walikota yang selama ini dimilikinya. Keuntungan yang terlihat adalah tidak terjadinya penundaan pelaksanaan aturan yang ada. Pelaksanaan aturan otonomi daerah ini dapat dilaksanakan sesuai jadwal. Namun pada pihak lain ketidaksiapan daerah akan menjadi kendala utama. Disamping itu, koordinasi antar daerah yang selama ini dilaksanakan oleh Propinsi menjadi sulit untuk diwujudkan, kecuali adanya keinginan yang kuat antar Daerah Otonom.³⁸ Otonomi Daerah sebagaimana dituangkan dalam UU No. 32 tahun 2004 dan di revisi dengan UU No 12 Tahun 2008, sejak saat itu wacana Otonomi Daerah mengemuka dengan berbagai dilema baru yang perlu pula memperoleh solusi baru, yang sejalan dengan perkembangan politik dalam era reformasi serta sekaligus sebagai pelaksanaan terhadap UUD 45 yang didalamnya disebutkan bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk

³⁷ Tjahja Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hlm. 4.

³⁸ *Ibid*, hlm. 26.

menyelenggarakan Otonomi Daerah. Wacana tersebut memperoleh sambutan positif dari semua pihak, dengan segenap harapan bahwa melalui Otonomi Daerah akan dapat merangsang terhadap adanya upaya untuk menghilangkan praktek-praktek sentralistik yang pada satu sisi dianggap kurang menguntungkan bagi daerah dan penduduk lokal.

Otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti *sendiri* dan *nomos* berarti *hukum* atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and is actual independence*. Sedangkan menurut Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pada pengertian tersebut di atas, maka terdapat dua pandangan yang menjiwai makna otonomi, yaitu: pertama, *legal self sufficiency* dan yang kedua, adalah *actual independence*. Berdasarkan pada pemahaman Otonomi Daerah tersebut, maka pada hakikatnya Otonomi Daerah bagi pembangunan regional adalah hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah, yang dalam penyelenggaraannya lebih memberikan tekanan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah.

Satu hal lagi yang perlu mendapatkan perhatian dalam rangka penyerahan kewenangan tersebut, yaitu bahwa dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri yang mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan,

peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Dalam hal ini daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonomi itu di luar batas-batas wilayah kewenangannya. Oleh karena itu, untuk mengatur hal-hal yang demikian dilakukan melalui penyusunan kebijakan pembangunan regional yang pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan daerah secara keseluruhan, baik pada daerah hilir maupun hulu.³⁹

Disamping persoalan batas internal administrasi dengan pelbagai factor internal yang berpengaruh pada mekanisme pelaksanaan pembangunan di wilayah yang bersangkutan maka Otonomi Daerah juga harus memperhatikan faktor eksternalitas. Faktor eksternalitas tersebut hendaknya dijadikan perhatian yang serius dalam merancang/mendesain Otonomi Daerah dalam konteks pembangunan regional. Mekanisme intensif antara daerah hulu dan hilir harus terbangun secara adil, merata dan berkelanjutan, yang pada akhirnya Otonomi Daerah yang didalam pelaksanaannya tidak memperhatikan karakter eksternal daerah hulu dan dalam hubungannya dengan daerah hilir serta hanya berorientasi pada kepentingan sesaat, maka pada gilirannya justru akan menimbulkan kemunduran dan konflik di segala bidang.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi tersebut, dinyatakan bahwa kewenangan pemerintahan pusat diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam rangka menjalankan otonomi sepenuhnya tersebut didalam implementasinya diperlukan dana yang memadai. Oleh karena itu, melalui UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (direvisi dengan UU.No.33

³⁹ Drs.Arifin Sihombing,M.Si, *PERANAN DPRD DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH, JURNAL: Hukum Tata Negara*, 31 JULI 2012.

tahun 2004), maka kemampuan daerah untuk memperoleh dana dapat lebih ditingkatkan. Berkaitan dengan peningkatan kemampuan pendanaan di daerah tersebut ada beberapa hal yang harus diperhatikan, antara lain harus memperhatikan asas keadilan dan rasa persatuan sebagai bangsa.

Dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan tata jenjang (secara hierarki) antara satu dengan lainnya. Berdasarkan pada pernyataan tersebut maka akan muncul rigiditas dan kekakuan antar daerah. Oleh sebab itu, diperlukan sebuah solusi terhadap permasalahan tersebut melalui pengembangan paradigma pembangunan berkelanjutan dengan pendekatan kewilayahan (*Regional Approach*). Bisa dipahami bahwa implementasi Otonomi Daerah di Indonesia berkaitan erat dengan kewujudan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tidak ada sebarang keinginan yang bisa diminta daerah kepada pusat khususnya dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan daerah, kecuali dalam kerangka memperkuat kedudukan NKRI di seluruh wilayah Indonesia. Bagi pemerintah pusat bukanlah hal yang mudah untuk mempertahankan teritorialnya di tengah menguatnya kekuatan supranasional, integrasi sistem ekonomi internasional, dan globalisasi. Ini bisa jadi menjadi tantangan serius bagi kewujudan negara bangsa di dunia, termasuk Indonesia. Pemerintah pusat menyadari betul upaya ini harus didukung oleh kekuatan politik termasuk lembaga-lembaga negara (*state apparatus*) seperti birokrasi dan militer. Maknanya,

kedaulatan teritori NKRI mesti mampu dikendalikan pusat dengan otoritas penuh yang dapat menjangkau seluruh daerah di Indonesia.

Melalui penguasaan struktur kekuasaan politik dan finansial pusat menjadi kuat atas daerah. Inilah satu antara langkah yang dilakukan Pemerintahan Orde Baru bagi menguatkan kekuasaannya pada mula kepemimpinan Presiden Soeharto. Melalui legitimasi dan otoritas politik penuh yang dimilikinya, tak jarang pemerintah pusat mengartikan gejala-gejala politik yang muncul dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan tafsirannya sendiri. Konsekuensinya jelas kepada kebijakan dan tindakan yang mesti dilakukannya. Adakalanya pusat menyikapi kondisi politik yang berlaku dalam kehidupan masyarakat secara otoritarian, karena dianggap dapat membahayakan kelangsungan NKRI. Misalnya, menyangkut kewujudan nasionalisme yang mesti ditanamkan dalam jiwa dan semangat Rakyat Indonesia yang multi etnis, multi agama, dan beragam kebudayaan sebagai bagian dari strategi politiknya dalam mengendalikan kemajemukan rakyat Indonesia. Nasionalisme juga diciptakan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, dan pemerataan bagi kesejahteraan bersama. Kecenderungan ini yang menjadi bagian kebijakan politik Pemerintah Orde Baru yang dikenal dengan trilogi pembangunan. Nasionalisme Indonesia dibungkus ke dalam ideologi Pancasila dan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*. Atas nama “kebersamaan dengan Indonesia” inilah, maka pusat berupaya memahami apa yang diperlukan dan yang baik bagi Rakyat Indonesia. Gantinya rakyat dituntut pula untuk berkhidmat pada pemerintah pusat, termasuk tuntutan melaksanakan semangat kebersamaan dalam ke Indonesian yang lazim disebut persatuan Indonesia.⁴⁰

⁴⁰ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta: grasindo, 2007, hal 26.

Pemerintah pusat atas nama Negara Indonesia berterusan menanamkan semangat kebersamaan ini demi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang hingga saat ini terus mencari bentuk yang sesuai dengan keberagaman bangsa Indonesia. Negara kesatuan (*unitary state*) adalah merupakan agenda utama dalam proses pembentukan Negara Indonesia yang ada di pusat. Ini terbukti bahwa dalam amandemen konstitusi Republik Indonesia (UUD 1945) yang bisa diwujudkan setelah reformasi politik tahun 1998.⁴¹ Amandemen terhadap UUD 1945 ini melarang mengubah bentuk negara kesatuan ke dalam bentuk. Asumsi elite politik di Jakarta adalah bahwa negara kesatuan adalah bentuk akhir dan yang paling sesuai dengan realitas rakyat Indonesia yang pluralistik. Oleh kerana itu, kenyataan ini harus disadari oleh semua elite yang berkuasa termasuk rakyatnya bahwa bentuk NKRI adalah satu cara yang sesuai dan hal yang “final” dalam proses mewujudkan “Indonesia.”⁴²

Tuntutan akan pengelolaan pemerintah daerah yang mandiri dengan semangat otonom daerah yang semakin marak. Namun demikian, kebijakan Otonomi Daerah banyak yang disalah gunakan oleh jajaran pengelola pemerintah di daerah. Otonomi Daerah di pahami sebagai kebebasan mengelola sumber daya daerah yang cenderung melahirkan pemerintahan yang tidak professional dan tidak terkontrol. Yang sangat mengkhawatirkan, seiring pelaksanaan Otonomi Daerah adalah lahirnya perundanga-undangan daerah (PERDA) yang cenderung bertolak belakang dengan semangat konstitusi Negara dan dasar Negara yang dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴¹ Sadu Wasistiono. 2005. Desentralisasi dan otonomi daerah masa reformasi (1999-2004). Dalam Anonimous. *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa perjalanan 100 tahun*. Hal. 155-196. Jakarta: Yayasan TIFA.

⁴² Bochari, M.Sanggupri, “Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak Kemerdekaan Hingga Orde Baru”, *makalah* Kongres Nasional Sejarah Tahun 1996, Jakarta.

Dalam realitasnya, elite politik di Jakarta bertindak sebagai negara dan menafsirkan kepentingan-kepentingan negara. Namun malangnya, tindakan dan tafsiran kepentingan atas nama negara ini seringkali berisikan pula tindakan dan kepentingan elite dan kelompoknya terutama untuk mengekalkan kekuasaan politik yang ada di tangan mereka. Kecenderungan ini menimbulkan permasalahan apakah memang “Negara (Indonesia)” mempunyai kepentingan terhadap keharusan wujud negara kesatuan dan tidak bisa dalam bentuk lain, wujud dalam bentuk lain seperti federalisme, yang apabila dikehendaki rakyat di daerah mesti ditolak, “negara” mesti berkuasa meniadakan keinginan tersebut. Bagaimana pula negara harus bersikap dengan demokrasi yang muncul di tingkat lokal dimana menghendaki terciptanya kesejahteraan, keadilan dan pengakuan terhadap hak-hak politik mereka, oleh karena itu hubungan negara dan rakyat lebih mendalam terkait dengan pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal.

3. Hakikat Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, hal ini sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18. Inti pelaksanaan

otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri sesuai dengan prinsip desentralisasi.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Atas penyerahan wewenang ini, maka kedudukan DPRD menjadi kuat karena tidak lagi berada dibawah kekuasaan eksekutif melainkan menjadi mitra dari eksekutif itu sendiri. Peran dari DPRD sebagai lembaga legislatif menjadi besar seiring dengan sejajarnya kedudukan DPRD dengan Kepala Daerah.⁴³

Selanjutnya desentralisasi dibagi menjadi empat tipe, yaitu :⁴⁴

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

Pelaksanaan Otonomi Daerah, juga sebagai penerapan (implementasi) tuntutan globalisasi yang sudah seharusnya lebih memberdayakan daerah dengan cara diberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab. Terutama dalam

⁴³ Budi Agustono, "*Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal*", Jakarta LP3ES 2005 hlm. 164

⁴⁴ Sadu Wasistiono, *Op. Cit*, hlm 155-196

mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing. Desentralisasi merupakan simbol atau tanda adanya kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah. yang akan mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Diberlakukannya UU No. 32 dan UU No. 33 tahun 2004, kewenangan Pemerintah didesentralisasikan ke daerah, ini mengandung makna, pemerintah pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tangga daerah. Kewenangan mengurus, dan mengatur rumah tangga daerah diserahkan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai supervisor, pemantau, pengawas dan penilai.⁴⁵

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah terdapat tiga ruang lingkup utama, yaitu : Politik, Ekonomi serta Sosial dan Budaya. Di bidang politik, pelaksanaan otonomi harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Gejala yang muncul dewasa ini partisipasi masyarakat begitu besar dalam pemilihan Kepala Daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini bisa dibuktikan dari membanjirnya calon-calon Kepala Daerah dalam setiap pemilihan Kepala Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota. Di bidang ekonomi, Otonomi Daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, Otonomi Daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk

⁴⁵ Anang Sya'roni, "*Optimalisasi Pajak Daerah dan retribusi Daerah Guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah*", Jurnal Konstitusi, Universitas Janabadra, 2011

menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian Otonomi Daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Di bidang sosial budaya, Otonomi Daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan harmoni sosial, dan pada saat yang sama, juga memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon dinamika kehidupan di sekitarnya. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan, bahwa konsep Otonomi Daerah mengandung makna :⁴⁶

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah, kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa kebijakan pemerintah pusat yang bersifat strategis nasional.
2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah; menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah.
3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur (budaya) setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas (kepercayaan) yang tinggi.
4. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan.

⁴⁶ HR. Syaukani. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan. Yogyakarta: Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, hal 54-55, tahun 2007.

5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara.
6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi pusat yang bersifat *block grant*.
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial.

4. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai berikut:⁴⁷

1. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokrasi.
3. Keadilan.

⁴⁷ Deddy Supriady Bratakusumah & Dadang Solihin.. *Otonomi Penyelenggaran Pemerintahan Daerah*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.tahun 2004, hlm 67-69.

4. Pemerataan.
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.
6. Mendorong untuk memberdayakan masyarakat.
7. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

B. Prinsip-Prinsip Dasar Otonomi Daerah dan Kewenangan Otonomi Daerah

1. Prinsip-Prinsip Dasar Otonomi Daerah

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 definisi Otonomi Daerah adalah : “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sedang Prinsip Otonomi Daerah adalah Otonomi Daerah yang dianut UU No. 12 Tahun 2008 adalah :

Prinsip Otonomi Daerah menurut B.N. Marbun⁴⁸ adalah sebagai berikut :

1. Dilaksanakan dengan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. didasarkan pada otonomi luas dan bertanggung jawab.
3. pelaksanaan yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, pada daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Harus sesuai dengan konstitusi negara (tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar-daerah)

⁴⁸ Nila Permata Sari, “*Otonomi Daerah di Indonesia*” Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm 19

5. Lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom
6. Lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, pengawasan maupun anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintahan kepada daerah desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung-jawabkan kepada yang menugaskan.

Prinsip Otonomi Daerah menggunakan otonomi seluas-luasnya dalam artian daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang ditetapkan Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membentuk kebijakan daerah untuk member pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Nyata, berarti daerah telah memiliki potensi untuk merealisasikan isi dan jenis otonomi yang dilimpahkan. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun arti otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi.

Konsep Otonomi Daerah, menurut Ma'mun Ridwan, telah ada sejak zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara, Pemerintah kolonial Belanda dan Jepang, sampai Indonesia merdeka hingga sekarang, sebenarnya telah melaksanakan konsep Otonomi Daerah. Pada setiap zamannya terdapat benang merah yang menunjukkan bahwa substansi Otonomi Daerah telah lama ada, yakni memberikan kewenangan pada pemerintahan daerah, untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk mengoptimalkan potensi sumber daya manusia dan potensi alamnya. Termasuk juga urusan tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan maupun atas pengakuan ataupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁴⁹

Dalam kepustakaan dikenal tiga sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga riil. Sistem rumah tangga formal (*fomale huishoudingsbegrip*). Menurut Bagir Manan otonomi daerah adalah suatu pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak ditetapkan secara rinci.⁵⁰ Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa dalam sistem rumah tangga formal, urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah tidak ditentukan secara limitative di dalam peraturan perundang-undangan.

⁴⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 26.

⁵⁰ *Ibid*, hlm 27.

2. Kewenangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Kewenangan daerah adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali: kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, termasuk kewenangan yang utuh dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.⁵¹

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut :⁵²

1. Unsur (elemen) batas wilayah.

Batas suatu wilayah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat, serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintah dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Juga sangat penting bila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah perbatasan antar daerah.

2. Unsur (elemen) pemerintahan.

⁵¹ Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, hlm 22

⁵² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm 6-7.

Eksistensi pemerintahan daerah didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri.

3. Unsur masyarakat .

Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gessellschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak, dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat. Bentuk-bentuk partisipatif budaya masyarakat antara lain gotong royong, permusyawaratan, cara menyatakan pendapat dan pikiran yang menunjang pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan melalui pelayanan pemerintahan.

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan pemikiran sebagai berikut :⁵³

1. Bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.
2. Bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Karena itu, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah

⁵³ *Ibid*, hlm 8

tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan, antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, daerah mempunyai hak :⁵⁴

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

⁵⁴ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain beberapa hak diatas, daerah juga memiliki beberapa kewajiban, antara lain :⁵⁵

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokratis;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam susunan pemerintahan di negara kita ada Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota, serta Pemerintahan Desa. Masing-masing pemerintahan tersebut memiliki hubungan yang bersifat hirarki. Dalam UUD tahun 1945

⁵⁵ *Ibid*

ditegaskan, bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah Pasal 18 A (1). Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang Pasal 18 A (2). Berdasarkan kedua ayat tersebut dapat dijelaskan, bahwa:

1. Antar susunan pemerintahan memiliki hubungan yang bersifat hierarkhis;
2. Pengaturan hubungan pemerintahan tersebut memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
3. Pengaturan hubungan sebagaimana disebutkan pasal 18A ayat (1) diatur lebih lanjut dalam UU Republik Indonesia No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah memiliki hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya;
5. Pengaturan hubungan sebagaimana disebutkan pasal 18A ayat (2) diatur lebih lanjut dalam UU Republik Indonesia No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah.

Kewenangan provinsi diatur dalam Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2004 dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah propinsi meliputi:
 - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan
 - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengwasan tata ruang

- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. penanganan bidang kesehatan
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/ kota
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- j. pengendalian lingkungan hidup
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/ kota
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. pelayanan administrasi penanaman modal, termasuk lintas kabupaten/kota
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota, dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

2. Urusan pemerintahan propinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan Kewenangan kabupaten/kota diatur dalam pasal 14 undang-undang 32 tahun 2004 dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan

- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengwasan tata ruang
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. penanganan bidang kesehatan
- f. penyelenggaraan pendidikan
- g. penanggulangan masalah sosial
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j. pengendalian lingkungan hidup
- k. pelayanan pertanahan
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. pelayanan administrasi penanaman modal,
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Otonomi yang di dasarkan pada ajaran rumah tangga formal, dipandang dari isi dan sifat urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pusat dan daerah tidak terdapat perbedaan. Hal tersebut disebabkan setiap satuan pemerintahan yang disertai urusan dapat dipastikan mampu mengerjakannya.⁵⁶ Yang lebih ditekankan pada pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab dalam system rumah tangga formal adalah didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, sehingga dapat dilaksanakan

⁵⁶ Gunawan Sunendar, *Perda Liar dan Otonomi Yang Tersesat*, <http://kormonev.menpan.go.id>. Diakses pada tanggal 19 agustus 2012.

sebaik-baiknya dan berhasil guna serta dapat dipertanggungjawabkan. Persoalan yang muncul dalam sistem rumah tangga formal adalah tingkat kemampuan dan sumber daya daerah yang berbeda-beda antara satu dan yang lainnya. Padahal secara teoritis, sistem rumah tangga formal itu dapat memperbesar wewenang, tugas dan kewajiban atas urusan-urusan yang berada di wilayahnya, sehingga sebenarnya ajaran rumah tangga formal lebih mendukung pelaksanaan desentralisasi.⁵⁷

Realitasnya menunjukkan, konsep otonomi daerah mendorong penyelenggaraan pemerintah daerah bisa secara efektif dan efisien. Zaman penjajahan Belanda, Otonomi Daerah diterapkan untuk kepentingan pemerintah kolonial. Gubernur Jenderal memberikan kewenangan kepada pemerintah swapraja ataupun daerah Gubernemen, para pemimpin rakyat (*Volks Hoofden*) dibiarkan memerintah rakyatnya sendiri, namun hasilnya dikuras untuk kepentingan kompeni.

Salah satu fenomena paling menonjol dari hubungan antara sistem pemerintah daerah dengan pembangunan adalah ketergantungan daerah yang sangat tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan. Daerah kehilangan keleluasaan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan-keputusan penting dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang tinggi terhadap daerah. Menurut Allen⁵⁸ tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Karena itu dengan penuh keyakinan para

⁵⁷ Tjahja Supriatna, *Op. Cit*, hlm. 6.

⁵⁸ <http://www.docstoc.com/docs/1825604/Otonomi-Daerah>, diakses pada tanggal 20 agustus 2012

pelopor desentralisasi mengajukan sederetan panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan dan administrasi dunia ketiga. berdasarkan pengamatan dan analisis para pakar diperoleh kesimpulan bahwa, sesungguhnya tuntutan yang mendesak dalam perluasan otonomi ada tiga pokok permasalahan. Pertama, *sharing of power*; kedua, *distribution of income*; ketiga, kemandirian sistem manajemen di daerah

Selama perjalanan Otonomi Daerah, ada satu catatan penting yakni Otonomi Daerah seolah-olah telah menimbulkan hal-hal yang negatif. Otonomi Daerah oleh sebagian orang dianggap dapat menimbulkan disintegrasi bangsa dan dapat menimbulkan ketidak harmonisan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Disamping itu Otonomi Daerah juga dianggap menimbulkan ketegangan dan konflik sosial di masyarakat, merebaknya kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh elite politik baik di pusat maupun di daerah.

Kondisi ini sangat kental dirasakan terutama di daerah yang selalu memaknai Otonomi Daerah ini dengan pemahaman yang sempit, sehingga kesenjangan antar daerah dan jurang kemiskinan yang semakin dalam. Dalam tatanan kehidupan bernegara terutama di daerah dalam rangka pemilihan kepala daerah selalu mengagung-agungkan putra daerah, yang seolah-olah alergi terhadap putra luar daerah sehingga hal ini akan dapat menimbulkan kerawanan sosial

Padahal, dibalik hal-hal negatif itu terdapat juga hal-hal yang substansial yang berdampak positif yang telah dirasakan oleh masyarakat maupun pemerintah daerah secara langsung. Secara substansial terjadi perubahan paradigma pada aparatur pemerintah daerah dan masyarakat dalam menjalankan dan mendorong sistim pemerintahan yang transparan dan akuntabel yang memungkinkan berjalannya mekanisme *check and balances*.

Perjalanan Otonomi Daerah ini menemukan momentumnya seiring dengan pemilihan kepala daerah secara langsung. Bukan persoalan kuantitas pemerintah yang melakukan pemilihan kepala daerah, tetapi kualitas individu kepala daerah tersebut yang menjadi titik permasalahan krusial. Karena kepala daerah sebagai salah satu pelaku Otonomi Daerah, memiliki peranan yang besar dalam menciptakan situasi dan keadaan yang kondusif bagi kelangsungan hidup bermasyarakat dan bernegara, serta yang tak kalah pentingnya adalah bagaimana pemerintah daerah mampu mengelola sumber daya yang ada di daerah itu dan mengembangkan daerahnya dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat.⁵⁹

Jika dilihat dari sisi asas manfaat, otonomi daerah telah menampakkan kemanfaatan bagi daerah yang mendorong terjadinya kesejahteraan dan kemajuan masyarakat di daerah.

4. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dalam UUD 1945. Dalam undang-undang dasar tersebut terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau lokal.⁶⁰ Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam masing-masing daerah otonom dengan mendapatkan penyerahan atau pengakuan kewenangan sebagai otonomi daerah. Hal

⁵⁹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007 hlm 27.

⁶⁰ Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Melton Putra, Jakarta, 1985, hlm 36

tersebut sesuai dengan amanat pasal 18 UUD 1945 bahwa di setiap daerah otonom dibentuk pemerintahan daerah yang terdiri dari pemerintah daerah dan DPRD. Orientasi terhadap penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang diamanatkan oleh UU no. 32 tahun 2004 dapat dilihat dari beberapa aspek, antara lain dalam hal pembentukan daerah. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Maka dari itu pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.⁶¹

Di dalam pembentukan daerah, undang-undang no. 32 tahun 2004 juga mengatur persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan. Pembentukan provinsi sekurang-kurangnya mencakup 5 kabupaten/kota; pembentukan kabupaten sekurang-kurangnya mencakup 5 kecamatan; dan pembentukan kota sekurang-kurangnya mencakup 4 kecamatan. Provinsi dapat dibentuk kembali menjadi lebih dari 1 provinsi setelah sekurang-kurangnya memiliki usia pemerintahan 10 tahun; untuk kabupaten dan kota 7 tahun, dan untuk kecamatan 5 tahun. Adanya pengaturan mengenai syarat administrasi, teknis dan fisik kewilayahan yang demikian itu dimaksudkan agar pembentukan daerah dapat menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat secara optimal sehingga pembentukan daerah berkorelasi dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

⁶¹ *Ibid*, hlm 5-7

Orientasi terhadap pelayanan masyarakat di dalam undang-undang no. 32 tahun 2004 juga terlihat dalam pembagian urusan antar tingkat pemerintahan. Berkenaan dengan pembagian urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan terdapat pembagian jenis urusan secara spesifik yakni *Pertama*, urusan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat (absolud). Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. *Kedua*, urusan yang bersifat concurrent atau urusan yang dapat dikelola bersama antara pusat, provinsi, ataupun kabupaten/kota.⁶² Pembagian urusan pemerintahan bersama diatur dalam pasal 11 ayat (1) UU no.32 tahun 2004 dengan menggunakan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang dimaksudkan untuk mewujudkan proporsionalitas dalam pembagian urusan pemerintahan, sehingga ada kejelasan pada masing-masing tingkatan pemerintahan.⁶³

Dalam urusan bersama yang menjadi kewenangan daerah terbagi dalam dua bentuk urusan yakni urusan wajib dan urusan pilihan. urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar dan sebagainya. sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang

⁶² Indra Lesmana, *Op.Cit*, hlm 34

⁶³ *Ibid*,

bersangkutan.⁶⁴ Adanya pengaturan mengenai urusan wajib karena sangat terkait dengan kebutuhan dasar masyarakat, sehingga menjadi kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Oleh karena itu adanya pengaturan tersebut dimaksudkan untuk menghindarkan daerah melakukan urusan-urusan yang kurang relevan dengan kebutuhan warganya dan tidak terperangkap untuk melakukan urusan-urusan atas pertimbangan pendapatan semata. selanjutnya agar penyediaan pelayanan kepada masyarakat mampu memenuhi ukuran kelayakan minimal, pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat oleh pemerintah daerah harus berpedoman kepada standar pelayanan minimal (spm) yang ditetapkan oleh pemerintah. selain melaksanakan urusan wajib, dalam menyelenggarakan otonomi, daerah juga mempunyai kewajiban sebagaimana diatur dalam pasal 22 UU no. 32 tahun 2004, sebagai penegasan bahwa pemerintahan daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan nasional dalam perspektif pemberian pelayanan umum.

Dengan semangat untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat itulah maka di dalam pasal 167 UU no. 32 tahun 2004 terdapat pengaturan yang menegaskan bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah. perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat yang ingin dicapai oleh UU no. 32 tahun 2004 diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

⁶⁴ Philipus M. Hadjon – R. Sri Soemantri Martosoewignjosejaohan Basah – Bagir Manan – H. M. Laka Marsuki J. B. J. M. Ten Berge – P. J. J Van Buuren – F. A. M s=Stroink, “Pengantar Hukum Administrasi Indonesia”, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995.

Selanjutnya berkenaan dengan pelaksanaan urusan pilihan, daerah diharapkan dapat mengembangkan wilayahnya menjadi wadah yang tepat bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi dan industri dengan penekanan pada kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (endogenous development) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia dan sumberdaya alam lokal (daerah), kelembagaan dan teknologi. hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing daerah dalam percaturan perekonomian global maupun regional. Dengan demikian pelaksanaan urusan pilihan merupakan upaya pengembangan ekonomi daerah yang di dalam UU no. 32 tahun 2004 telah mendapat pengaturan yang jelas bahwa daerah mempunyai otonomi seluas-seluasnya yang harus dimaknai sebagai kewenangan untuk menentukan dan mengelola urusan yang bersifat pilihan. dalam konteks ini maka upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah menjadikan daerah sebagai wadah yang tepat bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi dan industri dengan penekanan pada kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (endogenous development) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia dan sumberdaya alam lokal (daerah). **Eko Prasodjo** seperti yang dikutip **Edi Toet Hendratno**⁶⁵ menyatakan bahwa Pasal 18B ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan negara mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesamaan dengan konsep *diversity in unity* (keragaman dalam kesatuan) dalam sistem federal.² Hal tersebut dianggap bertentangan dengan konsep negara

⁶⁵ Edie toet hendratno, *Negara kesatuan, desentralisasi, dan federalism* (Jakarta: graham ilmu dan universitas pancasila Press,2009), hal.238.

kesatuan yang dianut di Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶⁶

Melalui analisis potensi yang cermat, maka daerah akan menemukan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif masing-masing daerahnya, relatif terhadap daerah lainnya.⁶⁷ Dengan demikian, pemberdayaan daya saing daerah itu bersifat spesifik, tidak uniform. Setiap daerah memunculkan dan memupuk *core competence-nya* masing-masing, agar kemudian mampu mewujudkan pusat-pusat pertumbuhan (*growth center*) di seluruh wilayah. Pusat-pusat pertumbuhan dengan produk unggulannya masing-masing selanjutnya dapat menyusun system jaringan dalam semangat kerjasama antar daerah yang bertujuan untuk mewujudkan ketahanan nasional. Maka dari itu, diperlukan tata-hubungan dan koordinasi yang rapi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan pusat, propinsi dan kabupaten/kota yang selalu harus dibangun di era otonomi daerah sekarang ini. Dikaitkan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), substansi pengaturan UU No. 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diuraikan merupakan instrumen yang merefleksikan keinginan pemerintah untuk melaksanakan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dilihat dari indikator upaya penegakan hukum, transparansi, dan penciptaan partisipasi.

Pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) itu bertumpu pada tiga domain yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. ketiga domain tersebut harus bekerja secara sinergis, yang berarti setiap domain diharapkan mampu menjalankan perannya dengan optimal agar pencapaian tujuan tercapai dengan efektif. domain pemerintah

⁶⁶ Huda, Ni'matul, *Op.Cit.*, hlm. 95.

⁶⁷ Edie Toet Hendratno, *Op.Cit* hlm 238

berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.

C. Kedudukan DPRD Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

1. Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah

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. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pasal 40 UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2004 menyatakan, bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu pasal 41 menyatakan, bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kedudukannya seperti itu, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah, yang meliputi pembahasan dan memberikan persetujuan terhadap Raperda, serta hak anggota DPRD untuk mengajukan Raperda. Fungsi anggaran berkaitan dengan kewenangannya dalam hal anggaran daerah (APBD). Sedangkan fungsi pengawasan berkaitan dengan kewenangan

mengontrol pelaksanaan Perda dan peraturan lainnya serta kebijakan pemerintah daerah. Bagaimana cara pemilihan anggota DPRD.

Dalam pasal 18 ayat (3) UUD 1945 ditegaskan, bahwa "pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum". Pemilihan umum untuk memilih anggota DPRD waktu pelaksanaannya bersamaan dengan pemilihan umum untuk anggota DPR dan DPD.⁶⁸

Sifat hubungan dprd dengan pemda, pemda provinsi dan pemerintah pusat berdasarkan kedudukannya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka hubungan kerja antara dprd dengan Pemerintah Daerah yaitu sebagai berikut :

- a. sebagai mitra kerja yang sejajar dengan pembagian tugas yang jelas;
- b. sebagai pengawas dalam bidang politik dan kebijakan.
- c. Sifat hubungan kerja antara DPRD kabupaten/kota dengan Pemerintah Daerah Provinsi adalah hubungan kerja Pemerintah kerja koordinasi.
- d. Sifat hubungan kerja DPRD kabupaten/kota dengan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat adalah bahwa Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah kabupaten /kota yang dilaksanakan bersama-sama antara bupati/walikota dengan DPRD Kabupaten/kota. (lihat PP Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

⁶⁸ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hal 23-25.

2. Tugas dan Wewenang DPRD

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang 12 Tahun 2008, DPRD memiliki tugas dan kewajiban antara lain:

- a. membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPR kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. menerima laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

3. Hak-Hak DPRD

Selain itu DPRD juga mempunyai hak-hak sebagaimana diatur dalam Pasal 43 UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2008, yaitu hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud di atas adalah dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapat persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam melaksanakan hak angket dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.

4. Hak-Hak Anggota DPRD

Selain DPRD sebagai lembaga yang mempunyai berbagai hak, maka anggota DPRD juga mempunyai hak-hak sebagaimana diatur dalam Pasal 44 UU Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004, yaitu mengajukan rancangan Peraturan Daerah; mengajukan pertanyaan; menyampaikan usul dan pendapat; memilih dan dipilih; membela diri; imunitas; protokoler dan keuangan serta administratif.

5. Kepala Daerah

Dilihat dari susunannya, pada pemerintahan daerah terdapat dua lembaga yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah daerah provinsi dipimpin oleh Gubernur, sedangkan pemerintah daerah kabupaten/ kota dipimpin oleh Bupati/Walikota. Gubernur/Bupati/Walikota yang biasa disebut Kepala Daerah memiliki kedudukan yang sederajat dan seimbang dengan DPRD masing-masing daerah.

Kepala Daerah dan DPRD memiliki tugas/wewenang dan mekanisme pemilihan yang berbeda. Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:⁶⁹

- 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 perundangundangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundangundangan.

⁶⁹ Undang-Undang 12 Tahun 2008, Tentang Pemerintahan Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dilakukan secara demokratis dan transparan. Mekanisme pemilihan kepala daerah dikenal dengan istilah PILKADA langsung. Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif yang dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai Wakil Pemerintah. Sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD, sebagai Wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, sedangkan Daerah Kota disebut Walikota yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya selaku Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/ Kota.

Sebagai alat Pemerintah Pusat, Gubernur melaksanakan tugas-tugas antara lain.

- a. Membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya;
- b. Menyelenggarakan koordinasi kegiatan lintas sektor mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan dan pengawasan kegiatan dimaksud
- c. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah
- d. Melaksanakan usaha-usaha pembinaan kesatuan bangsa sesuai kebijaksanaan yang ditetapkan pemerintah
- e. Melaksanakan segala tugas pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepadanya
- f. Melaksanakan tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas instansi lainnya

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG PROGRAM LEGISLASI DAERAH

A. Dasar Hukum Program Legislasi Daerah

Ketentuan mengenai pengertian Program Legislasi Daerah (Prolegda) tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 1 butir (10). Lebih lanjut ketentuan mengenai Prolegda Kabupaten/Kota diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 39 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 tahun 2004 jo Nomor 53 tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Prolegda dalam hal ini memuat program pembentukan Perda baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dengan judul Raperda, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.⁷⁰

Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tidak disebutkan secara eksplisit bahwa setiap daerah dalam menyusun Peraturan Daerah “wajib” terlebih dahulu menyusun dan menetapkan Program Legislasi Daerah. Dalam Pasal 39 hanya disebutkan “*Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota*”. Ketentuan lebih lanjut mengenai prolegda terlihat jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Pasal 81 ayat(3) yang menyatakan “*Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana pada ayat(1) diajukan berdasarkan Program Legislasi Daerah*”. Dalam Peraturan Pemerintah ini, terdapat kata berdasarkan yang menurut kamus bahasa Indonesia memiliki makna: menurut; memakai sebagai dasar; bersumber pada.⁷¹ Hal ini berarti walaupun dalam Undang-Undang tidak menyebutkan kata “wajib” akan tetapi setelah

⁷⁰ Rusdianto S, *Prolegda dan Mekanisme Pembentukan Perda* dalam rusdianto.dosen.narotama.ac.id

⁷¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta 1997

keluar Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 terlihat jelas bahwa dalam Pembentukan Peraturan Daerah, pengajuan Raperda yang akan ditetapkan menjadi Perda diajukan berdasarkan Prolegda.

Dalam perjalanannya, Pemerintah Daerah maupun DPRD dapat mengajukan suatu Raperda diluar Prolegda dengan alasan sebagai berikut: a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; b. akibat kerjasama dengan pihak lain; c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu raperda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD atau Pemerintah Daerah yang khusus menangani legislasi.⁷² Sedangkan Prof. Sadu Wasistiono berpendapat meskipun sudah disusun Prolegda, dalam perjalanan waktu dapat saja disisipkan suatu Raperda yang tidak tercantum dalam Prolegda, apabila: a). adanya kebutuhan yang mendesak; b). adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk segera membuat Perda.

Pemerintah Daerah dalam hal ini memiliki beberapa pertimbangan dalam membuat Program Legislasi Daerah untuk membentuk Produk Hukum Daerah. Menurut A.A Oka mahendra,⁷³ Program Legislasi Daerah dibuat dengan 2 (dua) pertimbangan, antara lain: 1). Karena penyusunan peraturan perundang-undangan daerah belum diprogramkan sesuai dengan kewenangan daerah, sehingga dalam penerbitan peraturan perundang-undangan daerah tidak sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan; 2). Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah diberikan “masukan” oleh Undang-Undang agar dalam membuat Peraturan Daerah terlebih

⁷² Lihat UU No 12 tahun 2011

⁷³ www.legalitas.org. akses tanggal 10 oktober 2012

dahulu menetapkan Prolegda. Hal ini dimaksudkan agar Peraturan Daerah tersebut menghasilkan produk hukum yang berkualitas dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta responsif karena Prolegda merupakan pedoman dan pengendali dalam menyusun Peraturan Daerah.

Dalam penyusunan daftar Raperda didalam Prolegda, menurut Undang-Undang No 12 tahun 2011 Pasal 35 didasarkan atas: a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; b. rencana pembangunan daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat daerah. Dalam hal penyelenggaraan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah dalam hal ini harus memiliki kerangka hukum yang memberikan arah serta legalitas kegiatan pembangunan yang dilakukan dalam bentuk Perda. Untuk memperoleh hal Perda yang berkualitas, maka diperlukan adanya pembentukan Perda yang terprogram secara terencana, sistematis dan partisipatif,

Penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Dalam penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD, dikoordinasikan oleh Badan Legislasi. Sedangkan penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Bagian Hukum sekretariat Kabupaten/Kota. Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten/kota ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD dan disepakati menjadi Prolegda kabupaten/Kota yang ditetapkan melalui Keputusan DPRD. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 37 ayat(2) jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 tahun 2011 yang menyebutkan bahwa," *prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi*". Dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011

menyebutkan “ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32-38 berlaku mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Perda Kabupaten/Kota”.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 34 ayat (1), Prolegda Provinsi maupun Kabupaten/Kota ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Adapun ayat (2) mengatur mengenai penyusunan dan penetapan Prolegda yang dilakukan sebelum Raperda tentang APBD.

B.. Maksud dan Tujuan Program Legislasi Daerah

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tingkat perencanaan, kemudian persiapan yang termasuk juga teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Pada tingkat perencanaan peraturan perundang-undangan dikenal instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis yang disebut Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda)

Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945.⁷⁴

Terpadu, dalam penyusunan Raperda diperlukan keharmonisan dan kesepahaman bukan hanya antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten/Kota namun peran partisipasi masyarakat dibutuhkan mulai dari penelitian dan penyusunan naskah akademik, sampai dalam proses legislasi di DPRD. Secara prosedur formal, seluruh proses penyusunan produk hukum daerah adalah *black box* bagi masyarakat yang ingin mengusulkan atau berpartisipasi dalam penyusunan suatu produk hukum daerah. Masyarakat dapat memberikan usulan untuk penyusunan produk hukum daerah secara formal dengan menguskannya melalui Unit Kerja (SKPD) terkait di pemerintah daerah atau melalui DPRD.⁷⁵ Sistematis, seluruh tahapan Prolegda mulai dari Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, penetapan hingga penyebarluasan/sosialisasi dilaksanakan secara berkesinambungan, koordinatif, integrative dan komprehensif untuk menjaga agar perda tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten dan Pemerintah Kabupaten, dan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun didasarkan skala prioritas, dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Prolegda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan daerah yang mengikat lembaga yang berwenang (Pemerintah Daerah dan DPRD) membentuk Peraturan Daerah. Untuk itu Prolegda penting untuk menjaga agar produk peraturan perundang-

⁷⁴ Ir.H. Wishnu Wardhana, SE.MM sebagaimana dikutip oleh Ahmad Yani dalam "Pembentukan Undang-Undang dan Perda" Raja Grafindo Persada.

⁷⁵ Maria Farida Indrati S. 2007. *Op.Cit.* hlm. 12.

undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Program Legislasi Daerah sebagai landasan operasional pembangunan hukum di daerah melalui pembentuka peraturan perundang-undangan, seharusnya dapat memproyeksikan kebutuhan hukum atau peraturan daerah, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dengan menetapkan visi dan misi, arah kebijakan, serta indicator secara rasional. Dengan demikian, Program Legislasi Daerah mengandung kegiatan dalam kurun waktu lima tahun atau satu tahun anggaran yang memiliki nilai strategis yang akan direalisasikan sebagai bagian pembangunan daerah secara keseluruhan.⁷⁶

Pembangunan hukum di daerah terkait dengan pelaksanaan Program Legislasi Daerah dapat disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu yang disusun bersama oleh Kepala Daerah dan DPRD dengan cara mempersiapkan Raperda di lingkungannya.

Pola pemikiran penyusunan Prolegda diarahkan menuju kepada pembangunan sistem hukum nasional yang menyeluruh, terpadu, dan terencana. Pembangunan sistem hukum nasional paling tidak meliputi empat aspek pokok, yaitu:⁷⁷ pembangunan materi hukum; aparatur hukum; sarana dan prasarana hukum serta budaya hukum masyarakat.

Oleh karena itu, Prolegda sebagai bagian dari bingkai pembangunan hukum nasional tetap harus berlandaskan pada cita-cita proklamasi dan konstitusi serta prinsip negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Atas dasar pemikiran tersebut, peraturan daerah yang akan dibentuk berdasarkan Prolegda sebaiknya dilandasi azas-azas hukum. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada azas

⁷⁶ Ahmad Yani, *Op.Cit* hlm 56

⁷⁷ *Ibid*

pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:⁷⁸

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. keterbukaan

Sedangkan materi muatan Peraturan Prundang-undangan harus mencerminkan azas:⁷⁹

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;

⁷⁸ Lihat Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011

⁷⁹ Lihat Pasal 6 UU No. 12 tahun 2011

- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Berdasarkan hal tersebut, Prolegnas/Prolegda tidak lagi dipandang hanya sebagai daftar himpunan judul RUU/ Raperda, melainkan mengandung cita-cita yang secara rasional dan terencana ingin dicapai dalam berbagai bidang dalam kurun waktu tertentu. Prinsip umum dalam penyusunan Prolegnas menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan Prolegda. Penyusunan Prolegda memerlukan ketelitian dan koordinasi yang baik antara Kepala Daerah dan DPRD maupun di lingkungan internal kedua instansi tersebut.

Penyusunan Prolegda memiliki beberapa tujuan, antara lain:⁸⁰

- a) Untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
- b) Untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;
- c) Untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
- d) Untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan memfokuskan kegiatan

⁸⁰ [www.google.com/Perspektif Institut/Prolegda](http://www.google.com/Perspektif%20Institut/Prolegda), akses tanggal 10 mei 2012

menyusun Raperda menurut skala prioritas yang ditetapkan;

e) Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda

Dari beberapa tujuan diatas dapat terlihat bahwa Prolegda memiliki fungsi dan tujuan yang jelas dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan di daerah dan memberikan azas keterbukaan kepada masyarakat di daerah untuk menilai program-program pemerintah daerah serta memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan di daerahnya.

C. Mekanisme Penyusunan Program Legislasi Daerah

Sebelum melahirkan satu Program Legislasi Daerah, DPRD bersama Kepala Daerah masing-masing menyusun Prolegda. Berdasarkan Pasal 53 huruf a Peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2010, penyusunan prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, yaitu badan legislasi daerah. Pada huruf b, disebutkan bahwa “koordinasi penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah daerah dilaksanakan DPRD melalui Badan Legislasi Daerah”⁸¹

Menurut Undang-Undang No 12 tahun 2011 Pasal 39 dengan tegas menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Prolegda. Dasar penyusunan Prolegda tidak terlepas dari tujuan pembangunan hukum nasional khususnya pembangunan hukum. Adapun penjelasan pasal 39 adalah sebagai berikut:

⁸¹ Ahmad Yani, *Op.Cit.* Hlm 52

“...Untuk perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan daerah dilakukan berdasarkan Prolegda. Di samping memperhatikan hal di atas, Prolegda dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan Daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional”

Selain hal tersebut di atas, pembentukan peraturan daerah berdasarkan Prolegda juga dimaksudkan agar dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilaksanakan secara sistematis dan terencana. Dengan demikian, dalam proses pembentukan peraturan daerah harus terlebih dahulu melalui penetapan Prolegda.

Mekanisme penyusunan Prolegda dapat saja mengikuti penyusunan Prolegnas di tingkat nasional. Apabila hal ini dilakukan, maka mekanisme yang dapat ditawarkan adalah sebagai berikut.⁸²

- a) Badan Legislasi Daerah dalam menyusun Prolegda di lingkungan DPRD meminta usulan daftar Raperda yang akan diusulkan dari fraksi dan komisi paling lambat 1(satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegda.
- b) Usulan disampaikan fraksi dan komisi paling lambat 20(dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegda
- c) Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Badan Legislasi Daerah.
- d) Apabila dipandang perlu, dalam penyusunan Prolegda, Badan Legislatisi Daerah dapat mengundang masyarakat

⁸² Ibid, hlm 53-54

- e) Usulan dari masyarakat disampaikan kepada pemimpin Badan Legislasi Daerah
- f) Masukan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan Badan Legislasi Daerah dengan menyebutkan daftar judul Raperda disertai dengan alasan yang memuat:
 - 1) Urgensi dan tujuan penyusunan;
 - 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - 3) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - 4) Jangkauan serta arah pengaturan
- g) Usul raperda yang diajukan oleh fraksi, komisi, dan masyarakat diinventarisasi oleh Sekretariat Badan Legislasi Daerah, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi Daerah untuk menjadi bahan koordinasi dengan Pemerintah Daerah
- h) Daftar usulan Raperda dari fraksi, komisi dan masyarakat yang telah diinventarisasi, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi Daerah untuk menjadi bahan koordinasi dengan Pemerintah Daerah

Adapun mengenai mekanisme pembentukan Prolegda diatur menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 . Lebih lanjut pembentukan Prolegda itu sendiri dilakukan berdasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah.

Secara garis besar, mekanisme penyusunan Prolegda sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 sampai Pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

- 1) Pembahasan rencana Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi/ Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten/Kota
- 2) Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dapat mengikutsertakan instansi terkait atau SKPD
- 3) Penyusunan Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Perda sebelum penetapan Raperda tentang APBD
- 4) Hasil pembahasan Prolegda tersebut diatas diajukan oleh Biro hukum Sekretariat Provinsi atau Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten/Kota kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.
- 5) Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah kepada Balegda melalui pimpinan DPRD
- 6) Balegda menyusun Prolegda di lingkungan DPRD
- 7) Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Perda sebelum penetapan Raperda tentang APBD
- 8) Penyusunan Prolegda antara Pemerintah Daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Balegda
- 9) Hasil penyusunan tersebut kemudian disepakati dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD dan ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

Pengelolaan Prolegda sangat ditentukan oleh kualitas dan komitmen politis para anggota DPRD dan Kepala Daerah sebagai pihak-pihak yang diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah. Kualitas para anggota DPRD yang berasal dari partai-partai politik sangat ditentukan oleh rekrutmen partai politik dalam menerima para calon anggota legislatif. Begitu

pula para Kepala Daerah yang dalam proses pencalonannya didukung oleh partai politik. Kepemimpinan seorang Kepala Daerah menjadi faktor penting dalam keberhasilan suatu Prolegda. Apabila kekuatan politik yang ada di DPRD satu haluan/ satu perahu dengan Kepala Daerah, maka pengelolaan Prolegda tidak akan mengalami hambatan maupun halangan yang sifatnya politis. Namun apabila kekuatan politik di DPRD berseberangan dengan Kepala Daerah, ditambah Kepala Daerah tidak memiliki kemampuan pendekatan persuasif, penyamaan visi dan tidak memiliki kemampuan dalam memobilisasi dukungan, maka hal tersebut dapat menjadi hambatan dalam proses perjalanan Prolegda.

Sehubungan dengan fungsi perencanaan, setidaknya terdapat 3 (tiga) hal yang harus diperhatikan dalam pengelolaan Prolegda, yaitu:

- 1) Pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan skala prioritas dalam prolegda dan sumber daya yang ada serta cara mengatasinya.
- 2) Perlunya koordinasi dan konsistensi antara DPRD dan Kepala Daerah dalam menyusun skala prioritas pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Prolegda
- 3) Penerjemahan yang konkrit dan akurat Prolegda kedalam kegiatan yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai

Hasil penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dan Pemerintah Daerah dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPRD melalui Badan Legislasi Daerah. Prolegda yang disusun yang telah memperoleh kesepakatan bersama, dilaporkan pada Rapat Paripurna DPRD untuk mendapatkan penetapan.

Ketentuan mengenai perencanaan, penyusunan dan pembahasan Prolegda diatur dalam Psal 32-38 Undang-Undang No 12 tahun 2011.⁸³

Pasal 32

Perencanaan penyusunan peraturan daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi

Pasal 33

- (1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- (2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - d. jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam Naskah Akademik.

⁸³ www.setneg.go.id akses tanggal 5 april 2012

Pasal 34

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Pasal 35

Dalam penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat

- (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:
 - a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 36

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal

terkait.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pasal 37

- (1) Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

Pasal 38

- (1) Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
 - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:
 - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
 - b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan

c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Sedangkan mengenai Prolegda Kabupaten/Kota, diatur menurut ketentuan:

Pasal 39

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Pasal 40

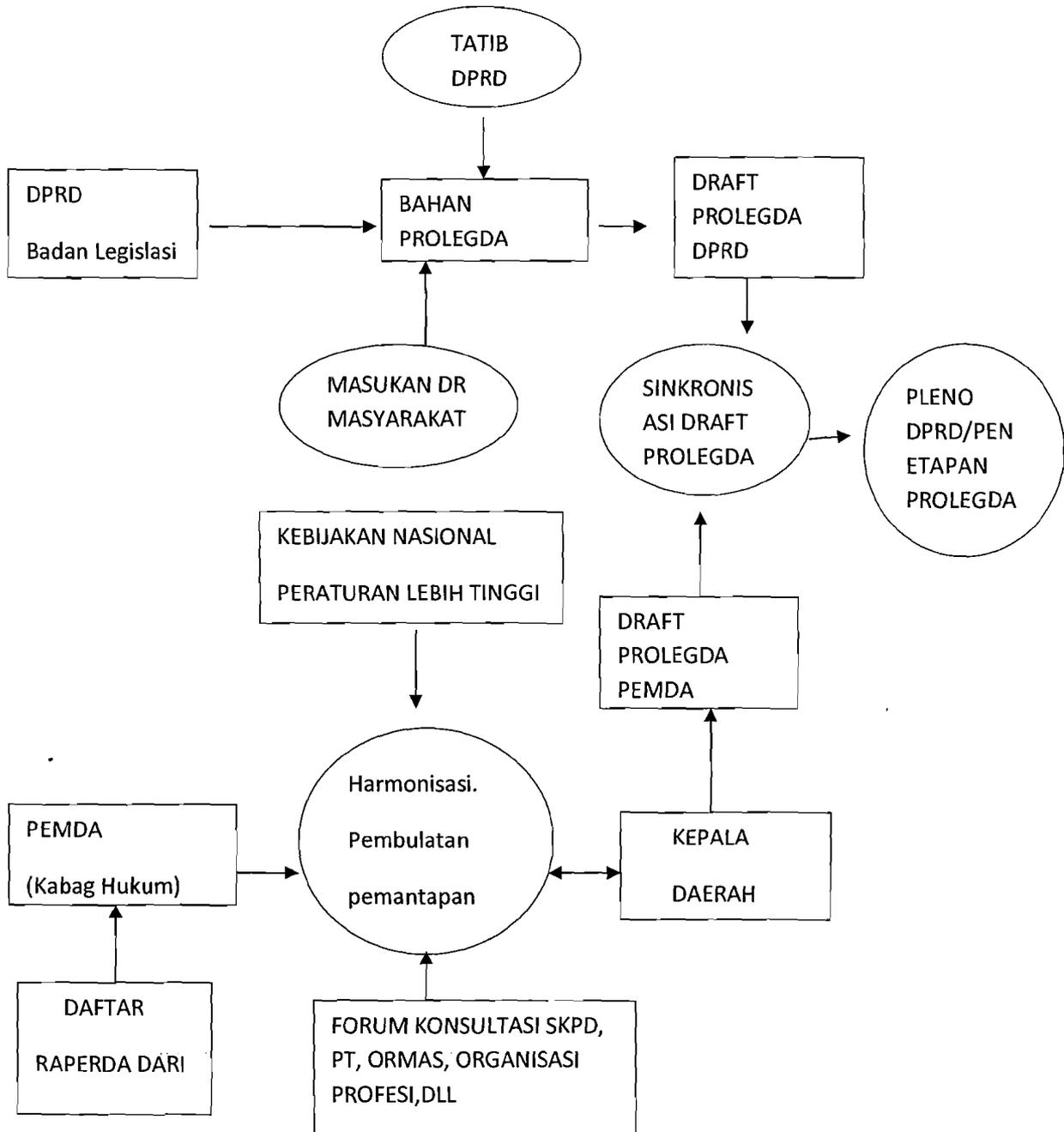
Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 41

Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya

Secara singkat, mekanisme pembentukan Prolegda dapat diilustrasikan dalam bentuk bagan sebagai berikut. Dalam bagan tersebut terdapat prinsip yang perlu ada dalam penyusunan Prolegda, yaitu: keserasian materi Prolegda dengan perencanaan pembangunan daerah, sinergi antar SKPD, partisipatif masyarakat, dan keputusan bersama antara DPRD dan Pemerintah

Daerah. Berikut gambaran mengenai pembentukan Prolegda di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota.⁸⁴



⁸⁴ Muhammad Askari Utomo, "Urgensi Prolegda Dalam Pembentukan Perda di Kota makasar", www.google.com akses tanggal 5 februari 2013

D. Prolegda Sebagai Pedoman Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Dasar penyusunan Prolegda telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang antara lain meliputi:

- a) Undang-Undang 12 Tahun 2011 Pasal 39 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa perencanaan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda)
- b) Undang-Undang No 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- c) Peraturan Pemerintah No 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- d) Keputusan Menteri Dalam Negeri No 169 Tahun 2004 jo No 16 Tahun 2006 jo No 53 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah

Dalam memuat susunan daftar Raperda yang akan dimasukkan kedalam Prolegda, terdapat dasar-dasar yang mengatur penyusunan daftar urut Raperda menurut Pasal 12, antara lain:

- a) Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan pemerintah daerah;
- b) Kondisi khusus daerah;
- c) Penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.

Secara operasional, Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengertian sekaligus pemaknaan yang luas dan menyeluruh terhadap sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan khususnya pemerintahan negara di negeri ini⁸⁵. Dimana setiap penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar harus dan wajib mematuhi rambu-rambu atau aturan main (*rule of game*) yang ditentukan oleh konstitusi. Hal ini tentu berkaitan erat atau berkorelasi linier dengan pemikiran hukum dari A.V Dicey mengenai konsepsi negara hukum (*rule of law*). Disamping itu, hal yang sama juga pernah dilontarkan oleh F.Julius Stahl dalam konsep teoritiknya mengenai negara hukum. Secara prinsipil sebenarnya kedua teori dimaksud memiliki kesamaan konseptual dalam hal menjelaskan elemen-elemen dasar dari bangunan negara hukum. Elemen dasar yang merupakan unsur-unsur pokok dari negara hukum dijabarkan dalam 4 (empat) prinsipal yaitu⁸⁶:

- a. Pengakuan dan perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia;
- b. Penyelenggaraan negara berdasarkan teori Trias Politika;
- c. Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- d. Adanya peradilan administrasi negara.

⁸⁵ Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.* hlm.57.

⁸⁶ Buku Panduan Praktis Memahami Perancangan Perda yang diterbitkan Departemen Hukum dan HAM RI bekerja sama dengan United Nations Development Programe, cetakan kesatu, Mei 2008, hlm.181.

Aspek perencanaan merupakan salah satu faktor penting, oleh karena itu pula, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai dari perencanaan. Disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, serta didukung oleh cara dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah menentukan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional atau biasa disebut "Prolegnas".⁸⁷ Dan untuk perencanaan program pembentukan rancangan Perda dilaksanakan melalui suatu Program Legislasi Daerah atau biasa disebut "Prolegda".

Meskipun demikian, hal ini tidak berarti penyusunan prolegda tidak dapat dilakukan, karena penyusunan prolegda dapat dilakukan dengan mengacu pada mekanisme atau prosedur penyusunan program leglasi nasional (pemerintah pusat) melalui asas konkordansi lewat keputusan DPRD yang diambil dalam rapat paripurna DPRD. Inisiatif penyusunanya dapat dari DPRD provinsi atau gubernur atau DPRD kota/kabupaten atau bupati/walikota. Usul inisiatif penyusunan prolegda yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh suatu badan legislasi yang ada di DPRD, dan usul inisiatif yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota dikoordinasikan oleh sekretaris daerah provinsi atau sekretaris kota/kabupaten. Untuk sistematika dan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan secara mutadis berlaku juga untuk penyusunan perda yang akan disusun. Hal ini sangat penting, agar pembentukan perda dilakukan secara terencana, matang dan adanya penentuan skala prioritas perda, sehingga menghindari

⁸⁷ *Ibid*, hlm 27.

pembentukan perda yang biasanya dilakukan secara acak, mendadak dan untuk tujuan sesaat.

Prolegda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang (Pemerintah Daerah dan DPRD) membentuk Peraturan Daerah. Untuk itu Prolegda dipandang penting untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7, bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menempati jenjang paling rendah, karena itu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan nada yang lebih tegas. Menurut Pasal 136 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada umumnya Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perlu dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum dalam ketentuan diatas ialah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Maka berdasarkan ketentuan dalam Pasal 39 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang menentukan sebagai berikut: "Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota".⁸⁸

⁸⁸ Sri Sumantri, Hak Uji Materil di Indonesia, Bandung, PT Alumni, 1977, hlm.18.

Prolegda dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Prolegda itu sendiri dapat diartikan sebagai instrument perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Prolegda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah.

Dengan demikian, dalam proses penetapan Peraturan Daerah harus terlebih dahulu melalui penetapan Prolegda. Hal ini menunjukkan pembentukan Perda haruslah sesuai dengan tujuan daerah yang bersangkutan, yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara rasional, terpadu, dan sistematis.

DPRD dan Kepala Daerah dapat mengajukan Raperda diluar Prolegda yang telah ditetapkan. Ketentuan mengenai hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Pasal 38 ayat (2) yang isinya antara lain:

- a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam;
- b) akibat kerjasama dengan pihak lain; dan
- c) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum. Ketentuan ini

berlaku secara mutatis dan mutandis terhadap perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota

Adapun yang dimaksud “kedaan tertentu” menurut Pasal 81 penjelasan ayat (4) PP No. 16 tahun 2010 BAB IX Tentang tata cara pembentukan Perda adalah perlunya menindaklanjuti keputusan pejabat atau lembaga yang berwenang mengenai pembatalan suatu peraturan daerah, atau adanya kebutuhan untuk menindaklanjuti suatu kebijakan nasional atau peraturan perundang-undangan yang bersifat segera.

Sedangkan Prof. Sadu Wasistiono berpendapat, meskipun sudah disusun Prolegda, dalam perjalanan waktu dapat saja disisipkan suatu Raperda yang tidak tercantum dalam Prolegda, apabila: a). adanya kebutuhan yang mendesak; dan b) adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk segera membuat Perda.⁸⁹

⁸⁹ Sadu wasistiono, *Op.Cit*

BAB IV

KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA BALIKPAPAN

A. Deskripsi Pelaksanaan Prolegda di DPRD Balikpapan

Kota Balikpapan merupakan salah satu kota di Provinsi Kalimantan Timur, Indonesia. Balikpapan memiliki penduduk sekitar 639.031 jiwa, yang merupakan 17,9 % dari keseluruhan penduduk Kalimantan Timur⁹⁰. Pembentukan Provinsi Kalimantan Timur, Daerah-daerah Tingkat II di dalam wilayah Kalimantan Timur, dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 27 Tahun 1959, Tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Tahun 1955 No.9). Lembaran Negara No.72 Tahun 1959 terdiri atas Pembentukan 2 kotamadya, yaitu⁹¹:

1. Kotamadya Samarinda, dengan Kota Samarinda sebagai ibukotanya dan sekaligus sebagai ibukota Provinsi Kalimantan Timur.
2. Kotamadya Balikpapan, dengan kota Balikpapan sebagai ibukotanya dan merupakan pintu gerbang Kalimantan Timur⁹².

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dirubah diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008⁹³ sistem pemerintahan kita telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pengertian desentralisasi yang tertuang dalam Undang-

⁹⁰Diakses :Kementrian Dalam Negeri pada tanggal 24 November 2012.

⁹¹ Lihat: Undang-undang No. 27 Tahun 1959, Tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Tahun 1955 No.9). Lembaran Negara No.72 Tahun 1959 terdiri atas Pembentukan 2 kotamadya

⁹²Diakses melalui situs resmi Pemerintah provinsi Kalimantan timur, badan perencanaan pembangunan daerah (<http://www.bappedakaltim.com>). pada tanggal 24 November 2012..

⁹³ Lihat: Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 jo12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.

undang Nomor 12 Tahun 2008 mengandung beberapa elemen yang penting, pertama, elemen penyerahan wewenang baik wewenang mengatur maupun wewenang mengurus. Dalam hukum publik wewenang terdiri atas hak dan kewajiban. Kedua elemen tersebut merupakan substansi otonomi daerah. Peraturan PerUndang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Melalui amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kedua, Peraturan Daerah mendapatkan landasan konstitusionalnya di dalam konstitusi yang keberadaannya digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁹⁴.

Berdasarkan penelitian, Prolegda Kota Balikpapan pertama kali ditetapkan pada tahun 2011, yakni berdasarkan Surat Keputusan DPRD Balikpapan Nomor 14 tahun 2011 tentang Prolegda. Selama belum ada Prolegda, pembahasan produk hukum dilaksanakan berdasarkan input dari SKPD sesuai surat permohonan SKPD yang disampaikan kepada Sekretariat Daerah.

Mencermati pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan yang tanpa dibentuk tanpa adanya Prolegda, mengakibatkan adanya Perda yang dibatalkan. Salah satunya karena bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri yakni Perda mengenai hibah dan bantuan sosial. Karena tidak adanya Prolegda, selama ini DPRD Balikpapan dalam menetapkan Peraturan Daerah hanya berdasarkan keadaan yang sedang berkembang di masyarakat dan bukan berdasarkan skala prioritas berdasarkan visi yang telah ditetapkan bersama oleh Walikota. Selain itu, ketiadaan Prolegda di Kota Balikpapan menyebabkan Raperda yang selama ini telah dibuat oleh Pemerintah Kota maupun DPRD pembahasannya menjadi tertunda karena tidak adanya urutan prioritas dalam pembahasan Raperda tersebut.

⁹⁴ Lihat: Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akibat lain dari tidak adanya Prolegda dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Balikpapan adalah masyarakat umum tidak dapat menilai kinerja DPRD maupun Pemerintah Kota. Hal ini dikarenakan masyarakat tidak mengetahui rencana atau program-program apa saja yang akan dibahas dalam 1 (satu) tahun kedepan sehingga sulit bagi masyarakat umum untuk mengukur keberhasilan maupun kinerja DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah

Menurut Ketua Badan Legislasi Daerah Kota Balikpapan Bapak Ir. Iskandar, kurangnya interaksi dan komunikasi antara Pemerintah Kota dengan DPRD menyebabkan penetapan Prolegda selama ini tidak dapat berjalan. Ketidakmampuan Kepala Daerah dalam berinteraksi dengan DPRD dan kepentingan para elit partai yang duduk di DPRD juga menjadi faktor penghambat pembentukan Prolegda selama ini. Barulah pada tahun 2011 setelah pergantian Kepala Daerah, Kota Balikpapan memiliki Prolegda yang tertuang dalam Surat Keputusan DPRD Balikpapan Nomor 14 Tahun 2011.

Ditambahkan oleh beliau, kekurangan sumber daya manusia juga menjadi penyebab, karena kurangnya kualitas SDM yang berkaitan dengan bidang hukum. Padahal dalam pembentukan Peraturan Daerah diperlukan tenaga-tenaga ahli yang menguasai betul perumusan pembentukan Peraturan Daerah.

Ketidakmampuan DPRD Kota Balikpapan untuk mendatangkan tenaga ahli di bidang hukum dikarenakan tidak adanya anggaran untuk hal tersebut. Walaupun dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2004 yang kemudian diubah menjadi undang-undang 12 tahun 2011 disebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan tenaga ahli yang berkualitas dan professional. Bahkan dalam Perpres No 37 thun 2006 juga menyebutkan bahwa PNS yang diperbantukan dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan diberikan tunjangan

setiap bulan. Akan tetapi hal ini tidak ditanggapi oleh DPRD dan Pemerintah Kota karena kurang memahami pentingnya Prolegda.

Lebih lanjut menurut Ibu Elizabeth (kasubag hukum setda Balikpapan), para Kepala SKPD di lingkungan Pemkot Balikpapan belum memahami betul pentingnya Prolegda sehingga lambat dalam memberikan tanggapan atas kebutuhan peraturan di masing-masing SKPD. Padahal dalam pembentukan produk hukum, para Kepala SKPD perlu mengetahui terlebih dahulu payung hukumnya.

Berdasarkan wawancara dengan bapak Sukaryanto dan ibu Elizabet (Kepala Bagian Hukum dan PerUndang-undangan Sekretariat DPRD kota Balikpapan dan Kepala Sub Bagian Hukum dan Perundang-undangan) Faktor pendukung prolegda yang baru dimulai tahun 2011 adalah Visi misi Walikota Balikpapan, Pendanaan, dan Usulan SKPD.

Fungsi vital SKPD dalam rangka penyusunan prolegda di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan adalah bahwa setiap tahun Sekretaris Daerah menyampaikan surat kepada Kepala SKPD/Unit Kerja mengenai permintaan usulan perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah. Kepala SKPD/Unit Kerja berkewajiban dan bertanggung jawab menyiapkan perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah di lingkungan SKPD/Unit Kerja masing-masing sesuai dengan tugas dan fungsinya, dan guna meningkatkan kinerja maksimal dari SKPD Pemerintah Kota Balikpapan lingkungan Pemkot Balikpapan memberikan insentif agar supaya SKPD semakin terdorong atau termotivasi dalam menjalankan tugasnya.

Menurut Bapak Sukaryanto, ditahun 2011 Anggota DPRD Kota Balikpapan mengusulkan agar Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) lingkungan Pemkot Balikpapan mendapatkan insentif. Pemberian insentif tersebut hanya diberikan kepada SKPD yang dianggap bekerja maksimal dan berhasil melebihi capaian target Pemerintahan Kota Balikpapan, oleh karenanya untuk mencapai target yang maksimal

diberikanlah insentif tersebut. Dengan Insentif diharapkan dapat memacu kerja SKPD jauh lebih baik dalam pencapaian target kerja.

Dukungan dana yang ditetapkan dalam APBD juga menjadi faktor pendukung dalam kelancaran penyusunan dan pelaksanaan Prolegda tahun berjalan. dukungan dana dari APBD digunakan untuk menyelesaikan beberapa rancangan peraturan daerah (Raperda), nantinya tiap pansus akan mendapatkan anggaran sesuai dengan jumlah anggotanya.

Faktor pendukung lain adalah visi dan misi Walikota Balikpapan. Walikota dan Wakil Walikota merencanakan visi “menata kembali dan membangun Balikpapan dengan *good governance* dan masyarakat madani”.⁹⁵ Visi ini diharapkan menjadi pengawal bagi terwujudnya visi kota Balikpapan dimasa depan sebagai Kota industri, perdagangan, jasa dan pariwisata. Visi ini juga dikandung maksud untuk mampu mewadahi terlaksananya 5 program pokok Kabinet Indonesia Bersatu 2004-2009, yakni : pengentasan kemiskinan, pendidikan dasar, pelayanan kesehatan dasar, lingkungan hidup, dan menjamin Indonesia yang aman. Yang dimaksud *good governance* disini adalah tatanan penyelenggaraan pemerintah yang baik, bersih dan professional yang menetapkan prinsip transparasi, akuntabilitas, partisipasi public dan penegakan hukum. Sedangkan masyarakat madani adalah terselenggaranya tatanan masyarakat majemuk yang hidup rukun dan harmonis, berperadaban modern, maju dan sejahtera serta memiliki nilai keimanan, moralitas dan spiritualitas tinggi berdasarkan agama dan kepercayaan masing-masing (*Civil Society* atau *Madinatul Iman*).

Dari daftar Prolegda dan Peraturan Daerah yang dihasilkannya, terdapat Peraturan Daerah yang ditetapkan bukan berasal dari Prolegda yakni Perda tentang pembentukan Kecamatan Kota Balikpapan. Hal ini disebabkan pembentukan Peraturan Daerah tentang pemekaran Kelurahan

⁹⁵ http://www.balikpapan.go.id/index.php?option=com_balikpapan&task=visi&Itemid=80, diakses pada 20 desember 2012

sehingga diperlukan kecamatan baru sebagai induk dari kelurahan-kelurahan yang baru tersebut. Selain itu, Perda mengenai pemekaran Kelurahan dan Perda mengenai pembentukan Kecamatan sangat diperlukan, mengingat luasnya kecamatan induk yakni Kecamatan Balikpapan selatan sehingga perlu untuk dilakukan pemekaran untuk mempermudah pelayanan terhadap masyarakat.

DPRD Kota Balikpapan yang merupakan mitra kerja Pemerintah Kota Balikpapan dalam melaksanakan Pemerintahan Daerah khususnya dalam hal menjalankan Fungsi Legislasi memang menemui banyak kendala, yang membuat keberadaan DPRD Kota Balikpapan tidak dapat bekerja secara maksimal dan efektif, termasuk mengenai kendala pembatasan ruang gerak DPRD Kota Balikpapan dalam melaksanakan hak inisiatif dalam pembentukan Peraturan Daerah karena faktor sekat-sekat kepentingan politik. Misalnya saja dalam memberikan masukan tentang zona pasar. Dalam hal ini masukan tentang pembentukan Peraturan Daerah tentang zona pasar ini ingin didominasi oleh Pemerintah Kota Balikpapan saja, dan menginginkan pembuatan Rancangan Peraturan Daerahnya berasal dari Pemkot Kota Balikpapan, sehingga telah dibentuk panitia khusus yang akan menyusun Rancangan Peraturan Daerah tersebut⁹⁶.

Dalam pelaksanaan Prolegda di tahun 2012, dari 34 raperda yang ditetapkan, hanya 10 perda yang berhasil ditetapkan. Perda pembentukan kecamatan merupakan satu-satunya Perda yang dibentuk diluar Prolegda. Hal ini merupakan tindak lanjut dari Perda Pemekaran Kelurahan yang telah ditetapkan sebelumnya yang mendesak dibuatnya Perda mengenai Pembentukan Kecamatan Baru. Keadaan ini didasarkan atas Surat Sekjen Kementrian Dalam Negeri tentang moratorium (penghentian sementara) pembentukan kelurahan dan kecamatan baru paling lambat tanggal 1 agustus 2012. Apabila melewati tanggal tersebut, maka Pemerintah Pusat tidak akan

⁹⁶ Sumber Data: Wawancara dengan Sukaryanto, Kepala bagian Hukum dan PerUndang-undangan sekretaris DPRD kota Balikpapan., Pada hari Selasa, tanggal 27 November 2012.

menerbitkan Nomor Kode Wilayah Administarsi Pemerintahan. Surat ini ditujukan kepada Gubernur seluruh Indonesia mengingat proses penyusunan Daerah Pemilihan (Dapil) untuk Pemilu direncanakan pelaksanaannya pada bulan januari dan february 2013.

Dari jumlah Prolegda yang telah ditetapkan dengan Perda yang disahkan, perbandingannya sangatlah jauh. Hal ini menunjukkan kinerja DPRD Kota Balikpapan yang merupakan wakil rakyat seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah yang akan mengikat masyarakat, sebab merekalah yang seharusnya mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan masyarakat. Sehingga melahirkan suatu peraturan yang memihak pada rakyat dan tidak merugikan rakyat. Oleh sebab itu diperlukan peningkatan Fungsi Legislasi atau Fungsi Pengaturan DPRD Kota Balikpapan tidak hanya dilihat dari jumlah Peraturan Daerah yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD Kota Balikpapan. Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi ini juga diukur dari muatan Peraturan Daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas⁹⁷. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal oleh mereka yang sama-sama tidak paham mengenai substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik.

Selain itu, perbandingan antara daftar rancangan peraturan daerah yang akan ditetapkan dengan peraturan daerah yang telah disahkan tidak seluruhnya dapat diselesaikan sesuai jadwal. Hal ini disebabkan beberapa faktor antara lain faktor politik, sumber daya manusia dan pendanaan.

⁹⁷ Sumber data: wawancara dengan Bpk Ir. Iskandar Anggota Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Balikpapan, dan Ketua Badan Legislasi DPRD Kota Balikpapan. Kamis, 29 November 2012.

B. Kedudukan Prolegda Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Sukaryanto (kabag hukum dan perundang-undangan sekretariat DPRD Kota Balikpapan), kedudukan Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kota Balikpapan belum maksimal. Hal ini dikarenakan Program Legislasi Daerah tersebut baru dimulai pada tahun 2011. Hal tersebut berdasarkan keputusan walikota Balikpapan yang selanjutnya ditetapkan berdasarkan SK DPRD Kota Balikpapan nomor 14 tahun 2011. Selama belum ada Prolegda, pembahasan produk hukum dilaksanakan berdasarkan input dari SKPD sesuai surat permohonan SKPD yang disampaikan kepada Sekretariat Daerah.

Mencermati pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan yang tanpa dibentuk tanpa adanya Prolegda, mengakibatkan adanya Perda yang dibatalkan. Salah satunya karena bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri yakni Perda mengenai hibah dan bantuan sosial. Karena tidak adanya Prolegda, selama ini DPRD Balikpapan dalam menetapkan Peraturan Daerah hanya berdasarkan keadaan yang sedang berkembang di masyarakat dan bukan berdasarkan skala prioritas berdasarkan visi yang telah ditetapkan bersama oleh Walikota. Selain itu, ketiadaan Prolegda di Kota Balikpapan menyebabkan Raperda yang selama ini telah dibuat oleh Pemerintah Kota maupun DPRD pembahasannya menjadi tertunda karena tidak adanya urutan prioritas dalam pembahasan Raperda tersebut.

Akibat lain dari tidak adanya Prolegda dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Balikpapan adalah masyarakat umum tidak dapat menilai kinerja DPRD maupun Pemerintah Kota. Hal ini dikarenakan masyarakat tidak mengetahui rencana atau program-program apa saja yang akan dibahas dalam 1 (satu) tahun kedepan sehingga sulit bagi masyarakat umum untuk mengukur keberhasilan maupun kinerja DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah.

Undang-Undang 12 tahun 2011 secara tegas menyatakan pentingnya penyusunan Prolegnas dalam pembentukan Undang-Undang, sedangkan untuk daerah yakni Prolegda. Dalam Undang-Undang tersebut juga mengatur tentang mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah. Program legislasi berfungsi sebagai pedoman dan pengendali peraturan perundang-undangan yang berwenang membentuk Peraturan Daerah. Sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan tersebut agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang telah tercantum dalam Prolegda serta merupakan cerminan program Pemerintah yang akan dibuat dalam satu tahun mendatang. Dengan adanya Prolegda, masyarakat dapat melakukan pengawasan apakah suatu Raperda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bahkan bertentangan dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat sebelum Raperda tersebut di sahkan menjadi Perda.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Prolegda Kota Balikpapan

1. Faktor Pendukung Prolegda

Hasil wawancara penulis dengan bapak Sukaryanto dan ibu Elizabet (Kepala Bagian Hukum dan PerUndang-undangan Sekretariat DPRD kota Balikpapan dan Kepala Sub Bagian Hukum dan Perundang-undangan) Faktor pendukung prolegda yang baru dimulai tahun 2011 adalah Visi misi Walikota Balikpapan, Pendanaan, dan Usulan SKPD.

Fungsi vital SKPD dalam rangka penyusunan prolegda di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan adalah bahwa setiap tahun Sekretaris Daerah menyampaikan surat kepada Kepala SKPD/Unit Kerja mengenai permintaan usulan perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah. Kepala SKPD/Unit Kerja berkewajiban dan bertanggung jawab menyiapkan perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah di lingkungan SKPD/Unit Kerja masing-

masing sesuai dengan tugas dan fungsinya, dan guna meningkatkan kinerja maksimal dari SKPD Pemerintah Kota Balikpapan lingkungan Pemkot Balikpapan memberikan insentif agar supaya SKPD semakin terdorong atau termotivasi dalam menjalankan tugasnya.

Menurut Bapak Sukaryanto, ditahun 2011 Anggota DPRD Kota Balikpapan mengusulkan agar Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) lingkungan Pemkot Balikpapan mendapatkan insentif. Pemberian insentif tersebut hanya diberikan kepada SKPD yang dianggap bekerja maksimal dan berhasil melebihi capaian target Pemerintahan Kota Balikpapan, oleh karenanya untuk mencapai target yang maksimal diberikanlah insentif tersebut. Dengan Insentif diharapkan dapat memacu kerja SKPD jauh lebih baik dalam pencapaian target kerja.

Dukungan dana yang ditetapkan dalam APBD juga menjadi faktor pendukung dalam kelancaran penyusunan dan pelaksanaan Prolegda tahun berjalan. dukungan dana dari APBD digunakan untuk menyelesaikan beberapa rancangan peraturan daerah (Raperda), nantinya tiap pansus akan mendapatkan anggaran sesuai dengan jumlah anggotanya.

Faktor pendukung lain adalah visi dan misi Walikota Balikpapan. Walikota dan Wakil Walikota merencanakan visi “menata kembali dan membangun Balikpapan dengan *good governance* dan masyarakat madani”.⁹⁸ Visi ini diharapkan menjadi pengawal bagi terwujudnya visi kota Balikpapan dimasa depan sebagai Kota industri, perdagangan, jasa dan pariwisata. Visi ini juga dikandung maksud untuk mampu mawadahi terlaksananya 5 program pokok Kabinet Indonesia Bersatu 2004-2009, yakni : pengentasan kemiskinan, pendidikan dasar, pelayanan kesehatan dasar, lingkungan hidup, dan menjamin Indonesia yang aman. Yang dimaksud *good governance* disini adalah tatanan penyelenggaraan pemerintah yang baik, bersih dan professional yang menetapkan prinsip transparansi, akuntabilitas,

⁹⁸ http://www.balikpapan.go.id/index.php?option=com_balikpapan&task=visi&Itemid=80, diakses pada 20 desember 2012

partisipasi public dan penegakan hukum. Sedangkan masyarakat madani adalah terselenggaranya tatanan masyarakat majemuk yang hidup rukun dan harmonis, berperadaban modern, maju dan sejahtera serta memiliki nilai keimanan, moralitas dan spiritualitas tinggi berdasarkan agama dan kepercayaan masing-masing (*Civil Society* atau *Madinatul Iman*).

2. Faktor penghambat Prolegda Kota Balikpapan

Menurut Ketua Badan Legislasi Daerah Kota Balikpapan Bapak Ir. Iskandar, kurangnya interaksi dan komunikasi antara Pemerintah Kota dengan DPRD menyebabkan penetapan Prolegda selama ini tidak dapat berjalan. Ketidakmampuan Kepala Daerah dalam berinteraksi dengan DPRD dan kepentingan para elit partai yang duduk di DPRD juga menjadi faktor penghambat pembentukan Prolegda selama ini. Barulah pada tahun 2011 setelah pergantian Kepala Daerah, Kota Balikpapan memiliki Prolegda yang tertuang dalam Surat Keputusan DPRD Balikpapan Nomor 14 Tahun 2011.

Ditambahkan oleh beliau, kekurangan sumber daya manusia juga menjadi penyebab, karena kurangnya kualitas SDM yang berkaitan dengan bidang hukum. Padahal dalam pembentukan Peraturan Daerah diperlukan tenaga-tenaga ahli yang menguasai betul perumusan pembentukan Peraturan Daerah.

Ketidakmampuan DPRD Kota Balikpapan untuk mendatangkan tenaga ahli di bidang hukum dikarenakan tidak adanya anggaran untuk hal tersebut. Walaupun dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan tenaga ahli yang berkualitas dan professional. Bahkan dalam Perpres No 37 Tahun 2006 juga menyebutkan bahwa PNS yang diperbantukan dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan diberikan tunjangan setiap bulan. Akan tetapi hal

ini tidak ditanggapi oleh DPRD dan Pemerintah Kota karena kurang memahami pentingnya Prolegda.

Lebih lanjut menurut Ibu Elizabeth (kasubag hukum setda Balikpapan), para Kepala SKPD di lingkungan Pemkot Balikpapan belum memahami betul pentingnya Prolegda sehingga lambat dalam memberikan tanggapan atas kebutuhan peraturan di masing-masing SKPD. Padahal dalam pembentukan produk hukum, para Kepala SKPD perlu mengetahui terlebih dahulu payung hukumnya.

D. Pertimbangan Suatu Rancangan Peraturan Daerah diluar Program Legislasi Daerah dapat disahkan menjadi Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Balikpapan Kota dalam Wilayah Kota Balikpapan (LD Nomor 8 Tahun 2012 Tanggal 24 Juli 2012)⁹⁹ adalah Suatu Peraturan Daerah diluar Rancangan Peraturan Daerah yang disahkan menjadi Peraturan Daerah. Menurut bapak Sukaryanto, hal tersebut disebabkan beberapa alasan, antara lain: untuk mengakomodir pemekaran kelurahan yang mengakibatkan mendesaknya dibentuk kecamatan dan untuk memudahkan pelayanan terhadap masyarakat.¹⁰⁰

Jika dilihat dari sejarahnya, sesungguhnya Raperda pembentukan Kecamatan Kota Balikpapan telah dibuat tahun 2008. Kala itu, wakil walikota Balikpapan mengajukan surat permohonan rekomendasi kepada Gubernur Kalimantan Timur untuk dapat membentuk Perda pemekaran kecamatan. Akan tetapi hal tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan alasan

⁹⁹ Sumber data : Wawancara dengan Bapak; Sukaryanto (Kepala Bagian Hukum dan PerUndang-undangan Sekretariat DPRD kota Balikpapan, pada Hari Selasa, 27 November 2012.

¹⁰⁰ *ibid*

berdekatan dengan pemilu sehingga pelaksanaan pembentukan Perda tersebut dapat dilakukan setelah pemilu 2009. Dalam perjalanannya di tahun 2012 terbit Surat dari Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri kepada seluruh Gubernur dan bupati/walikota se-Indonesia yang berisi moratorium atau penundaan sementara terhadap pemekaran desa dan kelurahan mengingat sedang disusun RUU tentang Desa. Kemudian terbit pula Surat Sekjen Kementerian Dalam Negeri kepada seluruh Gubernur di Indonesia tentang moratorium pembentukan Kecamatan guna mendukung pelaksanaan pemilu dimana salah satu poin dalam surat tersebut menyebutkan bahwa terhitung mulai 1 agustus 2012 pembentukan kecamatan dihentikan untuk sementara waktu sampai dengan dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Sehingga jika terdapat daerah yang akan melakukan pembentukan kecamatan diberikan waktu sampai dengan 1 agustus 2012 untuk segera melaporkan kepada Kementrian Dalam Negeri. Hal ini yang menyebabkan terbitnya Surat Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Timur kepada seuruh Bupati/Walikota yang akan melaksanakan pemekaran atau membentuk kecamatan baru agar dilaksanakan sebelum 1 agustus 2012 dengan melampirkan kajian teknis, rekomendasi dan Peraturan Daerah. Alasan inilah yang digunakan oleh Pemerintah Kota Balikpapan kepada DPRD untuk segera menetapkan Raperda pembentukan Kecamatan menjadi Peraturan Daerah. Terlebih lagi dalam pendapat akhir fraksi tentang Pemekaran Kelurahan meminta untuk segera diadakan pembahasan mengenai Raperda Pemekaran Kecamatan Balikpapan selatan. Dalam nota penjelasan yang disampaikan Walikota kepada DPRD dalam pembahasan Raperda Pembentukan Kecamatan, disebutkan bahwa pemekaran kecamatan telah memenuhi syarat administratif, fisik dan kewilayahan.¹⁰¹

¹⁰¹ Risalah Rapat Paripurna DPRD tentang Pembentukan Kecamatan Kota

Kaitannya dengan masalah Pertimbangan suatu Rancangan Peraturan Daerah (RaPeraturan Daerah) diluar prolegda dapat disahkan menjadi Peraturan Daerah, berdasarkan wawancara penulis dengan bapak Sukaryanto dan ibu Elizabet (Kepala Bagian Hukum dan PerUndang-undangan Sekretariat DPRD kota Balikpapan dan Kepala Sub Bagian Hukum dan Perundang-undangan) bahwa alasan yang dipakai tersebut termasuk dalam Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 yakni dalam keadaan tertentu yang sifatnya urgensi atau raperda yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan bagian Hukum Kota Balikpapan, yang tentunya dilaksanakan dengan dengan tidak menyimpangi prinsip-prinsip dan ketentuan dalam peraturan Perundang-undangan. Keadaan tertentu menurut Pasal 81 penjelasan ayat (4) PP No. 16 Tahun 2010 adalah perlunya menindaklanjuti keputusan pejabat atau lembaga yang berwenang mengenai pembatalan suatu Peraturan Daerah, atau adanya kebutuhan untuk menindaklanjuti suatu kebijakan nasional atau peraturan perundang-undangan yang bersifat segera.

Pertimbangan lain yang dapat dilakukan menurut Undang-Undang No 12 tahun 2011 pasal 38 adalah; a). untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; b). akibat kerjasama dengan pihak lain; dan c) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum. Ketentuan ini berlaku secara mutatis dan mutandis terhadap perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota.¹⁰².

Dalam hal ini, Pemerintah Kota Balikpapan dalam mengajukan Raperda kepada DPRD sesungguhnya tidak melanggar ketentuan Undang-Undang karena “Keadaan Tertentu” yang dimaksud adalah Surat Sekjen Kementrian Dalam Negeri yang menyebutkan moratorium (penghentian sementara) terhadap Pembentukan Kecamatan dilakukan terhitung mulai 1 agustus

¹⁰² Undang-Undang 10 Tahun 2004

2012 sehingga dalam hal ini Pemerintah Kota Balikpapan memandang bahwa hal tersebut mendesak dan menindaklanjuti kebijakan nasional. Pertimbangan tersebut juga disepakati oleh fraksi di DPRD yang tercantum dalam risalah rapat paripurna DPRD.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Pengertian dan dasar hukum Prolegda diatur dalam Pasal 1 butir (10) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sedangkan perencanaan penyusunannya diatur dalam pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang menyatakan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Lebih lanjut mengenai kedudukan Prolegda tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Pasal 81 ayat(3) yang menyatakan “*Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana pada ayat(1) diajukan berdasarkan Program Legislasi Daerah*”. Dalam Peraturan Pemerintah ini, terdapat kata berdasarkan yang menurut kamus bahasa Indonesia memiliki makna: menurut; memakai sebagai dasar; bersumber pada.

Dalam hal ini berarti Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD harus memiliki Program legislasi setiap tahunnya untuk membentuk suatu Peraturan Daerah. Adapun kedudukan Prolegda dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Balikpapan belum terlalu maksimal karena Prolegda sendiri baru ditetapkan pada tahun 2011 berdasarkan SK DPRD Kota Balikpapan Nomor 14 Tahun 2011. Hal ini disebabkan DPRD dan Pemerintah Kota kurang menyadari pentingnya Prolegda sehingga proses pembentukan Peraturan Daerah hanya didasari atas kondisi yang sedang berkembang di masyarakat bukan berdasarkan perencanaan visi dan misi yang matang dan akibatnya terdapat Peraturan Daerah yang dibatalkan karena bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam

Negeri yakni Perda tentang hibah dan bantuan sosial. Selain itu tidak adanya urutan skala prioritas menjadi tertundanya penetapan Raperda menjadi Perda. Akibat lain dari tidak adanya Prolegda dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Balikpapan adalah masyarakat umum tidak dapat menilai kinerja DPRD maupun Pemerintah Kota. Hal ini dikarenakan masyarakat tidak mengetahui rencana atau program-program apa saja yang akan dibahas dalam 1 (satu) tahun kedepan sehingga sulit bagi masyarakat umum untuk mengukur keberhasilan maupun kinerja DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah.

2. Faktor Pendukung Prolegda:

a. Visi dan misi Walikota Balikpapan

Dalam hal ini, visi dan misi seorang kepala daerah sangat penting dalam mendukung tertibnya program legislasi daerah. Hal ini disebabkan kepala daerah mampu memberikan arahan kepada setiap SKPD untuk dapat membuat rancangan peraturan yang dibutuhkan oleh setiap instansi

b. Pendanaan

Dana merupakan faktor pendukung yang dapat membuat pelaksanaan prolegda berjalan lancar. Kebutuhan dana ini diperlukan untuk membiayai studi-studi yang terkait dengan pembentukan peraturan serta berguna untuk mendatangkan ahli untuk dijadikan konsultan bagi anggota DPRD maupun SKPD.

c. Usulan dan peran aktif SKPD

Usulan dan peran aktif SKPD ini berhubungan dengan visi dan misi seorang kepala daerah. Apabila seorang kepala daerah aktif turun ke SKPD dan memberikan arahan kepada mereka, maka kepala daerah akan mendapatkan hasil dari yang diharapkan.

Karena kepala daerah memiliki kewenangan untuk memutasi kepala SKPD sehingga hal ini memotivasi para SKPD untuk aktif mensukseskan visi dan misi walikotanya.

Faktor Penghambat Prolegda:

- a. SKPD dan anggota Baleg DPRD yang kurang aktif serta kurang memahami pentingnya Prolegda sehingga lambat untuk memberikan tanggapan dan usulan.
 - b. Belum memahami benar bahwa dalam pembentukan produk hukum perlu mengetahui terlebih dahulu payung hukumnya
 - c. Kurangnya anggaran untuk mendatangkan tenaga ahli yang kompeten di bidang hukum
3. Menurut hasil penelitian, pembentukan Perda Kecamatan Kota Balikpapan merupakan Peraturan Daerah yang bukan berasal dari Prolegda. Pertimbangan yang disepakati antara Pemerintah Kota Balikpapan dan DPRD adalah keadaan mendesak setelah terbitnya Surat Sekjen Kementerian Dalam Negeri tentang moratorium Pembentukan Kecamatan yang menyebutkan bahwa terhitung 1 agustus 2012 pembentukan Kecamatan dan Kelurahan baru akan dihentikan sementara, apabila melewati tanggal tersebut Pemerintah Pusat tidak akan mengeluarkan Nomor Kode Wilayah Administrasi Pemerintahan. Selain itu untuk menghindari perubahan kursi daerah pemilihan (dapil) dalam menghadapi Pemilu 2014 yang proses pelaksanaan penghitungannya direncanakan bulan januari dan february 2013. Disamping itu, disahkannya Perda mengenai pemekaran kelurahan sehingga perlu dibentuk Perda tentang Kecamatan Kota Balikpapan sebagai induk dari kelurahan. Alasan lain yang dinilai tepat adalah untuk memudahkan pelayanan terhadap masyarakat mengingat luasnya kecamatan sebelumnya sehingga diperlukan adanya Perda Pemekaran

Kecamatan untuk administrasi kependudukan dan pelayanan terhadap masyarakat. Pendapat akhir fraksi-fraksi di DPRD dalam Rapat Paripurna Pemekaran Kelurahan juga mendesak untuk segera dibahas Raperda Pembentukan Kecamatan baru. Pertimbangan tersebut sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang No 12 tahun 2011, ada beberapa alasan Perda yang dibentuk tidak berdasarkan Prolegda, antara lain: a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam, b) akibat kerjasama dengan pihak lain, dan c) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat keengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum. Penjelasan mengenai “Keadaan Tertentu” lebih lanjut tertuang dalam Penjelasan Pasal 81 ayat (4) PP No. 16 Tahun 2010 yakni adanya kebutuhan menindaklanjuti suatu kebijakan nasional atau peraturan perundang-undangan yang bersifat segera. Pertimbangan alasan “Keadaan Tertentu” inilah yang dianggap oleh Pemerintah Kota dan DPRD dalam mengesahkan Raperda Pembentukan Kecamatan Kota menjadi Perda. Sehingga dalam hal ini Pemerintah Kota Balikpapan dan DPRD Balikpapan tidak melanggar ketentuan dalam Undang-Undang.

B. Saran

1. Dalam proses penyusunan Perda agar terlebih dahulu mencantumkan Raperda kedalam Prolegda. Tujuannya agar Perda yang dihasilkan tersebut telah dibuat secara terkoordinir, terpadu, terarah dan terencana dengan melibatkan seluruh alat kelengkapan baik DPRD maupun Pemerintah Kota yang terkait serta sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan bersama

2. Mengevaluasi pelaksanaan Prolegda di setiap tahunnya
3. Meningkatkan kualitas tenaga perancang peraturan di daerah
4. Pengawasan eksternal maupun internal agar pelaksanaan prolegda berjalan efektif
5. Agar ada peningkatan sarana dan dukungan anggaran untuk penyusunan Prolegda

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abdullah Rozalli, “ *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu federalisma Sebagai Alternatif*”, raja Grafindo, Jakarta 2000

Abdurrahman, “ *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*”, Melton Putra, Jakarta

Ahmad Yani, “ *Pembentukan Undang-Undang dan PERDA*”, Rajawali press 2011

Bagir Manan, “ *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*”, alumni Bandung 1992

_____, “ *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*”, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

_____, “ *Lembaga Kepresidenan*”, PSH UII & Gama Media, Yogyakarta 1999

_____ dan Kuantara Magnar, “ *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*”, Alumni, Bandung 1993.

Bambang Yudoyono, “ *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemd dan Anggota DPRD*”, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2003

B.Hestu Cipto Handoyo, “ *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*”, Atmajaya, Yogyakarta 2008.

Buku Panduan Praktis, “ *Memahami Perancangan Peraturan Daerah*”, Depkumham dan UN Development Programme, cetakan kesatu 2008.

Deddy Supriyadi Bratakusumah & dadang Solihin, “ *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”, Jakarta 2004

Djoko Prakoso, “ *Proses Pembentukan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*”, Ghalia indonesia, Jakarta 2009

Edie Toet Hendratno, “ *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan federalism*”, Jakarta 2009

- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra, “ *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan daerah*”, Jakarta 2009
- Hanif Nurcholis, “ *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo 2007
- HAW. Widjaya, “ *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka Sosialisasi UU No 32/2004 tentang Pemerintah Daerah*”, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2007
- H.R. Syaekani, “*Otonomi Daerah Dalam Negara kesatuan*”, Yogyakarta 2007
- Indra Lesmana, “ *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*”, Pondok Edukasi, Solo 2002
- Irawan Soejito, “ *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*”, Bina aksara Jakarta
- Jazim Hamidi, “ *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*” Prestasi Pustaka, Jakarta 2008
- _____ & Kemilau Motik, “*Legislative Drafting*”, Total Media 2011
- Jimly Asshiddiqie, “ *Hukum Tata Negara Darurat*”, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Juanda, “ *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*”, Bandung, Alumni, 2004.
- Koesoemahatmadja, “ *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia*”, Bina Cipta, Bandung.
- Maria Farida Indarti, “ *Ilmu Perundang-undangan*” Kanisius, Yogyakarta 2007
- M. Laica Marzuki, “*Berjalan-jalan di Ranah Hukum*”, Buku kesatu, Sekjen & Kepaniteraan MK, Jakarta 2006
- Moh. Mahfud MD, “ *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*”, LP3ES, Jakarta
- Nila Permata Sari, “*Otonomi Daerah di Indonesia*”, Mandar Maju, Bandung 2006
- Ni'matul Huda, “ *Hukum Tata Negara Indonesia*”, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2005
- _____, “*Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*” UII Press 2005

- _____, “*Otonomi Daerah (filosofi, sejarah perkembangan dan problematika)*”, Pustaka pelajar 2009
- _____ & R. Nazriyah, “*Teori & Pengajian Peraturan Perundang-undangan*”, Nusa Media, Bandung
- Philipus M Hadjon, “*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*”, PT Bina Ilmu, Surabaya 1997
- _____ – R. Sri Soemantri Martosoewignjosejaohan Basah – Bagir Manan – H. M. Laka Marsuki J. B. J. M. Ten Berge – P. J. J Van Buuren – F. A. M s=Stroink, “*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*”, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995.
- R. Siti Zuhro, Lilis Mulyani dan Fitria, “*Kisruh Peraturan Daerah: mengurai masalah dan solusinya*” Habibie centre 2010
- R. Tresna, “*Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*”, Dibya, Bandung 2006
- Sadu wasistiono & Yonatan Wiyoso, “*Meningkatkan Kinerja DPRD*”, Fokus Media 2009
- _____, “*Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Reformasi*”
- Saifuddin, “*Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, FH UII
- Saifuddin Azwar, “*Metode Penelitian*” Ctk Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sarundajang, “*Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*”, Sinar Harapan
- Siswanto Sunarno, “*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*”, Sinar Grafika, Jakarta 2006
- Soenobo Wirjosoegito, “*Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*”, Jakarta 2004
- Syarif Hidayat, “*Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*”, Pustaka Quantum, Jakarta, 2002.
- Tjahya Supriatna, “*Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*”, Bumi Aksara, Jakarta 1993

Yuliandri, “ *Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*”, PT Raja Grafindo

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Keputusan Mendagri Nomor 169 Tahun 2004

Peraturan Mendagri Nomor 53 Tahun 2011

Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010

JURNAL HUKUM/MAKALAH

Arifin Sihombing, “*Peranan DPRD Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*” Jurnal: Hukum Tata Negara, 31 Juli 2012

Iemas Masithoh M. Noor, “ *Dinamika pelaksanaan fungsi legislasi dewan perwakilan daerah provinsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah*”, Jurnal Ilmu hukum, Litigasi, Edisi No 1 Vol 10 Februari 2009

I Wayan Suandi, “ *Pendekatan Sistem Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”, Jurnal Hukum edisi No 1 Vol. 33 Januari 2008

Moh. Mahfud. MD, “ *Politik Hukum Dalam Perda Syariah*”, Jurnal hukum edisi No 1 Vol 14 januari 2007

Yuliyanto, “ *Pembentukan Perda Berbasis Partisipasi dan Transparansi di Kota salatiga*”, Makalah, Yogyakarta 4 februari 2012

DATA ELEKTRONIK

www.bappedakaltim.com

www.depdagri.go.id

www.docstoc.com

www.google.com

www.hukumonline.com

www.interseksi.org/publications/essays

www.ipdn.ac.id

<http://kormonev.menpan.go.id>

www.legalitas.org

www.pasca.unhas.ac.id

Pikiran Rakyat Cyber Media

www.setneg.go.id

<http://uasuin.wordpress.com/2012/01/03/sumber-sumber-keuangan-daerah>

**PROGRAM LEGISLASI DAERAH
KOTA BALIKPAPAN TAHUN ANGGARAN 2011-2012**

NO	JUDUL PERATURAN	MATERI POKOK	STATUS			INSTANSI INISIATOR	DINAS YANG TERKAIT	TINGKAT PENGANGGARAN		PRIORITAS TAHUN PENGANGGARAN	RENCANA PENYAMPAIAN KE DPRD TAHUN	KETERANGAN
			BARU	PENYEMPURNAAN	PELAKSANAAN			INTEREN	ANTAR DINAS			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	PERDA Badan Amil Zakat	Organisasi Badan Amil Zakat	BARU		PP No: 60 th 2010 Keppres No 8 th 2001	DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Bagian Organisasi Pemko Balikpapan. • Bagian Hukum Pemko Balikpapan. 		X	2011	2011	INISIATIF DEWAN
2	PERDA RAB UMKM	Pemberdayaan UMKM	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Disperindagkop Kota Balikpapan • Bagian Sosial Pemko Balikpapan. • Bagian Hukum Pemko Balikpapan. 		X	2011	2011	INISIATIF DEWAN
3	PKL	Pengaturan dan Pengelolaan PKL		UBAH		DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Badan Perencanaan & Pembangunan Daerah Kota Balikpapan. • Bagian Hukum Pemko Balikpapan. 		X	2011	2011	INISIATIF DEWAN
4	PERDA Pembentukan PD Pasar	Organisasi	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas Pasar Kota Balikpapan • Bappeda Kota Balikpapan • Bagian Hukum Pemko Balikpapan. 	X		2011	2011	INISIATIF DEWAN
5	PERDA Pemberdayaan UMKM	Pemberdayaan UMKM	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Disperindagkop Kota Balikpapan • Bagian Hukum Pemko Balikpapan. 	X		2011	2011	INISIATIF DEWAN
6	PERDA Hibah dan Bantuan Sosial	Pengelolaan Dana Hibah dan Bantuan Sosial	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Bagian Sosial Kota Balikpapan • Bagian Keuangan Kota Balikpapan • Bagian Pembangunan Pemko Balikpapan. • Bagian Hukum Pemko Balikpapan. 	X		2011	2011	INISIATIF DEWAN

7	PERDA Sistem Keolahragaan Kota Balikpapan	Sistem Keolahragaan di Kota Balikpapan	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Disporabudpar Kota Balikpapan • Bagian Organisasi Pemko Balikpapan. • Bagian Hukum Pemko Balikpapan. 	X		2011	2011	INISIATIF DEWAN
8	PERDA MIRAS	Pengaturan tentang Pelarangan Minuman Keras	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas Sosial Kota Balikpapan. • Bagian Pemerintahan Pemko Balikpapan. • Bagian Hukum Pemko Balikpapan. 	X		2011	2011	INISIATIF DEWAN
9	PERDA Dana Cadangan APBD	Keuangan	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Bagian Keuangan 	X		2011	2011	INISIATIF DEWAN
10	PERDA Pengelolaan Pesisir Pantai dan Pulau-Pulau Kecil	Pengelolaan Pesisir Pantai dan Pulau-Pulau Kecil	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • BLH • Badan Perencanaan&Pembangunan Daerah Kota Balikpapan. 	X		2011	2011	INISIATIF DEWAN
11	Revisi Perda No 17 tahun 2008 ttg Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemko Balikpapan	Organisasi		UBAH		DPRD	Dinas Pasar			2011	2011	
12	KETENAGA KERJAAN	Tenaga Kerja		UBAH		DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas Tenaga Kerja dan Sosial 			2011	2011	
13	Perda Penyertaan Modal Pada BPR	Penyertaan Modal Perbankan	BARU			DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Bagian Keuangan 			2011	2011	
14	Perda Rencana Induk Wisata Kota Balikpapan	Dasar Pengembangan Pariwisata di Balikpapan	BARU		UU no 10 th 2009	EKSEKUTIF	<ul style="list-style-type: none"> • Disporabudpar 			2011	2011	
15	Perda Rumah Susun	Penyelenggaraan Pemukiman	BARU		UU no 16/1985 PP no 4 /1988	EKSEKUTIF	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas Tata Ruang, Tata Kota dan Perumahan 			2011	2011	
16	Perubahan Perda no 16 thn 2008 ttg Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Seketariat DPRD	Organisasi		UBAH		EKSEKUTIF	<ul style="list-style-type: none"> • Bagian ORTAL 			2011	2011	

17	Perda Pemekaran Kelurahan	Pembentukan 7 Kelurahan	BARU			EKSEKUTIF	• Pemerintahan			2011	2011	
18	Perubahan Perda no 21 th 2008 ttg Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Kebakaran	Organisasi		UBAH		EKSEKUTIF	• ORTAL			2011	2011	
19	Perda ttg Pengelolaan Pasar	Pengelolaan Pasar	BARU			EKSEKUTIF	• Dinas Pasar			2011	2011	
20	Perda Sistem Pendidikan Kota Balikpapan	Sistem Pendidikan		UBAH		EKSEKUTIF	• Disdik			2011	2011	
21	Perda Pemakaman	Pemakaman	BARU			EKSEKUTIF	• DKPP			2011	2011	
22	Perda Organisasi dan Tata Kerja Dikominfo	Pembentukan Organisasi	BARU		PP no 41/2007	EKSEKUTIF	• Organisasi			2011	2011	
23	Perda Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan		UBAH	UU no 23/2006	EKSEKUTIF	• Disdukcapil			2011	2011	
24	Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Kota Balikpapan 2006-2026	Anggaran		UBAH		EKSEKUTIF	• Bappeda			2011	2011	
25	Perubahan Perda No 17 th 2008 ttg Organisasi dan Tata kerja Dinas Daerah	Organisasi		UBAH		EKSEKUTIF	• Organisasi			2011	2011	

26	APBD Perubahan Tahun 2011	Anggaran		UBAH	UU no 17 Tahun 2003	EKSEKUTIF	• Bagian Keuangan			2011	2011	
27	APBD Tahun 2012	Anggaran	BARU			EKSEKUTIF	• Bagian Keuangan			2011	2011	
28	Ijin Usaha Kelistikan Daerah	Perusahaan Daerah	BARU		UU No 30/2009	EKSEKUTIF	• Perekonomian			2011	2011	
29	Kepariwisataan	Pariwisata	BARU			EKSEKUTIF	• Disbudpar			2011	2011	
30	RT/RW Kota Balikpapan 2015-2030	Tata ruang Wilayah		UBAH	UU no 26 Th 2007	EKSEKUTIF	• Bappeda			2011	2011	
31	Perubahan Organisasi dan Tata kerja Dinas Daerah			UBAH		EKSEKUTIF	• Organisasi			2011	2011	
32	Retribusi Jasa Umum	Retribusi Daerah	BARU		UU no 28 th 2009	EKSEKUTIF	• DKK • DKPP • Disdukcapil • Dishub • Dinas Pasar • BPBK • Bappeda • BLH • Disperindagkop			2011	2011	
33	Retribusi Jasa Usaha	Retribusi Daerah	BARU		UU no 28 th 2009	EKSEKUTIF	• Bag.PA& Perengkapan • Dinas Pasar • DPKP • Dishub • Bag.Perkotaan • Disporabudpar • Disperindagkop			2011	2011	
34	Retribusi Jasa Perizinan Tertentu	Retribusi Daerah	BARU		UU no 28 th 2009	EKSEKUTIF	• DKTP • BPMP2T • Dishub • DPKP					



PEMERINTAH KOTA BALIKPAPAN
SEKRETARIAT DAERAH

Jl. Jend. Sudirman RT. 13 Telp. 421500, 421600, 423852, 423864, 735017, Fax. 422941
BALIKPAPAN

Kode Pos 76100

Jawaban questioner atas Kedudukan Program Legislasi Daerah (Prolegda) dalam pembentukan Peraturan Daerah, sebagai berikut :

1. Kedudukan Program Legislasi Daerah (prolegda) dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Balikpapan periode 2009-2012 belum terlalu maksimal. Prolegda mulai pada tahun 2011 ditetapkan dengan Keputusan Walikota selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan DPRD, karena adanya masukan input data dari DPRD. Selama belum ada penetapan prolegda, pembahasan produk hukum dilaksanakan berdasarkan input dari SKPD sesuai surat permohonan SKPD yang disampaikan kepada Sekretaris Daerah.
2. Pertimbangan suatu Rancangan Peraturan Daerah (raperda) diluar prolegda dapat disahkan menjadi perda berdasarkan situasi dan kondisi dari masyarakat yang membutuhkan serta dalam rangka tertib administrasi untuk mendukung jalannya roda pemerintahan (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011).
3. - Faktor pendukung prolegda :
 1. Visi misi Walikota Balikpapan;
 2. Pendanaan;
 3. Usulan SKPD.- Faktor penghambat prolegda :
 1. SKPD yang kurang memahami pentingnya prolegda sehingga lambat untuk member tanggapan;
 2. Belum memahami bahwa dalam pembentukan produk hukum perlu mengetahui terlebih dahulu payung hukumnya.
4. Daftar Peraturan Daerah Kota Balikpapan periode 2009-2012 sebagai berikut :

**PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN
TAHUN 2009**

NO	NOMOR PERDA	TENTANG	LD/SERO/TANGGAL
1	2	3	4
1	1 TAHUN 2009	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009	LD Nomor 1 Tahun 2009 Seri A Nomor 01 Tanggal 10 Februari 2009
2	2 TAHUN 2009	Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009	LD Nomor 2 Tahun 2009 Seri A Nomor 02 Tanggal 8 September 2009
3	3 TAHUN 2009	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008	LD Nomor 1 Tahun 2009 Seri A Nomor 01 Tanggal 29 Desember 2009

**PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN
TAHUN 2010**

NO	NOMOR PERDA	TENTANG	LD/SERO/TANGGAL
1	2	3	4
1	1 TAHUN 2010	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010	LD Nomor 1 Tahun 2010 Seri A Nomor 01 Tanggal 26 Januari 2010
2	2 TAHUN 2010	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2009	LD Nomor 2 Tahun 2010 Seri A Nomor 02 Tanggal 29 Oktober 2010
3	3 TAHUN 2010	Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010	LD Nomor 3 Tahun 2010 Seri A Nomor 03 Tanggal 08 November 2010
4	4 TAHUN 2010	Pajak Hotel	LD Nomor 4 Tahun 2010 Seri B Nomor 04 Tanggal 23 Desember 2010
5	5 TAHUN 2010	Pajak Restoran	LD Nomor 5 Tahun 2010 Seri B Nomor 01 Tanggal 23 Desember 2010
6	6 TAHUN 2010	Pajak Hiburan	LD Nomor 6 Tahun 2010 Seri B Nomor 02 Tanggal 23 Desember 2010
7	7 TAHUN 2010	Pajak Reklame	LD Nomor 7 Tahun 2010 Seri B Nomor 05 Tanggal 23 Desember 2010
8	8 TAHUN 2010	Pajak Penerangan Jalan	LD Nomor 8 Tahun 2010 Seri B Nomor 03 Tanggal 23 Desember 2010
9	9 TAHUN 2010	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	LD Nomor 9 Tahun 2010 Seri B Nomor 04 Tanggal 23 Desember 2010
10	10 TAHUN 2010	Pajak Parkir	LD Nomor 10 Tahun 2010 Seri B Nomor 05 Tanggal 23 Desember 2010
11	11 TAHUN 2010	Pajak Air Tanah	LD Nomor 11 Tahun 2010 Seri B Nomor 06 Tanggal 23 Desember 2010
12	12 TAHUN 2010	Pajak Sarang Burung Walet	LD Nomor 12 Tahun 2010 Seri B Nomor 07 Tanggal 23 Desember 2010
13	13 TAHUN 2010	Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan	LD Nomor 13 Tahun 2010 Seri B Nomor 08 Tanggal 23 Desember 2010

**PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN
TAHUN 2011**

NO	NOMOR PERDA	TENTANG	LD/SERO/TANGGAL
1	2	3	4
1	1 TAHUN 2011	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011	LD Nomor 1 Tahun 2011 Tanggal 27 Januari 2011
2	2 TAHUN 2011	Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	LD Nomor 2 Tahun 2011 Tanggal 18 Maret 2011
3	3 TAHUN 2011	Penyertaan Modal Daerah pada PDAM Kota Balikpapan	LD Nomor 3 Tahun 2011 Tanggal 4 Agustus 2011
4	4 TAHUN 2011	Organisasi dan Tata kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	LD Nomor 4 Tahun 2011 Tanggal 21 September 2011
5	5 TAHUN 2011	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2010	LD Nomor 5 Tahun 2011 Tanggal 26 September 2011
6	6 TAHUN 2011	Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011	LD Nomor 6 Tahun 2011 Tanggal 24 Oktober 2011
7	7 TAHUN 2011	Rumah Susun	LD Nomor 7 Tahun 2011 Tanggal 14 November 2011
8	8 TAHUN 2011	RPJMD Tahun 2011-2016	LD Nomor 8 Tahun 2011 Tanggal 13 Desember 2011
9	9 TAHUN 2011	Retribusi Jasa Umum	LD Nomor 9 Tahun 2011 Tanggal 21 Desember 2011
10	10 TAHUN 2011	Retribusi Jasa Usaha	LD Nomor 10 Tahun 2011 Tanggal 21 Desember 2011
11	11 TAHUN 2011	Retribusi Jasa Perizinan Tertentu	LD Nomor 11 Tahun 2011 Tanggal 21 Desember 2011
12	12 TAHUN 2011	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2012	LD Nomor 12 Tahun 2011 Tanggal 27 Desember 2011

**PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN
TAHUN 2012**

NO	NOMOR PERDA	TENTANG	LD/SERO/TANGGAL
1	2	3	4
1	1 TAHUN 2012	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan	LD Nomor 1 Tahun 2012 Tanggal 1 Februari 2012
2	2 TAHUN 2012	Izin Usaha Perikanan	LD Nomor 2 Tahun 2012 Tanggal 27 Februari 2012
3	3 TAHUN 2012	Izin Mendirikan Bangunan	LD Nomor 3 Tahun 2012 Tanggal 28 Februari 2012
4	4 TAHUN 2012	Izin Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi	LD Nomor 4 Tahun 2012 Tanggal 28 Februari 2012
5	5 TAHUN 2012	Administrasi Kependudukan	LD Nomor 5 Tahun 2012 Tanggal 1 Maret 2012
6	6 TAHUN 2012	Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD	LD Nomor 6 Tahun 2012 Tanggal 11 April 2012
7	7 TAHUN 2012	Pembentukan Tujuh Kelurahan Dalam Wilayah Kota Balikpapan	LD Nomor 7 Tahun 2012 Tanggal 5 Juni 2012
8	8 TAHUN 2012	Pembentukan Kecamatan Balikpapan Kota dalam Wilayah Kota Balikpapan	LD Nomor 8 Tahun 2012 Tanggal 24 Juli 2012
9	9 TAHUN 2012	Penyelenggaraan Keolahragaan	LD Nomor 9 Tahun 2012 Tanggal
10	10 TAHUN 2012	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2011	LD Nomor 10 Tahun 2012 Tanggal
11	11 TAHUN 2012	Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012	LD Nomor Tahun 2012 Tanggal

Balikpapan, 17 Oktober 2012
Kepala Bagian Hukum



DAUD PIRADE, SH, MH
 NIP. 19610806 199003 1 004



GUBERNUR KALIMANTAN TIMUR

Samarinda, 14 Agustus 2008

Nomor : 138 / 7500 / Pem B/VII/2008
Lampiran :
Perihal : Mohon Rekomendasi

Kepada

Yth. Walikota Balikpapan
Di -
Balikpapan

Menindaklanjuti Surat Wakil Walikota Balikpapan Nomor 100/0367/Pem.III/2008 tanggal 10 Juni 2008 perihal tersebut di atas, dengan ini disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sangat mendukung upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat, melalui pemekaran wilayah kecamatan sebagaimana diamanatkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan harus memenuhi persyaratan administratif, teknis dan fisik kewilayahan.
2. Bahwa berdasarkan data dan memperhatikan ketiga persyaratan (administratif, teknis dan fisik kewilayahan) serta Hasil Kajian Pemekaran Wilayah Kelurahan dan Kecamatan Kota Balikpapan, maka pemekaran kecamatan baru yang akan dibentuk dan dapat direkomendasikan adalah Kecamatan Balikpapan Selatan yang meliputi wilayah: Kelurahan Perapatan, Kelurahan Telaga Sari, Kelurahan Kelandasan Ulu, Kelurahan Kelandasan Ilir, Kelurahan Damai, Kelurahan Gunung Bahagia, dan Kelurahan Sepinggang, telah memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008.
3. Mengingat tahun 2009 akan diadakan Pemilu, maka untuk pemekaran wilayah yang direkomendasikan Gubernur, pelaksanaannya dilakukan setelah Pemilu Tahun 2009.

Demikian disampaikan untuk mendapatkan perhatian pelaksanaannya.



Tembusan Yth

1. Menteri Dalam Negeri Up. Dirjen PUM Depdagri di Jakarta
2. Ketua DPRD Prov. Kaltim di Samarinda
3. Ketua DPRD Kota Balikpapan di Balikpapan



KEMENTERIAN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA

Jakarta, 13 Januari 2012

Nomor : 140/418/PMD
Sifat : Segera
Lampiran : ---
Hal : Moratorium Pemekaran
Desa dan Kelurahan.

Kepada
Yth. 1. Sdr. Gubernur
2. Sdr. Bupati/Walikota
di

SELURUH INDONESIA

Menindaklanjuti Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/2556/PMD tanggal 11 Agustus 2008 perihal Pengembangan Desa dan Kelurahan, serta menyikapi pertanyaan dari daerah mengenai pemekaran desa dan pemekaran kelurahan, bersama ini disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pada beberapa tahun terakhir banyak terjadi pemekaran desa dan kelurahan yang dilakukan oleh Kabupaten/Kota tanpa memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan dan Permendagri Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa Dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan dan Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Kelurahan Sebagai akibatnya banyak terjadi pembentukan-pembentukan desa dan kelurahan yang tidak efektif dan efisien yang mengakibatkan beban bagi APBD Kabupaten/Kota.
2. Memperhatikan hal tersebut di atas, dalam rangka penataan desa dan kelurahan di seluruh Indonesia diminta Pemerintah Daerah mempedomani ketentuan yang berlaku dan atau melakukan penundaan sementara (moratorium) terhadap pemekaran desa dan kelurahan di wilayahnya sampai ada ketentuan lebih lanjut, mengingat saat ini sedang disusun Rancangan Undang-Undang tentang Desa yang mengatur berbagai ketentuan tentang penguatan desa antara lain

melalui penataan desa, penguatan kewenangan desa, keuangan desa, kelembagaan desa dan sebagainya.

3. Ketentuan diatas dikecualikan untuk desa dan kelurahan yang benar-benar mengalami kesulitan geografis dan managerial dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, seperti desa dan kelurahan di daerah kepulauan, daerah terpencil dan di daerah-daerah perbatasan antar negara.

Demikian untuk menjadi maklum dan atas kerjasamanya diucapkan terima kasih.

a.n. MENTERI DALAM NEGERI
DIREKTUR JENDERAL
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA



Tembusan :
Yth. Bapak Menteri Dalam Negeri (sebagai laporan).



KEMENTERIAN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA

Jakarta, 27 Maret 2012

Nomor : 138/1056/SJ
Sifat :
Lampiran :
Perihal : Moratorium Pembentukan Kecamatan

Kepada
Yth. Sdr. Gubernur
di
SELURUH INDONESIA

Dalam rangka tertib kode dan data wilayah administrasi pemerintahan Kecamatan diseluruh Indonesia guna mendukung pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 2014, dengan hormat bersama ini disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Proses penyusunan Daerah Pemilihan (Dapil) dan alokasi kursi untuk Pemilu tahun 2014 direncanakan pelaksanaannya pada bulan Januari dan Februari 2013.
2. Untuk menghindari terjadinya perubahan data jumlah kecamatan menjelang Pemilu dimaksud, terhitung mulai tanggal 1 Agustus 2012 pembentukan kecamatan dihentikan sementara waktu (moratorium) sampai dengan dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
3. Pada kurun waktu tersebut pemerintah pusat tidak akan menerbitkan Nomor Kode Wilayah Administrasi Pemerintahan terhadap kecamatan yang telah dibentuk.
4. Diharapkan Gubernur segera melaporkan pembentukan kecamatan yang dilaksanakan sebelum tanggal 1 Agustus 2012 dengan melampirkan Kajian Teknis, Rekomendasi Gubernur dan Peraturan Daerah.

Demikian untuk menjadi maklum, atas perhatian dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.



TEMBUSAN, disampaikan kepada:

1. Yth. Bapak Menteri Dalam Negeri, sebagai laporan.
2. Yth. Sdr. Bupati/Walikota seluruh Indonesia



PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN TIMUR
SEKRETARIAT DAERAH
JALAN GAJAH MADA, TELEPON (0541) 733333 Fax. (0541) 737762 - 742111
Home Page : <http://kaltim.go.id>
SAMARINDA 75121

Samarinda, 3 Mei 2012

Nomor : 138/3660 /BPPWK.B/V/2012
Lampiran : -
Sifat : Segera
Perihal : Moratorium Pembentukan Kecamatan

Kepada
Yth. Bupati / Walikota
Se Kalimantan Timur
Di -
TEMPAT

Menindaklanjuti surat Menteri Dalam Negeri Sekretaris Jenderal, tanggal 27 Maret 2012, Nomor : 138/1056/SJ perihal tersebut di atas, dengan ini disampaikan hal-hal sebagai berikut :

1. Proses penyusunan Daerah Pemilihan (Dapil) dan alokasi kursi untuk Pemilu tahun 2014 direncanakan pelaksanaannya pada bulan Januari dan Pebruari 2013.
2. Untuk menghindari terjadinya perubahan data jumlah kecamatan menjelang Pemilu dimaksud, terhitung mulai tanggal 1 Agustus 2012 pembentukan kecamatan dihentikan sementara waktu (moratorium) sampai dengan dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
3. Pada kurun waktu tersebut pemerintah pusat tidak akan menerbitkan Nomor Kode Wilayah Administrasi Pemerintahan terhadap kecamatan yang telah dibentuk.
4. Diharapkan Bupati/Walikota yang akan melaksanakan pemekaran / pembentukan kecamatan baru agar dilaksanakan sebelum tanggal 1 Agustus 2012 dengan melampirkan Kajian Teknis, Rekomendasi dan Peraturan Daerah, disampaikan kepada Sekretaris Daerah Provinsi Kaltim cq. Biro Perbatasan, Penataan Wilayah dan Kerjasama. Fax 0541-741871

Demikian disampaikan atas perhatiannya dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.

2158
TANGGAL : 08/05.12
DIBAWAH KEPADA : AS-I 359
Tembusan :

PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN TIMUR
SEKRETARIAT DAERAH
Drs. A. S. FATHUR RAHMAN, M.Si
Pembina Utama Muda
NIP. 195581129 198501 1 002

1. Gubernur Kaltim (sebagai laporan) di Samarinda
2. Ketua DPRD Prov. Kaltim di Samarinda
3. Ketua DPRD Kabupaten/ Kota se Kaltim



PEMERINTAH KOTA BALIKPAPAN
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Jl. Jend. Sudirman No. 86 Telp. (0542) 420654, 421008, 425445 Fax. (0542) 731218
BALIKPAPAN

Kode Pos 76112

Balikpapan, Januari 2013

Nomor:
Lamp : -
Hal : Keterangan Penelitian

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Hukum
Program Pasca Sarjana
Universitas Islam Indonesia
Di-

Yogyakarta

Bersama surat ini perlu kami sampaikan bahwa;

Nama : Yudi Akhirudin, SH
NPM : 11912706
BKU : HTN/ HAN

Telah selesai melakukan penelitian kepustakaan pada DPRD Kota Balikpapan
Dengan judul penelitian " KEDUDUKAN PROLEGDA DALAM PEMBENTUKAN
~~PERATURAN DAERAH~~ (STUDI PELAKSANAAN PROLEGDA DI DPRD
BALIKPAPAN PERIODE 2009-2012)"

Demikian surat keterangan ini dibuat , untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA BALIKPAPAN
SEKRETARIS,

Drs. Jum Ali Msi
NIP. 19610526 198303 1 007