

**PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
YANG PARTISIPATIF OLEH PEMERINTAHAN DAERAH  
KABUPATEN ROKAN HILIR TAHUN 2011**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : WAHYUNI, S.H.**

**NO. POKOK MHS : 12912085**

**BKU : HUKUM TATA NEGARA**

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

**2013**



**PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG  
PARTISIPATIF OLEH PEMERINTAHAN DAERAH  
KABUPATEN ROKAN HILIR TAHUN 2011**

**Oleh :**

Nama Mhs. : **WAHYUNI, S.H.**  
No. Pokok Mhs. : **12912085**  
BKU : **HUKUM TATA NEGARA**

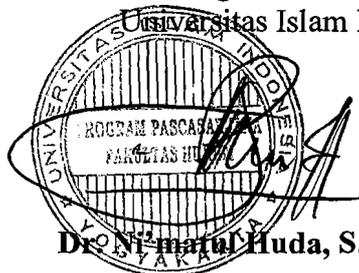
**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing

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

Yogyakarta, .....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



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



**PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG  
PARTISIPATIF OLEH PEMERINTAHAN DAERAH  
KABUPATEN ROKAN HILIR TAHUN 2011**

Oleh :

Nama Mhs. : WAHYUNI, S.H.  
No. Pokok Mhs. : 12912085  
BKU : HUKUM TATA NEGARA

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 9 November 2013**

Pembimbing

**Dr. Nimatul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, .....

Anggota Penguji I

**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**

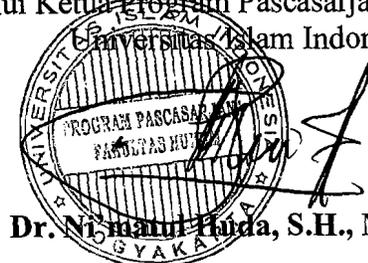
Yogyakarta, .....

Anggota Penguji II

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

Yogyakarta, .....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



**Dr. Nimatul Huda, S.H., M.Hum.**

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*Sesungguhnya sembahyangku, ibadahku, hidupku dan matiku hanyalah untuk Allah.  
Takkan semesta alam.*

{ 25. Al-An'am: 162 }

*Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merubah  
keadaan yang ada pada diri mereka sendiri.*

{ 25. Ar-Ra'd : 11 }

*Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang  
yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.*

{ 25. Al-Muadath 11 }

Ku persembahkan Tesis ini untuk :

Ibunda Adawiyah dan Ayahanda Almudiri Tercinta Bapak Drs. H. Amiruddin  
dan Saudara-saudaraku Tersayang, Abdul Salam, S.Pd, Siaini, S.Pdi,  
Nuraini, Muslim, Muhammad Nasir, Helmi Syahrival Putra.

2012

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis dengan judul :

### **PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG PARTISIPATIF OLEH PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ROKAN HILIR TAHUN 2011**

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

Yogyakarta, 23 Oktober 2013

**WAHYUNI, S.H**

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

Puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat merampungkan penulisan Tesis yang berjudul : **“Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif Oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011”**. Demikian juga shalawat beriring salam disampaikan kepada Rasulullah SAW yang telah mempertaruhkan jiwa dan raganya untuk menegakkan panji-panji Islam di muka bumi ini.

Selama proses penulisan Tesis ini, Penulis menyadari tidak terlepas dari adanya bantuan, dorongan dan do'a restu dari berbagai pihak. Untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis pada kesempatan ini secara tulus ikhlas menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku pembimbing penulis dalam penulisan Tesis ini, sekaligus beliau juga merupakan Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih atas bimbingan serta arahnya selama dalam penulisan tesis, sehingga tesis ini menjadi lebih baik.
2. Prof. Dr. Mahfud MD, S.H., SU.; Prof. Bagir Manan, S.H, M.CL.; Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A.; Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.; Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D.; Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D.; Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.;

Dr. Muhammad Busyro Muqoddas, S.H., M.Hum.; Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.; Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H.; Dr. M. Syamsudin, S.H., M.Hum.; Dr. Rohidin, S.Ag., M.H.; Dr. SF. Marbun, S.H., M.Hum.; Dr. Mudzakkir, S.H., M.H.; Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum. Ph.D.; Dr. Muntoha, S.H., M.Ag.; Dr. Mustaqiem, S.H., M.Hum.; Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum.; Jaka Sriyana, S.E., M.Si., Ph.D.; Zairin Harahap, S.H., M.Si.; Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.; selaku dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tempat penulis menempuh pendidikan Pascasarjana. Terima kasih kepada beliau semua yang telah memperkaya ilmu pengetahuan saya di bidang ilmu hukum.

3. Para pegawai di Sekretariat Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih atas bantuannya selama penulis kuliah di MH-UII Yogyakarta.
4. H. Fadli, S.H., M.H Kabag Hukum dan Ham Kantor Bupati Rokan Hilir, DPRD Kabupaten Rokan Hilir, Dedi Saputra, S.Sos, Kabag Perundang-Undangan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Rokan Hilir serta pihak-pihak yang telah membantu penulis dalam mendapatkan data-data yang dibutuhkan untuk penyusunan Tesis.
5. Ibunda Adawiyah dan Ayahanda Alimudin (alm) yang tercinta, yang telah membesarkan dan memdidik serta kasih sayang beliau yang tidak pernah putus dan pudar kepada penulis.

6. Drs. H. Amiruddin selaku paman penulis yang telah banyak membantu dan memberikan arahan serta semangat kepada penulis untuk menuntut ilmu setinggi-tingginya.
7. Saudara-saudaraku tercinta, Ulong Muzni, Ongah Abdul Salam, S.Pd, Kak Siaini, S.Pd, adik Nuraini, adik Muslim, adik Muhammad Nasir dan adik Helmi Syahriwal Putra yang selalu mendukung dan mendo'akan penulis selama kuliah di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
8. Semua Teman-teman di MH-UII dan teman indekos yang telah memberikan dukungan kepada penulis.

Akhirnya, semoga jasa baik mereka yang diberikan kepada Penulis, mendapat balasan yang setimpal dan menjadi amal mulia di sisi Allah SWT. Amin. Dan mudah-mudahan Tesis ini dapat bermanfaat sebagai tambahan ilmu dan pengalaman bagi penulis serta dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan.

Yogyakarta, 23 Oktober 2013

Penulis

**WAHYUNI, S.H**  
**NPM: 12912085**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	ix
ABSTRAK .....	xii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Orisinalitas Penelitian .....	8
E. Kerangka Teori .....	10
1. Teori Demokrasi .....	10
2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	16
3. Teori Pemerintahan Daerah .....	25
F. Metode Penelitian .....	30
G. Sistematika Penulisan .....	33
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PARTISIPASI .....	35

A. Demokrasi .....	35
1. Demokrasi Perwakilan .....	42
2. Demorkasi Partisipatoris .....	44
B. Partisipasi .....	50
1. Pengertian Partisipasi .....	50
2. Partisipasi Masyarakat dalam Otonomi Daerah .....	52
3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah .....	54

### BAB III PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

DI INDONESIA .....	60
A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	60
1. Istilah dan Pengertian .....	60
2. Hirarki Peraturan Perundang-undangan .....	63
3. Landasan Peraturan Perundang-undangan .....	72
4. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik .....	74
B. Pembentukan Peraturan Daerah .....	81
1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah .....	84
2. Kedudukan DPRD dalam Legislasi Daerah .....	86
3. Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah .....	89
a. Penyusunan Program Legislasi Daerah .....	89
b. Prakarsa Pembentukan Peraturan Daerah .....	90

c. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah .....	91
d. Pengesahan Peraturan Daerah .....	94
<b>BAB IV PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG</b>	
<b>PARTISIPATIF .....</b>	<b>96</b>
A. Peranan Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam	
Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2011.....	96
B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah	
di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011 .....	117
C. Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif dan Sesuai	
dengan Kebutuhan Masyarakat di Kabupaten Rokan Hilir .....	125
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>133</b>
A. Kesimpulan .....	133
B. Saran .....	135
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>137</b>
<b>CURICULUM VITAE</b>	

## ABSTRAK

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum di daerah yang sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu dalam pembentukan peraturan daerah oleh Pemerintahan Daerah hendaknya partisipatif. Kabupaten Rokan Hilir pada Tahun 2011 telah mengesahkan sebanyak 11 peraturan daerah tentang pajak daerah dan ketika peraturan daerah tersebut disosialisasikan ada beberapa yang ditolak oleh masyarakat dengan berbagai alasan, misalnya tarif pajak yang tinggi dan penafsiran harga objek pajak yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah, sehingga masyarakat menganggap bahwa Perda tersebut tidak memiliki rasa keadilan dalam masyarakat. Berdasarkan permasalahan tersebut penulis melakukan penelitian. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah yuridis-empiris dengan pendekatan sosio-legal.

Adapun hasil penelitian ini adalah pembentukan peraturan daerah oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011 belum partisipatif. Hal ini disebabkan selain informasi yang kurang dan sulit diakses oleh masyarakat atas rancangan peraturan daerah yang dibentuk, juga sejak penyusunan rancangan peraturan daerah, pembahasan hingga pengesahan tidak melibatkan masyarakat dan dalam melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah tersebut tidak sepenuhnya melalui mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu sikap masyarakat yang apatis dan menyerahkan persoalan pembentukan peraturan daerah kepada Pemerintahan Daerah. Pembentukan peraturan daerah yang tidak partisipatif tersebut mengakibatkan beberapa peraturan daerah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga harus dilakukan perubahan. Agar pembentukan peraturan daerah partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam membentuk peraturan daerah mengikutsertakan masyarakat, menampung aspirasi masyarakat serta masukan dari masyarakat dijadikan materi muatan peraturan daerah tersebut. Pemerintahan Daerah juga harus dalam membentuk Peraturan Daerah berpedoman pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan lainnya.

**Kata Kunci:** Pembentukan Peraturan Daerah, Partisipatif.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 pasca amandemen. Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi secara luas yang dimiliki oleh suatu daerah,<sup>1</sup> yang merupakan kewenangan atribusi (*attributie van wetgevings-bevoegdheid*), yaitu pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau oleh *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan,<sup>2</sup> dengan tujuan untuk mewujudkan kemandirian suatu daerah dalam memberdayakan masyarakat.

Dalam pembentukan peraturan daerah, Pemerintah Daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip pembentukan peraturan daerah. Di dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan peraturan daerah ditentukan sebagai berikut:

1. Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD.
2. Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-

---

<sup>1</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 131

<sup>2</sup>Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-Undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 167

undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

3. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Peraturan daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
5. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah.
6. Peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
7. Peraturan daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Pembentukan peraturan daerah yang diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, mengharuskan peraturan daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: a. Kejelasan tujuan; b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan; g. Keterbukaan.

Dengan demikian, pembentukan peraturan daerah memiliki dasar hukum yang kuat, yaitu UUD 1945 dan dalam pembentukannya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan daerah yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat. Peraturan daerah dikatakan

oleh Soenobo Wirjosoegito sebagai ‘undang-undang daerah (dalam arti luas)<sup>3</sup>, yang hampir mirip dengan pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan peraturan daerah dengan ‘undang-undang lokal’ atau *locale wet*.<sup>4</sup> Bahkan Peraturan daerah jika dilihat dari segi pembuatannya, kedudukan peraturan daerah sudah semestinya dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif.<sup>5</sup>

Pembentukan peraturan daerah yang merupakan salah satu kebijakan daerah berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom. Kebijakan daerah yang dimaksud tersebut secara yuridis normatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Oleh karena itu, pada prinsipnya Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang secara yuridis formal diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Selain itu, kebijakan daerah yang dibuat harus melibatkan partisipasi masyarakat sebagai wujud demokrasi sebuah negara.

Dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan hak untuk berkumpul dan berserikat serta kebebasan untuk menyatakan pendapat sebagai perwujudan dari demokrasi. Demokrasi dalam sebuah negara ditandai oleh beberapa hal, yaitu adanya pemilihan umum,

---

<sup>3</sup>Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 36

<sup>4</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006) hlm. 24

<sup>5</sup>Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (filosofi, sejarah perkembangan dan problematika)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 238

kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berpendapat dan pelaksanaan hukum.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan prinsip demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dapat terjamin. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Negara demokrasi dapat diartikan bahwa negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi, berarti negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>6</sup>

Demokrasi harus ada dalam sebuah Pemerintahan Daerah. Demokrasi yang dimaksudkan, tidak hanya sekedar memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerahnya secara langsung. Demokrasi dalam sebuah pemerintahan daerah dapat diwujudkan dalam partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan daerah sebagai perwujudan kedaulatan berada di tangan rakyat. Dengan adanya partisipasi masyarakat, maka kebijakan-kebijakan yang ada akan faktual sesuai kebutuhan masyarakat sehingga penegakan dari kebijakan tersebut diharapkan dapat berjalan secara efektif.

Pentingnya suatu kebijakan Pemerintah Daerah yang berupa peraturan daerah guna menjalankan otonomi dan tugas pembantuan serta mengingat bahwa

---

<sup>6</sup>Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 7-8

otonomi merupakan perwujudan pelaksanaan demokrasi, maka pemerintah pusat membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan daerah baik dalam bentuk undang-undang, peraturan presiden maupun peraturan menteri dalam negeri, yang semuanya itu merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam pembentukan suatu peraturan daerah.

Dengan adanya pedoman tersebut diharapkan peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bermanfaat bagi masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan selain itu tentunya agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum sehingga tidak terjebak kedalam peraturan daerah yang bermasalah.

Kabupaten Rokan Hilir merupakan daerah otonomi yang terletak di pulau Sumatra Propinsi Riau. Kabupaten Rokan Hilir yang juga merupakan daerah otonomi dalam wilayah kesatua RI memiliki kewenangan membuat peraturan daerah, dasar hukum kewenangan tersebut adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Pada tahun 2011 Kabupaten Rokan Hilir telah mengesahkan sebanyak 11 peraturan daerah tentang pajak dan dari 11 peraturan daerah yang telah disahkan tersebut terdapat setidaknya 3 perda yang bermasalah diantaranya:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir No. 1 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan hak atas Tanah dan Bangunan;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir No. 6 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan;
3. Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir No. 13 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran.

Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir No. 1 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan hak atas Tanah dan Bangunan dalam penerapannya mendapatkan tantangan dari masyarakat, karena perda tersebut tidak mencerminkan rasa keadilan dan berpotensi melemahkan perekonomian masyarakat.<sup>7</sup> Seharusnya perda tersebut jika dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, penyusunan hingga pembahasan mengikut sertakan masyarakat sebagaimana diatur didalam beberapa peraturan perundang-undangan, maka hal tersebut tidak mungkin terjadi. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir No. 6 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan ternyata harus dilakukan perubahan dengan peraturan daerah Nomor 2 Tahun 2013 karena ketika disosialisasikan ke masyarakat perda tersebut tidak bisa diterima khususnya tentang tarif pajak yang ditetapkan.<sup>8</sup> Begitu juga dengan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir No. 13 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran yang tidak bisa diterima oleh masyarakat.

Seharusnya hal tersebut diatas tidaklah terjadi mengingat pentingnya Peraturan Daerah yang merupakan kebijakan publik di tingkat daerah yang sangat berpengaruh langsung dalam kehidupan masyarakat bagi suatu daerah tersebut, maka dalam pembentukannya harus partisipatif dengan melibatkan masyarakat sebagai *stakeholder* dalam sebuah negara. Konsep partisipatif merupakan salah satu bagian dari konsep demokrasi yang banyak dianut negara-negara di dunia termasuk Indonesia.

---

<sup>7</sup><http://www.riautunai.com/semesta-riau/rokan-hilir/757-dispenda-rohil-paksa-rakyat-atas-nama-perda> diakses pada tanggal 6 februari 2013.

<sup>8</sup> Fadli, wawancara pada tanggal 13 Agustus 2013 di Kantor Bupati Kab. Rokan Hilir Bagian Hukum dan HAM.

Dari uraian di atas peneliti bermaksud membuat sebuah penelitian untuk menemukan idealita pembentukan peraturan daerah yang partisipatif oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir agar regulasi daerah tersebut menjadi cerminan dan aspirasi dari masyarakat daerah. Sehingga dalam pembentukan dan pelaksanaannya, regulasi daerah tersebut tidak akan menjadi Peraturan Daerah yang bermasalah dan dapat dilaksanakan dengan baik dan terkoordinasi antara pemerintah, penegak hukum, dan masyarakat.

Mengingat bahwa peraturan daerah tentang pajak yang telah disahkan pada tahun 2011 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 11 perda, maka perlu dibatasi jumlah perda yang akan diteliti yaitu hanya 3 perda sebagaimana telah disebutkan diatas.

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

1. Bagaimana peran Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Rokan Hilir dalam pembentukan peraturan daerah yang partisipatif Tahun 2011?
2. Apakah pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011 sudah melibatkan partisipasi masyarakat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Rokan Hilir ?
3. Bagaimana pembentukan peraturan daerah yang partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Rokan Hilir ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas dapat diketahui bahwa tujuan penelitian yang ingin diangkat peneliti adalah:

1. Untuk mengetahui peran Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam pembentukan peraturan daerah yang partisipatif Tahun 2011
2. Untuk mengetahui pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011 sudah melibatkan partisipasi masyarakat atau belum dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Rokan Hilir
3. Untuk menemukan pembentukan peraturan daerah yang partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Rokan Hilir

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Kajian tentang pembentukan peraturan daerah dengan mengikut sertakan masyarakat telah beberapa kali dilakukan. Akan tetapi yang dilakukan secara spesifik dengan perspektif demokrasi partisipatif guna menemukan idealita pembentukan peraturan daerah yang partisipatif, sepengetahuan peneliti hingga kini belum ada. Adapun penelitian tentang pembentukan peraturan daerah yang berbeda dengan penelitian penulis adalah sebagai berikut:

1. Fajar Husin (2008) *Peran Serta Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir*. Tesis Program pascasarjana Universitas Islam Indonesia. Inti kajian tesis ini mengetahui peran partisipasi masyarakat dalam hal pembentukan peraturan daerah di kabupaten Indragiti Hilir.
2. Praptanurgraha (2009) *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran Dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul*. Tesis Program

pascasarjana Universitas Islam Indonesia. Inti kajian tesis ini ingin mengetahui proses pembentukan perda No. 6 Tahun 2007 dan sejauh mana partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembentukan perda tersebut.

3. Johan Eko Sudarto (2008) *Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul*. Tesis Program pascasarjana Universitas Islam Indonesia. Inti kajian tesis ini sejauhmana partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perda Kabupaten Bantul No 5 Tahun 2007.
4. Agus Budi Setiyono (2008) *Pembentukan Peraturan Hukum Daerah yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah*. Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Inti kajian tesis ini adalah penerapan asas-asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan hukum oleh Pemerintah Daerah.
5. Anis Ibrahim (2008) *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Inti kajian Disertasi ini adalah adanya interaksi politik dalam pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur.

Dari hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh para penulis diatas, jika dibandingkan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis tidaklah sama baik kajian spesifiknya maupun lokasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

## E. Kerangka Teori

### 1. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi berasal pada dua kata Yunani, yaitu *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Jadi demokrasi menurut asal kata tersebut diartikan rakyat berkuasa atau *government by the people*.<sup>9</sup>

Demokrasi juga diartikan sebagai pemerintahan “dari rakyat untuk rakyat” atau “pemerintahan oleh mereka yang diperintah”. Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah, atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikut sertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam putusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. Maka legitimasi pemerintahan yang berwenang adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.<sup>10</sup>

Setiap demokrasi diasumsikan kekuasaan tertinggi bersumber pada rakyat yang secara teknis disebut kedaulatan rakyat.<sup>11</sup> Sehingga negara demokrasi adalah negara yang kedaulatannya berada di tangan rakyat. Teori Jean Jacques Rousseau yang menjadi dasar faham “kedaulatan rakyat” mengajarkan, bahwa negara bersandar atas kemauan rakyat, demikian pula halnya semua peraturan-perundangan adalah penjelmaan kemauan rakyat tersebut.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 105

<sup>10</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 174

<sup>11</sup> Sri Sumantri dan Bintan R. Siragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945)*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 101

<sup>12</sup> C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 62

Di dalam suatu negara yang demokratis, kelembagaan negara harus dapat menjamin tersalurnya aspirasi rakyat dengan baik. Salah satu contoh kelembagaan negara yang cukup terkenal ialah yang dikemukakan oleh Montesquieu yaitu trias politika.<sup>13</sup> Untuk bisa dikatakan sebuah negara demokrasi (kedaulatan di tangan rakyat), Robert A. Dahl menunjukkan tujuh ciri negara yang demokratis yaitu kontrol sosial, pemilu yang jujur dan adil, hak untuk dipilih, hak memilih, hak mengeluarkan pendapat, hak akses informasi, dan hak berserikat serta berkumpul. Sementara bagi Willy Eichler, esensi demokrasi adalah proses, karena ia merupakan sistem yang dinamis menuju kearah yang lebih baik dan maju dibanding kondisi yang sedang dialami masyarakat.<sup>14</sup>

Demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai subjek berkonsekuensi pada tata cara proses pengambilan kebijakan negara (undang-undang) dan proses pengambilan keputusan (*decision making process*). Pemerintahan yang berasal dari rakyat, melaksanakan apa yang menjadi kehendak rakyat yang dimanifestasikan dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat *bottom-up*. Demokrasi tidak mengenal kebijakan yang berasal dari kehendak dan kepentingan kekuasaan. Seluruh kebijakan harus berasal dari aspirasi yang berkembang di masyarakat. Partai politik dan kelompok kepentingan menangkap aspirasi dimaksud melaksanakan fungsi demokrasi. Maka manajemen pemerintahan yang berkedaulatan rakyat tidak mungkin dilaksanakan dalam sistem manajemen yang bersifat tertutup. Kedaulatan rakyat menghendaki keterbukaan (transparansi) yang dengannya dapat diketahui secara segera hal apa pun yang dianggap perlu yang

---

<sup>13</sup> Sri Sumantri dan Bintang R. Siragih, *Ketatanegaraan ....op. cit.*, hlm. 106

<sup>14</sup> Nurcholis Madjid, *Demokrasi dan Demokratisasi di Indonesia*, dalam Elasa Padi Taher (ed), *Demokrasi Politik, Budaya dan Ekonomi*, (Jakarta: Paramadina, 1994), hlm. 203

berkaitan dengan masalah penyelenggaraan negara. Beberapa negara demokrasi bahkan mempertegasnya dalam undang-undang ('hak rakyat untuk tau' atau "*the right to know*"). Dampak langsung dari transparansi adalah sulitnya terjadi penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan. Transparansi juga berdampak pada kejelasan mekanisme suksesi kepemimpinan karena publik secara langsung berperan serta.<sup>15</sup>

Demokrasi memiliki doktrin dasar yang tak pernah berubah. Doktrin tersebut adalah adanya keikutsertaan anggota masyarakat dalam menyusun agenda-agenda politik yang dapat dijadikan secara umum dan berkala, adanya proses yang berkesinambungan, serta adanya pembatasan kekuasaan politik. Dalam bahasa lain, sistem negara yang demokratis ada beberapa ciri yang mesti berlaku secara konsisten, yaitu: partisipasi publik dalam pembuatan keputusan, persamaan kedudukan di depan hukum, distribusi pendapatan secara adil, kesempatan memperoleh pendidikan, kebebasan; mengemukakan pendapat, kebebasan pers, berkumpul dan beragama, kesediaan dan keterbukaan informasi, mengindahkan *fatsoen* (tatakrama politik), kebebasan individu, semangat kerjasama, dan hak untuk protes.<sup>16</sup>

Maka menjadi jelas bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting pemerintah atau garis kebijakan di belakang keputusan-keputusan tersebut secara bebas oleh mayoritas masyarakat dewasa

---

<sup>15</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Aristektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokusmedia, 2009), hlm. 83-84

<sup>16</sup> Tim Imparsial, *Menuju TNI Profesional (Perjalanan Advokasi RUU TNI)*, (Jakarta: Imparsial, LSPP, dan KKMS, 2005), hlm. 183

yang berada pada posisi diperintah.<sup>17</sup> Dalam konteks inilah, demokrasi memberikan kebebasan kepada warga negara untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan-keputusan penting yang menyangkut diri mereka, termasuk didalamnya proses legislasi. Partisipasi publik dalam proses legislasi adalah bagian dari hak politik yang mesti dijamin oleh negara demokratis.

Praktek demokrasi pada negara hukum beragam bentuknya. Moh. Mahfud MD membagi praktek ini pada dua bentuk; *pertama*, negara hukum formal. Ciri utama dari negara ini, pemerintah bersifat pasif, pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Negara demikian diberi nama *rechtstaat* (negara Eropa Barat Kontinental) dan *rule of law* (daerah yang menganut sistem Anglo Saxon) atau negara hukum formal (klasik). Bentuk kedua dari negara hukum adalah negara hukum materil (*welfare state*). Dalam sistem negara ini, pemerintah tidak bersifat pasif dalam urusan politik semata, tetapi juga bersifat aktif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sistem *welfare state*, memiliki implikasi luasnya kewenangan, yaitu: hak inisiatif (dapat membuat dan mengusulkan undang-undang), hak delegasi (membuat peraturan di bawah undang-undang), dan *droit function* (menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif).

Artinya, peraturan yang ada, memungkinkan semua warga masyarakat, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Bila semua ini bisa dilaksanakan, demokrasi pun akan terjamin penyelenggaraannya. Maka, partisipasi aktif warga negara di dalam proses pemerintahan menjadi syarat

---

<sup>17</sup> Lihat Kelompok studi Indonesia, *Menegakkan Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Studi Indoneisa 1980), hlm. 23-24

demokrasi yang efektif. Partisipasi menjadi lebih esensial dalam pemerintahan yang tumbuh kian kompleks dan besar. Dalam kompleksitas itu, individu seringkali merasa tidak berdaya dan tidak berguna menghadapi pemerintahan yang semakin besar dan semakin anonim yang mengontrol nasibnya. Kondisi seperti itu sering kali melahirkan apatisme yang bisa membusukkan vitalitas demokrasi.<sup>18</sup> Olle Tornquist menggaris bawahi bahwa demokrasi tidak seharusnya menjadi formalitas. Hak-hak dan institusi seharusnya mendorong kesetaraan politik (*political equality*) dan kontrol masyarakat (*popular control*) terhadap urusan-urusan masalah publik.<sup>19</sup>

Dalam konteks inilah, Jofferson memperkukuh ketidak setujuannya terhadap ide pemberian peran yang berlebihan kepada pemerintah dalam menetapkan urusan-urusan masyarakat, karena pemberian peran yang terlalu besar kepada pemerintah akan mengakibatkan penindasan. Jofferson percaya bahwa kemauan rakyat adalah satu-satunya dasar legitimasi bagi setiap pemerintahan. Secara prinsip, ia percaya bahwa masyarakat memiliki kemampuan untuk mengatur dirinya sendiri. Pemikiran inilah yang menjadi dasar filosofi bagi seluruh argumen yang menghendaki peran masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan negara. Maka menjadi jelas bahwa setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

---

<sup>18</sup> Sidney Hook, "Demokrasi: sebuah tinjauan umum", dalam kelompok studi Indonesia-TAF, *menegakkan demokrasi: pandangan sejumlah tokoh dan kaum muda mengenai demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Studi Indonesia, 1989), hlm. 28

<sup>19</sup> Olle Tornquist, "menilai demokrasi indonesia dari bawah", dalam AE Priyono dkk., *Menjadikan Demokrasi Bermakna, Masalah dan Pilihan di Indonesia*, (Jakarta: Demos, 2007), hlm. 1-2

Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Pada kenyataannya pelibatan masyarakat saat ini seringkali masih bersifat *top down*, yaitu pemerintah mempunyai program partisipasi publik, yang sifatnya masih belum secara signifikan memberikan kebebasan yang penuh kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses legislasi. Masih banyak kendala yang terjadi ketika pemerintah memberikan program partisipasi publik sehingga program tersebut tidak tepat sasaran dan hanya untuk memenuhi penyelenggaraan demokrasi yang partisipatif.

Padahal sejak dahulu kala, masyarakat dengan budaya gotong royong pada dasarnya aktif berpartisipasi. Dengan atau tanpa terkait dengan pemerintahan, masyarakat secara turun temurun bersama-sama telah berusaha menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh komunitasnya. Masyarakat tradisional memiliki mekanisme untuk menyelesaikan persoalan komunitasnya secara partisipatif. Masyarakat terbiasa untuk terlibat (berpartisipasi) bahkan menyumbangkan sumber daya yang dimilikinya untuk menyelesaikan permasalahan atau kebutuhan komunitasnya.<sup>20</sup> Tak heran, jika dalam prakteknya ada inisiatif yang dilakukan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses legislasi di beberapa daerah.

Sebagai bagian dari demokrasi, partisipasi publik saat ini menjadi istilah yang sangat penting, termasuk juga di dalam proses legislasi perundang-undangan. Ada beberapa alasan mengapa partisipasi publik dalam penyelenggaraan negara menjadi sebuah keharusan sebagai mana yang telah

---

<sup>20</sup> Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah Mengenai partisipasi, Melegalkan Partisipasi, BUILD (*Breakthrough Urban Initiatives for Local Development*) didukung oleh DEP DAGRI, UNDP, UN-HABITAT, edisi Desember (2002), hlm. 6

diungkapkan dalam penelitian Balitbang HAM bekerjasama dengan Universitas Padjajaran Bandung pada tahun 2003. *Pertama*, partisipasi sebagai implementasi dari pemerintahan demokrasi untuk memperkuat demokrasi. *Kedua*, partisipasi publik sebagai prasyarat *good governance*. *Ketiga*, partisipasi publik sebagai kesadaran atas hak politik.<sup>21</sup>

## 2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### a. Peristilahan

Peraturan daerah menurut beberapa ahli hukum dikatakan sebagai undang-undang lokal (*locale wet*) atau undang-undang daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan<sup>22</sup>. Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan *undang-undang* dan bukan dengan *undang*. Sehubungan dengan kata dasar *undang-undang*, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan memiliki dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan

---

<sup>21</sup> *Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi sebagai Pelaksanaan Hak Politik*, Jakarta: Balitban HAM Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003

<sup>22</sup> Lihat: Pasal 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>23</sup> A. Hamid S Attamimi, *Peran keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indoneisa, Jakarta, 1990, hlm. 331. Dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 25

pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan dari pada undang-undang negara, sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian undang-undang.<sup>24</sup>

Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleerd handwoordenboek*," perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu: perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>25</sup>

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur pemerintahan daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.<sup>26</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>27</sup> Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai

---

<sup>24</sup> Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, fungsi dan materi muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 10

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung, 1995), hlm. 1

<sup>27</sup> A. Hamid S Attamimi, *Peran keputusan .....op. cit*

pola tingkah laku tersebut. Pada hakikatnya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, objek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian, mengikat secara umum pada saat ini sekadar menunjukkan tidak menentukan secara konkret (nyata) identitas individu atau objeknya.<sup>28</sup>

#### b. Pembentukan Peraturan Daerah

Proses pembentukan undang-undang hampir sama dengan proses pembentukan peraturan daerah, hanya saja dibedakan oleh tingkatan<sup>29</sup> dan badan yang berwenang<sup>30</sup> dalam pembuatannya. Namun landasan, asas-asas atau prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan tetap sama saja. Misalnya, dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan menggunakan tiga landasan yaitu filosofis, sosiologis, yuridis dan sebagian ahli menambahkan landasan politis, karena Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di era otonomi daerah atau desentralisasi, DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

---

<sup>28</sup> *ibid*

<sup>29</sup> Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat mengandung norma yang lebih tinggi, memiliki wilayah pengaturan yang luas serta memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari pada peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

<sup>30</sup> Peraturan daerah dibentuk oleh badan yang lebih rendah yakni, DPRD dan Kepala Daerah. sedangkan undang-undang dibentuk oleh DPR (pasal 20 ayat 1) dan dibahas bersama Presiden (pasal 20 ayat 2)

Dalam praktek, tidak jarang terjadi kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (vertikal) atau dengan Peraturan Perundang-undangan yang sama (horizontal). Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Pedoman tentang materi muatan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah lainnya (Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota), juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam peraturan pelaksanaannya. Mengenai materi Peraturan Daerah perlu memperhatikan asas materi muatan yang meliputi: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Selain isi muatan sebagaimana di atas juga dalam pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan aspek, landasan dan asas pembentukan peraturan daerah<sup>31</sup>. Aspek pembentukan peraturan daerah meliputi:

- a. Aspek kewenangan, yaitu peraturan daerah dibentuk oleh pejabat yang telah ditunjuk dalam hal ini adalah Kepala Daerah dan DPRD;
- b. Aspek keterbukaan, yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi, baik dalam proses perencanaan, persiapan,

---

<sup>31</sup> Lihat UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Juga UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

penyusunan dan/atau dalam pembahasan Raperda dengan cara memberikan kesempatan untuk memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

- c. Aspek pengawasan, yaitu Peraturan Daerah dilakukan pengawasan, baik berupa pengawasan preventif terhadap Raperda maupun pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah.

Menurut Bagir Manan, agar pembentukan peraturan perundang-undangan menghasilkan undang-undang (termasuk peraturan daerah) yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu: *pertama*, landasan yuridis (*juridische gelding*); *kedua*, landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan *ketiga*, landasan filosofis. Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undang yang dibentuk, memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.<sup>32</sup>

Dalam pembentukan Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, juga didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>32</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*. (Padang: Fakultas Hukum Andalas, 1994), hlm. 13

Perundang-undangan dan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang meliputi asas:

- a. *Kejelasan tujuan.* Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. *Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.* Bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. *Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.* Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. *Dapat dilaksanakan.* Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. *Kedayagunaan dan kehasilgunaan.* Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. *Kejelasan rumusan.* Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan,

sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. *Keterbukaan*. Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Asas sebagaimana di atas senada dengan pendapat Prof. Van der Vlies yang menyebutkan, untuk membuat peraturan perundang-undangan yang baik harus ada dua asas yaitu asas formal dan asas materil. Asas formal mencakup : “asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan dan asas konsensus”. Sedangkan asas material mencakup : “asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual”.<sup>33</sup>

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik adalah “*asas keterbukaan*” (huruf g) yang selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa: “dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari

---

<sup>33</sup> Dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, *disertasi*, UI, Jkt. 1990, hlm. 330-331. Dalam Bagir Manan, *Sistem dan Teknik .....op.,cit.*, hlm. 13

perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan”.

Implementasi dari asas keterbukaan adalah dalam bentuk peran serta masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 28 (Rancangan) Peraturan Presiden tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan dan Pasal 140 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis sebagai bahan penyempurnaan dalam tahap penyiapan rancangan Perda.
- (2) Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.
- (3) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat pokok-pokok materi yang diusulkan.
- (4) Masukan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diagendakan dalam rapat penyiapan rancangan Perda.

Dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah baik di lingkungan Pemerintah Daerah maupun di DPRD masyarakat tetap dapat berperan

serta secara aktif untuk memberikan masukan dalam penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah, demikian juga pada saat dilakukan pembahasan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah, DPRD dapat menyelenggarakan Rapat Dengar Pendapat Umum untuk mendapatkan lagi masukan dari masyarakat.

Peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip akses informasi dan partisipasi.

### *1. Akses Informasi*

Dalam rangka akses informasi, Pemerintahan Daerah wajib menyebarluaskan rancangan atau peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Penyebarluasan bagi Peraturan Daerah dan Peraturan perundang-undangan dibawahnya dilakukan sesuai dengan perintah Pasal 94 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa: Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Penyebarluasan dimaksudkan agar khalayak ramai mengetahui Peraturan Perundang-undangan di daerah yang bersangkutan dan mengerti/memahami isi serta maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan dapat dilakukan melalui media elektronik, atau media cetak yang terbit di daerah yang bersangkutan serta media komunikasi langsung.

### *2. Akses Partisipasi*

Mengenai partisipasi publik dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah diatur secara tegas

dalam Pasal 96 yang menyatakan bahwa: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan di DPRD dapat dilakukan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dengan akses partisipasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi atau menyumbangkan pemikirannya terhadap suatu kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah. Dalam hal masukan disampaikan secara lisan, maka yang bersangkutan dapat menyampaikan sendiri kecuali dalam hal masukan secara lisan disampaikan oleh kelompok masyarakat maka harus diwakilkan pada pimpinan kelompok tersebut.

Akses partisipasi sebagaimana telah diuraikan diatas sejalan dengan kebijakan Menteri Dalam Negeri yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah. Keputusan Menteri tersebut memberikan peluang kepada masyarakat yang merasa haknya dilanggar untuk mengajukan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Daerah ke Mahkamah Agung.

### 3. Teori Pemerintahan Daerah

#### a. Pengertian pemerintahan daerah

Pemerintahan daerah atau *local government* oleh Josef Riwu Kaho didefenisikan sebagai bagian dari pemerintahan suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut

dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta pemberian pelayanan kepada masyarakat yang ada didalam wilayah kekhususannya.<sup>34</sup>

Pemerintah Daerah adalah satuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>35</sup> Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah memiliki hubungan dengan Pemerintah Daerah lainnya, yang memiliki hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan, umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

b. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kita mengenal beberapa asas pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. *Asas desentraliasasi* adalah asas yang menghendaki adanya penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah otonom tingkat atasnya kepada daerah otonom menjadi urusan rumah tangganya. *Asas dekonsentrasi* adalah asas yang menghendaki adanya pelimpahan

---

<sup>34</sup> Josef Rawu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2005), hlm. 28

<sup>35</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik ..Op.cit.*, hlm. 6

wewenang dari pemerintahan pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Dan *asas tugas pembantuan* adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah otonom oleh pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah otonom tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung-jawabkan kepada yang menugasnya.<sup>36</sup>

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan dan bertumpu pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 ini mengandung perintah dibentuknya undang-undang organik tentang pemerintahan di daerah. Untuk pertama kalinya kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah diatur dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1945, karena materi yang diatur dalam undang-undang ini terlalu sederhana, sehingga dalam pelaksanaannya timbul banyak kesulitan. Karena itu pada tahun 1948 diterbitkan Undang-undang No. 22 Tahun 1948 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.<sup>37</sup> Tidak hanya berhenti disitu, undang-undang tentang pemerintahan di daerah selalu mengalami pergantian hingga pasca reformasi. Bahkan tentang pemerintahan di daerah yang selama ini hanya diatur dalam 1 pasal tanpa ayat, yakni Pasal 18 UUD 1945 juga mengalami perubahan. Perubahan tersebut terjadi pada amandemen kedua UUD 1945 sehingga menjadi 3

---

<sup>36</sup> Soehino, *Hukum Tatanegara (Penyusunan dan Penetapan Peraturan daerah)*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 4

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 399

pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, dan setiap pasal terdiri dari beberapa ayat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, perubahan Pasal 18 UUD 1945 khususnya ayat (2) secara terang-terangan hanya menyebutkan asas otonom (desentralisasi) dan asas tugas pembantuan sebagai asas pemerintahan daerah. Padahal di samping kedua asas tersebut, ada pula asas dekonsentrasi yang secara inheren selalu terdapat dalam sistem negara kesatuan. Akan tetapi, Pasal 18 ayat (2) sama sekali tidak menyinggung adanya asas dekonsentrasi. Ada yang berpendapat bahwa tidak disebutnya asas dekonsentrasi di sini disebabkan oleh asas itu tidaklah berhubungan langsung dengan kewenangan pemerintahan daerah, melainkan hanya terkait dengan kewenangan pemerintahan pusat.<sup>38</sup>

Pemerintahan Daerah sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan Daerah juga berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan tersebut.

c. Hubungan pemerintah pusat dan daerah

Pemerintah Daerah sebagai bagian dari pemerintahan negara memiliki hubungan di bidang kewenangan, keuangan, pengawasan dan hubungan dalam susunan organisasi pemerintahan daerah. Hal ini agar Pemerintah Daerah dalam

---

<sup>38</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2005), hlm. 272-273

menjalankan pemerintahan tetap sesuai dengan cita pemerintahan negara sehingga tidak terjadinya negara dalam negara.

Model hubungan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni: *Petama, The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar pada pemerintahan daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintahan pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintahan daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. *Kedua, The Agency Model*. Model dimana Pemerintah Daerah tidak memiliki kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintahan pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. *Ketiga, The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran Pemerintah Daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>39</sup>

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia.<sup>40</sup> Namun format hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah tetap harus berorientasi pada upaya mewujudkan suatu negara yang demokratis dan mampu menciptakan masyarakat Indonesia yang sejahtera.

---

<sup>39</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2012), hlm. 12

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 13

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam melakukan penelitian hukum, setidaknya terdapat dua metode dalam penelitian hukum, yakni penelitian hukum doktrinal dan non-doktrinal<sup>41</sup> (yuridis empiris). Untuk memperoleh pemahaman yang memadai terhadap pembentukan peraturan daerah yang partisipatif oleh Pemerintah Daerah, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum non-doktrinal atau yuridis empiris yaitu melakukan pengamatan, observasi terhadap permasalahan yang diteliti. Penelitian ini dengan menggunakan pendekatan sosio-legal. Penelitian ini akan melihat peranan Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam pembentukan peraturan daerah yang partisipatif dan sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah oleh pemerintahan daerah Kabupaten Rokan Hilir sehingga bisa menemukan idealita pembentukan peraturan daerah yang partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

### **2. Indikator Peraturan Daerah yang Partisipatif**

Untuk mengetahui peraturan daerah yang partisipatif, maka dalam penelitian ini digunakan tolak ukur sebagai berikut:

- a. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah mulai dari rancangan hingga pembahasan.

---

<sup>41</sup> Soetandyo Wignyosoebroto (2002) *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Ifdhal Kasim (Ed.). ELSAM dan HUMA, Jakarta, hal. 146-170.

- b. Substansi materi partisipasi masyarakat yang telah dijamin dibawa dalam agenda pembahasan proses pembentukan peraturan daerah<sup>42</sup>.
  - c. Substansi materi partisipasi masyarakat yang telah dibahas diterima sebagai bahan perumusan materi muatan peraturan daerah<sup>43</sup>.
3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Adalah sumber data yang langsung diperoleh dari lapangan misalnya dihimpun dari masyarakat dengan menggunakan instrumen wawancara dan dari Pemerintah Daerah serta DPRD yang menyusun, merancang, membahas dan mengesahkan peraturan daerah. Dengan cara pengamatan dalam proses sidang pembahasan melalui risalah dan notulen rapat.

b. Data Sekunder

Adalah sumber data yang diperoleh dari berbagai bahan hukum, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan partisipasi masyarakat dan legislasi, misalnya : Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

---

<sup>42</sup> Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, Disertasi Doktorat, Universitas Indonesia, 2006, hlm. 50

<sup>43</sup> *Ibid.*

Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk hukum daerah, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari bahan pustaka, yang dipahami dengan membaca dan mempelajari buku-buku literatur yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang menjadi objek penelitian.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Misalnya, kamus hukum, ensiklopedi dan lain-lain.

#### 4. Pengumpulan Data

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

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

## 5. Tempat dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Rokan Hilir, Propinsi Riau, terutama pada beberapa instansi yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Rokan Hilir diantaranya DPRD Kabupaten Rokan Hilir, Sekretariat Kabupaten Rokan Hilir, bagian hukum dan HAM Kabupaten Rokan Hilir dan SKPD terkait dengan perda yang dibentuk.

## 6. Analisis Data

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian analisis kualitatif dengan model Induktif. Analisis kualitatif ini dilakukan dengan menginterpretasikan, menguraikan dan menyusun data secara sistematis dan logis. Tahap selanjutnya adalah penarikan kesimpulan yang penulis lakukan secara induktif, yakni penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus kepada hal-hal yang bersifat umum.

## G. Sistematika Penulisan

Dalam menyajikan penulisan ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I     Pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinal penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II    Diberi judul “Tinjauan Umum Tentang Demokrasi dan Partisipasi”. Pada Bab ini disajikan teori demokrasi yang meliputi demokrasi perwakilan dan demokrasi partisipatoris selanjutnya juga disajikan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

- BAB III Diberi judul “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”. Pada Bab III ini akan disajikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang meliputi hierarki peraturan perundang-undangan, landasan peraturan perundang-undangan serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya akan disajikan pula proses pembentukan peraturan daerah.
- BAB IV Hasil penelitian tentang peran Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam pembentukan peraturan daerah yang partisipatif dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Rokan Hilir, serta pembentukan peraturan daerah yang partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Rokan Hilir.
- BAB V Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PARTISIPASI

#### A. Demokrasi

Istilah demokrasi berasal pada dua kata Yunani, yaitu *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Jadi demokrasi menurut asal kata tersebut diartikan rakyat berkuasa atau *government by the people*.<sup>1</sup>

Demokrasi juga diartikan sebagai pemerintahan “dari rakyat untuk rakyat” atau “pemerintahan oleh mereka yang diperintah”. Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah, atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikut sertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam putusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. Maka legitimasi pemerintahan yang berwenang adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.<sup>2</sup>

Jika dilihat pengertian demokrasi di atas, jelaslah kiranya bahwa demokrasi menempatkan rakyat pada posisi penting dalam suatu pemerintahan, rakyat adalah pemegang kedaulatan. Negara yang menganut sistem demokrasi berarti negara yang kedaulatannya berada di tangan rakyat, setiap keputusan atau kebijakan publik hendaknya mengikutsertakan rakyat karena pada akhirnya kebijakan tersebut akan berpengaruh terhadap kehidupan rakyat.

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 105

<sup>2</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 174

Hal serupa juga dikemukakan oleh Mahfud MD bahwa, demokrasi yang dijadikan sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>3</sup>

James Mac Gregor Burns at all memberikan gambaran tentang pengertian demokrasi, sebagai mana dikutip oleh Saifudin<sup>4</sup>, menyatakan: “*a system of goverment in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate*” (sistem pemerintahan yang memiliki otoritas untuk membuat keputusan (yang memiliki kekuatan hukum) mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan ini baik secara langsung atau tidak langsung sebagai hasil dari memenangkan pemilihan umum yang bebas di mana sebagian besar warga negara dewasa diperbolehkan untuk berpartisipasi).

Berdasarkan rumusan tersebut, maka suatu negara yang menganut sistem demokrasi mempunyai ciri-ciri :<sup>5</sup>

- a. Sistem pemerintahan negara yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.
- b. Orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum;
- c. Kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara.

---

<sup>3</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 8

<sup>4</sup> Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 13

<sup>5</sup> Saifudin, *ibid.*

Sedangkan Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai berikut<sup>6</sup>:

Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang harus diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo tersebut diatas terlihat bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu sistem pemerintahan, tetapi juga suatu gaya hidup serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral.<sup>7</sup>

Lebih lanjut B. Mayo mengatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yaitu<sup>8</sup>:

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
- c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
- f. Menjamin tegaknya keadilan

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut<sup>9</sup>:

- a. Pemerintahan yang bertanggung jawab;

---

<sup>6</sup> Henry B. Mayo, *An introduction to Democratic Theory*, dalam Miriam Budiarjo, *Op.cit.*, hlm. 117

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 14

- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang memiliki golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk satu kursi
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan kadilan.

Terlepas dari definisi di atas, kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi, ada yang dinamakan Demokrasi Konstitusi, Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, Demokrasi Rakyat, Demokrasi Soviet, Demokrasi Nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini menggunakan istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.<sup>10</sup>

Mayoritas negara-negara modern menerapkan demokrasi bahkan hampir semua negara mengatakan bahwa mereka adalah negara yang demokratis. Demokrasi yang banyak digunakan adalah demokrasi modern yaitu demokrasi perwakilan yang diwujudkan dalam bentuk lembaga perwakilan. Fungsi utama lembaga ini adalah membuat undang-undang, sehingga biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Selain itu, lembaga perwakilan juga memiliki fungsi mengawasi pelaksanaan undang-undang, sehingga bisa disebut juga dengan parlemen.<sup>11</sup>

Banyaknya negara yang mengklaim mereka penganut paham demokrasi,<sup>12</sup> hal ini tidak terlepas dari definisi demokrasi yang *ambiguous* atau mempunyai

<sup>10</sup>Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hlm 105

<sup>11</sup>Jenedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusi, Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 22

<sup>12</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 116

berbagai pengertian, dan bahkan setiap negara mendefinisikan dan memberi kriteria demokrasi dengan versinya masing-masing sesuai dengan kebutuhan. Amin Rais menulis bahwa minimal ada sepuluh kriteria demokrasi, yaitu<sup>13</sup>:

*Pertama*, partisipasi dalam pembuatan keputusan. Didalam demokrasi perwakilan partisipasi rakyat untuk itu dilakukan oleh wakil-wakilnya. Oleh sebab itu, diperlukan pemilu yang luber dan jurdil agar wakil-wakil rakyat itu representatif dalam berpartisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.

*Kedua*, persamaan kedudukan didepan hukum. Disini hukum diberlakukan secara sama bagi seluruh warga negara. Baik penjahat, pejabat, dan rakyat terlepas dari kalibernya masing-masing harus berada di bawah yurisdiksi hukum positif yang berlaku.

*Ketiga*, distribusi pendapatan secara adil. Ekualitas ekonomi yang diwujudkan dalam upaya pembagian pendapatan secara adil merupakan bagian tak terpisahkan dari ekualitas politik dan ekualitas hukum dalam negara demoktasi. Artinya ekualitas itu tak dapat hanya ditekankan pada satu bidang saja.

*Keempat*, kesempatan memperoleh pendidikan. Karena pendidikan merupakan faktor penentu bagi seseorang untuk memperoleh pelayanan dan penghasilan yang layak, kesempatan untuk memperoleh pendidikan secara sama antara sesama warga negara harus dijadikan salah satu perhatian utama oleh penyelenggara negara.

---

<sup>13</sup>Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 183-186

*Kelima*, kebebasan. Ada empat kebebasan yang sangat penting yang dapat menunjukkan derajat demokrasi suatu negara, yaitu kebebasan pers, kebebasan berkumpul, dan kebebasan beragama. Empat kebebasan ini sering dianggap sebagai hak-hak terpenting dari Hak Asasi Manusia (HAM).

*Keenam*, kesediaan dan keterbukaan informasi. Informasi harus disediakan secara terbuka bagi rakyat agar selain mengetahui kualitas pemimpinnya rakyat mengetahui pula perkembangan situasi yang mempengaruhi kehidupannya termasuk kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintahnya.

*Ketujuh*, mengindahkan fatsoen. Yang dimaksudkan disini adalah tatakrama politik yang mungkin tidak tertulis tetapi jelas dirasakan baik buruknya oleh hati nurani. Pejabat tidak boleh melakukan tindakan-tindakan korup meskipun tindakan itu tidak dapat dibuktikan secara formal, apalagi sampai merekayasa aturan-aturan agar yang tidak benar menjadi benar secara formal. Kesediaan mengundurkan diri harus dianggap sebagai hal yang wajar oleh pejabat yang mengotori jabatannya dengan tindakan-tindakan korup.

*Kedelapan*, kebebasan individu. Setiap individu supaya diberi hak untuk hidup secara bebas dan memiliki *privacy* seperti yang diinginkan. Sejauh tidak merugikan orang lain, setiap individu dapat menentukan pilihan hidupnya sendiri seperti dalam memilih pekerjaan, pendidikan, tempat tinggal dan sebagainya.

*Kesembilan*, semangat kerjasama, semangat kerjasama perlu dipersubur untuk mempertahankan eksistensi masyarakat berdasarkan spirit atau jiwa kemasyarakatan yang mendorong untuk saling menghargai antara sesama warga.

*Kesepuluh*, hak untuk protes. Demokrasi harus membuka pintu bagi koreksi atas terjadinya penyelewengan yang untuk keadaan tertentu, meskipun pendekatan institusional dan legalistik tidak lagi memadai, tindakan protes harus ditolerir agar jalannya pemerintahan yang menyimpang dapat diluruskan.

Suatu sistem demokrasi tidak akan berjalan dengan baik jika tidak didukung oleh hukum. Sebagaimana dikatakan Mahfud MD bahwa demokrasi dan hukum merupakan saudara kembar atau ibarat dua sisi dari sekeping mata uang. Demokrasi tidak akan tegak dan dapat diselewengkan tanpa terkendali jika tidak dikawal oleh hukum; sebaliknya hukum tidak akan dapat ditegakkan dengan benar jika sistem politiknya tidak demokratis. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif.<sup>14</sup>

Hukum yang berwatak responsif, minimal ditandai oleh tiga hal yaitu<sup>15</sup>:

- 1) Proses pembuatannya partisipatif artinya mengundang partisipasi masyarakat secara luas;
- 2) Materi muatannya aspiratif dalam arti menampung aspirasi masyarakat yang dikonteskan secara demokratis dan bukan sekedar memberi justifikasi atas (rencana) kebijaksanaan negara; dan
- 3) Isinya bersifat limitatif dalam arti sangat rinci sehingga membatasi secara ketat dari kemungkinan diinterpretasikan secara sepihak oleh pemerintah dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

Dalam penegakannya hukum sangat dipengaruhi oleh sistem politik di suatu negara tersebut apakah sistem politiknya demokrasi atau sistem politik otoriter. Upaya penegakan hukum akan lebih efektif di dalam negara yang menganut dan mengimplementasikan sistem demokrasi karena nilai-nilai yang

---

<sup>14</sup>Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 7

<sup>15</sup>Mahfud MD, *Hukum dan Pilar... Op.cit.*, hlm. 187 Lihat juga Mahfud MD *Politik Hukum di Indonesia*, *ibid.*

terkandung di dalam (kriteria) demokrasi itu memang memberikan dorongan bagi penegakan hukum secara benar.<sup>16</sup>

#### 1. Demokrasi Perwakilan

Meskipun demokrasi langsung merupakan demokrasi dengan derajat yang relatif paling tinggi<sup>17</sup>, akan tetapi dewasa ini sulit untuk diterapkan karena demokrasi langsung hanya mungkin akan efektif dilaksanakan dalam masyarakat-masyarakat kecil dan di bawah kondisi-kondisi sosial yang sederhana. Sehingga demokrasi perwakilan dewasa ini yang banyak digunakan oleh negara-negara yang memiliki penduduk yang besar, terutama di Indonesia yang memiliki penduduk yang besar, dan terdapat berbagai macam suku, bangsa, bahasa, adat dan kebudayaan sehingga Indonesia dikenal dengan negara pluralistik.

Pertumbuhan negara bangsa dengan jumlah penduduk yang banyak dan wilayah yang luas, telah memunculkan berbagai kompleksitas persoalan yang dihadapi suatu negara sehingga melahirkan demokrasi modern dengan adanya lembaga perwakilan.<sup>18</sup> Menurut Jimly, munculnya ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini dianggap perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan.<sup>19</sup> Maka sangat jelas bahwa demokrasi perwakilan merupakan implikasi dari pertumbuhan negara dan perkembangan jumlah penduduk yang besar sehingga mengakibatkan munculnya persoalan-persoalan yang kompleks di dalam negara, yang

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 408

<sup>18</sup> Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 15

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 118

membutuhkan penyelesaian yang lebih cepat dan praktis. Jika semua persoalan tersebut harus ditangani langsung oleh semua masyarakat sebagaimana dalam sistem demokrasi langsung di Yunani kuno, maka sangat sulit tentunya untuk diselesaikan dalam waktu yang singkat karena tidak mudah untuk mengumpulkan masyarakat yang jumlahnya ratusan juta tersebut.

Melalui lembaga perwakilan, persoalan-persoalan kompleks dihadapi masyarakat diharapkan akan dapat diselesaikan dengan cepat dan tepat oleh para wakil. Lembaga perwakilan berfungsi untuk menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi sebagai sarana pendidikan politik. Fungsi-fungsi ini dilakukan oleh lembaga perwakilan dalam rangka mewujudkan cita-cita demokrasi modern yang dewasa ini diikuti oleh sebagian besar negara-negara di dunia.<sup>20</sup>

Penggunaan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh lembaga perwakilan tersebut secara teori mudah dipahami, tetapi dalam praktek menimbulkan suatu problematika. Apa yang diputuskan oleh lembaga perwakilan belum tentu diterima oleh masyarakat, sehingga menimbulkan kesenjangan antara wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan dengan rakyat yang diwakilinya. Hal ini terjadi karena adanya pandangan atau asumsi bahwa rakyat tidak perlu dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan publik. Di bawah sebuah pemerintahan perwakilan yang elitis, warga negara sering menyerahkan kekuasaan yang besar yang dapat digunakan sesukanya atas keputusan-keputusan yang luar biasa

---

<sup>20</sup> Saifudin, *Op.cit.*, hlm. 15-16

penting. Inilah sisi gelap dari demokrasi perwakilan, walaupun diakui juga ada keuntungan-keuntungannya.<sup>21</sup>

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa dalam prakteknya sering kita temui lembaga perwakilan dalam membentuk suatu kebijakan publik selalu didasarkan pada kepentingan mereka atau bahkan kepentingan pihak asing sehingga tidak jarang pula kebijakan tersebut merugikan kepentingan rakyat yang merupakan pemegang kedaulatan. Oleh karenanya dewasa ini muncul tuntutan adanya demokrasi partisipatoris, yang mana masyarakat turut serta dalam proses pengambilan keputusan publik. Di Indonesia tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai payung hukum. Disamping UUD 1945, sekarang payung hukum tersebut adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang ini mengenai partisipasi masyarakat secara khusus dimuat pada Bab XI.

## 2. Demokrasi Partisipatoris

Setiap demokrasi diasumsikan kekuasaan tertinggi bersumber pada rakyat yang secara teknis disebut kedaulatan rakyat.<sup>22</sup> Sehingga negara demokrasi adalah negara yang kedaulatannya berada di tangan rakyat. Teori Jean Jacques Rousseau yang menjadi dasar faham “kedaulatan rakyat” mengajarkan, bahwa negara

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Sri Sumantri dan Bintang R. Siragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945)*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 101

bersandar atas kemauan rakyat, demikian pula halnya semua peraturan-perundangan adalah penjelmaan kemauan rakyat tersebut.<sup>23</sup>

Di dalam suatu negara yang demokratis, kelembagaan negara harus dapat menjamin tersalurnya aspirasi rakyat dengan baik. Salah satu contoh kelembagaan negara yang cukup terkenal ialah yang dikemukakan oleh Montesquieu yaitu trias politica.<sup>24</sup> Untuk bisa dikatakan sebuah negara demokrasi (kedaulatan di tangan rakyat), Robert A. Dahl menunjukkan tujuh ciri negara yang demokratis yaitu kontrol sosial, pemilu yang jujur dan adil, hak untuk dipilih, hak memilih, hak mengeluarkan pendapat, hak akses informasi, dan hak berserikat serta berkumpul. Sementara bagi Willy Eichler, esensi demokrasi adalah proses, karena ia merupakan sistem yang dinamis menuju ke arah yang lebih baik dan maju dibanding kondisi yang sedang dialami masyarakat.<sup>25</sup>

Demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai subjek berkonsekuensi pada tata cara proses pengambilan kebijakan negara (undang-undang) dan proses pengambilan keputusan (*decision making process*). Pemerintahan yang berasal dari rakyat, melaksanakan apa yang menjadi kehendak rakyat yang dimanifestasikan dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat *bottom-up*. Demokrasi tidak mengenal kebijakan yang berasal dari kehendak dan kepentingan kekuasaan. Seluruh kebijakan harus berasal dari aspirasi yang berkembang di masyarakat. Partai politik dan kelompok kepentingan menangkap aspirasi dimaksud melaksanakan fungsi demokrasi. Maka manajemen pemerintahan yang

---

<sup>23</sup>C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 62

<sup>24</sup>Sri Sumantri dan Bintan R. Siragih, *Ketatanegaraan ....op. cit.*, hlm. 106

<sup>25</sup>Nurcholis Madjid, *Demokrasi dan Demokratisasi di Indonesia*, dalam Elasa Pedi Taher (ed), *Demokrasi Politik, Budaya dan Ekonomi*, (Jakarta: Paramadina, 1994), hlm. 203

berkedaulatan rakyat tidak mungkin dilaksanakan dalam sistem manajemen yang bersifat tertutup. Kedaulatan rakyat menghendaki keterbukaan (transparansi) yang dengannya dapat diketahui secara segera hal apa pun yang dianggap perlu yang berkaitan dengan masalah penyelenggaraan negara. Beberapa negara demokrasi bahkan mempertegasnya dalam undang-undang ('hak rakyat untuk tau' atau "*the right to know*"). Dampak langsung dari transparansi adalah sulitnya terjadi penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan. Transparansi juga berdampak pada kejelasan mekanisme suksesi kepemimpinan karena publik secara langsung berperan serta.<sup>26</sup>

Demokrasi memiliki doktrin dasar yang tak pernah berubah. Doktrin tersebut adalah adanya keikutsertaan anggota masyarakat dalam menyusun agenda-agenda politik yang dapat dijadikan secara umum dan berkala, adanya proses yang berkesinambungan, serta adanya pembatasan kekuasaan politik. Dalam bahasa lain, sistem negara yang demokratis ada beberapa ciri yang mesti berlaku secara konsisten, yaitu: partisipasi publik dalam pembuatan keputusan, persamaan kedudukan di depan hukum, distribusi pendapatan secara adil, kesempatan memperoleh pendidikan, kebebasan; mengemukakan pendapat, kebebasan pers, berkumpul dan beragama, kesediaan dan keterbukaan informasi, mengindahkan *fatsoen* (tatakrama politik), kebebasan individu, semangat kerjasama, dan hak untuk protes.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Aristektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokusmedia, 2009), hlm. 83-84

<sup>27</sup> Tim Imparsial, *Menuju TNI Profesional (Perjalanan Advokasi RUU TNI)*, (Jakarta: Imparsial, LSPP, dan KKMS, 2005), hlm. 183

Maka menjadi jelas bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting pemerintah atau garis kebijakan di belakang keputusan-keputusan tersebut secara bebas oleh mayoritas masyarakat dewasa yang berada pada posisi diperintah.<sup>28</sup> Dalam konteks inilah, demokrasi memberikan kebebasan kepada warga negara untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan-keputusan penting yang menyangkut diri mereka, termasuk didalamnya proses legislasi. Partisipasi publik dalam proses legislasi adalah bagian dari hak politik yang mesti dijamin oleh negara demokratis.

Praktek demokrasi pada negara hukum beragam bentuknya. Moh. Mahfud MD<sup>29</sup> membagi praktek ini pada dua bentuk; *pertama*, negara hukum formal. Ciri utama dari negara ini, pemerintah bersifat pasif, pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Negara demikian diberi nama *rechtstaat* (negara Eropa Barat Kontinental) dan *rule of law* (daerah yang menganut sistem Anglo Saxon) atau negara hukum formal (klasik). Bentuk kedua dari negara hukum adalah negara hukum materil (*welfare state*). Dalam sistem negara ini, pemerintah tidak bersifat pasif dalam urusan politik semata, tetapi juga bersifat aktif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sistem *welfare state*, memiliki implikasi luasnya kewenangan, yaitu: hak inisiatif (dapat membuat dan mengusulkan undang-undang), hak delegasi (membuat peraturan di bawah undang-undang), dan *droit function* (menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif).

---

<sup>28</sup> Lihat Kelompok studi Indonesia, *Menegakkan Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Studi Indoneisa 1980), hlm. 23-24

<sup>29</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...* *Op.cit.*, hlm. 20-28

Artinya, peraturan yang ada, memungkinkan semua warga masyarakat, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Bila semua ini bisa dilaksanakan, demokrasi pun akan terjamin penyelenggaraannya. Maka, partisipasi aktif warga negara di dalam proses pemerintahan menjadi syarat demokrasi yang efektif. Partisipasi menjadi lebih esensial dalam pemerintahan yang tumbuh kian kompleks dan besar. Dalam kompleksitas itu, individu seringkali merasa tidak berdaya dan tidak berguna menghadapi pemerintahan yang semakin besar dan semakin anonim yang mengontrol nasibnya. Kondisi seperti itu sering kali melahirkan apatisme yang bisa membusukkan vitalitas demokrasi.<sup>30</sup> Olle Tornquist menggaris bawahi bahwa demokrasi tidak seharusnya menjadi formalitas. Hak-hak dan institusi seharusnya mendorong kesetaraan politik (*political equality*) dan kontrol masyarakat (*popular control*) terhadap urusan-urusan masalah publik.<sup>31</sup>

Dalam konteks inilah, Jofferson memperkuat ketidaksetujuannya terhadap ide pemberian peran yang berlebihan kepada pemerintah dalam menetapkan urusan-urusan masyarakat, karena pemberian peran yang terlalu besar kepada pemerintah akan mengakibatkan penindasan. Jofferson percaya bahwa kemauan rakyat adalah satu-satunya dasar legitimasi bagi setiap pemerintahan. Secara prinsip, ia percaya bahwa masyarakat memiliki kemampuan untuk mengatur dirinya sendiri. Pemikiran inilah yang menjadi dasar filosofi bagi

---

<sup>30</sup> Sidney Hook, "Demokrasi: sebuah tinjauan umum", dalam kelompok studi Indonesia-TAF, *menegakkan demokrasi: pandangan sejumlah tokoh dan kaum muda mengenai demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Studi Indonesia, 1989), hlm. 28

<sup>31</sup> Olle Tornquist, "menilai demokrasi indonesia dari bawah", dalam AE Priyono dkk., *Menjadikan Demokrasi Bermakna, Masalah dan Pilihan di Indonesia*, (Jakarta: Demos, 2007), hlm. 1-2

seluruh argumen yang menghendaki peran masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan negara. Maka menjadi jelas bahwa setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Pada kenyataannya pelibatan masyarakat saat ini seringkali masih bersifat *top down*, yaitu pemerintah mempunyai program partisipasi publik, yang sifatnya masih belum secara signifikan memberikan kebebasan yang penuh kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses legislasi. Masih banyak kendala yang terjadi ketika pemerintah memberikan program partisipasi publik sehingga program tersebut tidak tepat sasaran dan hanya untuk memenuhi penyelenggaraan demokrasi yang partisipatif.

Padahal sejak dahulu kala, masyarakat dengan budaya gotong royong pada dasarnya aktif berpartisipasi. Dengan atau tanpa terkait dengan pemerintahan, masyarakat secara turun temurun bersama-sama telah berusaha menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh komunitasnya. Masyarakat tradisional memiliki mekanisme untuk menyelesaikan persoalan komunitasnya secara partisipatif. Masyarakat terbiasa untuk terlibat (berpartisipasi) bahkan menyumbangkan sumber daya yang dimilikinya untuk menyelesaikan permasalahan atau kebutuhan komunitasnya.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah Mengenai partisipasi, Melegalkan Partisipasi, BUILD (*Breakthrough Urban Initiatives for Local Development*) didukung oleh DEPDA GRI, UNDP, UN-HABITAT, edisi Desember (2002), hlm. 6

Sebagai bagian dari demokrasi, partisipasi publik saat ini menjadi istilah yang sangat penting, termasuk juga di dalam proses legislasi perundang-undangan. Ada beberapa alasan mengapa partisipasi publik dalam penyelenggaraan negara menjadi sebuah keharusan sebagaimana yang telah diungkapkan dalam penelitian Balitbang HAM bekerjasama dengan Universitas Padjajaran Bandung pada tahun 2003. *Pertama*, partisipasi sebagai implementasi dari pemerintahan demokrasi untuk memperkuat demokrasi. *Kedua*, partisipasi publik sebagai prasyarat *good governance*. *Ketiga*, partisipasi publik sebagai kesadaran atas hak politik.<sup>33</sup>

## **B. Partisipasi Masyarakat**

### **1. Pengertian**

Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi.<sup>34</sup> Partisipasi masyarakat adalah proses ketika masyarakat, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka.<sup>35</sup>

Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap

---

<sup>33</sup> *Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi sebagai Pelaksanaan Hak Politik*, Jakarta: Balitban HAM Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003

<sup>34</sup> Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 108

<sup>35</sup> Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 15

kehidupan mereka.<sup>36</sup> Menurut Mas Achmad Santoso bahwa pengambilan keputusan yang partisipatif bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas.<sup>37</sup>

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Partisipasi Politik menurut Samuel P. Huntington dan Joan Nelsen adalah kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.<sup>38</sup>

Partisipasi masyarakat daerah berarti ada peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan daerah. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat termasuk dalam kategori partisipasi politik. Ada beberapa konsep partisipasi diantaranya ialah.<sup>39</sup>

- a. Partisipasi sebagai Kebijakan  
Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan daerah.
- b. Partisipasi sebagai Strategi  
Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
- c. Partisipasi sebagai alat Komunikasi  
Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai palayan rakyat) untuk mengetahui keinginan rakyat.
- d. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa.  
Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada di masyarakat.

---

<sup>36</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 282

<sup>37</sup> Mas Achmad Santoso, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, dalam Saldi Isra, *ibid.*

<sup>38</sup> Samoel P. Huntington dan Joan Nelsen, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 6

<sup>39</sup> Hamzah Halim, *loc.cit.*

Apa pun konsep partisipasi yang diterapkan oleh pemerintah, setidaknya keterlibatan masyarakat dapat memberikan legitimasi terhadap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan menimbulkan kepercayaan adanya keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan masyarakat.

Partisipasi hanya dapat dilakukan bilamana ada keterbukaan pemerintahan. Burkens<sup>40</sup> mengemukakan bahwa syarat minimal yang harus dipenuhi dalam demokrasi, antara lain adalah *openbaarheids van besluitvorming* (keterbukaan dalam pembentukan keputusan). Syarat tersebut memberikan makna terhadap berfungsinya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lebih lanjut dikemukakan oleh Burkens bahwa banyak bidang kegiatan pemerintahan yang membutuhkan keikutsertaan langsung dari para warga masyarakat dalam proses persiapan penentuan kebijakan dan pembentukan keputusan.

## 2. Partisipasi Masyarakat dalam Otonomi Daerah<sup>41</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak semata-mata menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah semata, tetapi juga berada di pundak masyarakat secara keseluruhan. Salah satu wujud rasa tanggung jawab masyarakat adalah adanya sikap mendukung dari anggota masyarakat Daerah terhadap penyelenggaraan otonomi daerah yang ditunjukkan dengan adanya keterlibatan (partisipasi) aktif masyarakat daerah.

Pentingnya partisipasi masyarakat ini terutama karena sebagai organisasi yang bersifat terbuka, Pemerintah Daerah senantiasa membutuhkan adanya

---

<sup>40</sup> M.C. Burkens, *Benginselen van de Democratische Rechtsstaat*, dalam Heri Wardoyo dkk, *Meniti Partisipasi Publik*, (Bandar Lampung: KBH Lampung, 2003), hlm. 53

<sup>41</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 281-283

*importation of energy* guna menopang kelangsungan hidupnya. Selama ini fakta membuktikan bahwa sumber energi berupa dana dan personil yang sangat diperlukan oleh daerah justru hampir seluruhnya berasal dari Pemerintah Pusat. Hal ini melahirkan ketergantungan yang tinggi terhadap Pemerintah Pusat dan dengan sendirinya menghilangkan kemandirian daerah.

Untuk menanggulangi hal ini, maka partisipasi masyarakat sangat penting, yakni dapat dipergunakan sebagai substitusi energi dari Pemerintah Pusat. Dengan perkataan lain, partisipasi dapat dimanfaatkan sebagai sumber energi alternatif bagi daerah bagi menggantikan sumber energi dari Pemerintah Pusat.

Masyarakat daerah dapat berpartisipasi baik secara *parsial* maupun secara *holistik*, sesuai dengan kompetensi masalah, keahlian dan yurisdiksi yang dimilikinya. Partisipasi masyarakat ini dapat mencakup empat tahapan penting masing-masing:

- a. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan;
- b. Partisipasi dalam proses pelaksanaan;
- c. Partisipasi dalam menikmati hasil;
- d. Partisipasi dalam proses evaluasi.

Pada tahapan Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dalam hal ini adalah pembentukan peraturan daerah merupakan suatu keniscayaan, karena pada akhirnya peraturan daerah tersebut akan sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, bahkan sampai kepada evaluasi.

### 3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pemberdayaan masyarakat daerah dalam proses penyelenggaraan daerah adalah ide dasar otonomi daerah. Sedangkan otonomi daerah pada prinsipnya diberikan sebagai wujud dari demokrasi. Di dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang otonom masyarakat tidak hanya dilihat sebagai objek, tetapi sekaligus subjek dalam penyelenggaraan daerah. Pemerintahan Daerah otonom diberi kewenangan membentuk peraturan daerah dalam rangka menjalankan asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>42</sup>. Dalam menjalankan kewenangan tersebut Pemerintah Daerah hendaknya mengikutsertakan (partisipasi) masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah merupakan hak masyarakat.<sup>43</sup> Partisipasi tersebut dapat dilakukan melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, seminar lokakarya atau diskusi.<sup>44</sup>

Sedangkan menurut Bagir Manan, partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan cara<sup>45</sup>:

- a. Mengikutsertakan dalam tim ahli atau kelompok-kelompok kerja;
- b. Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat;
- c. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;
- d. Melakukan lokakarya (*workshop*) sebelum resmi dibahas di Dewan;
- e. Memublikasikan peraturan agar mendapatkan tanggapan publik.

---

<sup>42</sup>Lihat Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 Pasca Amandemen

<sup>43</sup>Lihat Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>44</sup>Lihat Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>45</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2004), hlm. 85-86

Berdasarkan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa masyarakat yang dimaksud sebagai pelaku partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Jadi, tidak semua masyarakat harus terlibat dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Misalnya ketika pemerintahan daerah membentuk peraturan daerah tentang pajak restoran, maka di sini masyarakat yang dilibatkan adalah masyarakat yang memiliki usaha rumah makan/restoran bukan masyarakat nelayan.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas maka terlihat bahwa sebuah negara yang demokratis yang terdiri atas daerah-daerah yang bersifat otonom, dalam penyelenggaraan pemerintahan baik tingkat pusat maupun tingkat daerah seharusnya melibatkan masyarakat terutama dalam membentuk suatu kebijakan publik karena kebijakan tersebut pada akhirnya akan berakibat langsung kepada kehidupan masyarakat. Dalam pembentukan kebijakan tersebut masyarakat yang dilibatkan adalah masyarakat yang memiliki kepentingan atas kebijakan yang sedang dibuat.

Sebagai daerah otonom, pemerintahan daerah dituntut untuk mandiri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan sesuai dengan prinsip demokrasi Pemerintah Daerah harus mengupayakan terwujudnya masyarakat yang

makmur dan sejahtera, oleh karena itu untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah Pemerintah Daerah berwenang membentuk peraturan daerah, agar peraturan daerah tersebut merupakan cerminan masyarakat maka perlu partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya.

Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a. Menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan daerah yang dibuat benar-benar memenuhi syarat peraturan daerah yang baik.
- b. Menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*sense of accountability*) peraturan daerah tersebut.
- c. Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintahan daerah.

Melihat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, maka perlu adanya upaya mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan daerah), yaitu:<sup>47</sup>

- a. Adanya kewajiban publikasi yang efektif;
- b. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas, dan mudah diakses;
- c. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak tahap perencanaan;
- d. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan Rancangan Peraturan Daerah selain anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah;
- e. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan bebas diakses oleh publik, seperti naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah;
- f. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan Peraturan Daerah tidak dilakukan secara partisipatif;

---

<sup>46</sup> Hamzah Halim, *Op.cit.*, hlm. 113-114

<sup>47</sup> Rival G. Ahmad dkk., *Dari Parlemen ke Ruang Publik, Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif* dalam Hamzah Halim, *ibid.*, 120-121

- g. Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, dan diseminasi Peraturan Daerah yang telah dilaksanakan; dan
- h. Ada pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi proses pembentukan Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Cara berpartisipasi masyarakat yang dikemukakan Bagir Manan dan prinsip mengoptimalkan partisipasi masyarakat sebagaimana diatas, ditekankan kepada pihak jaminan yang harus disediakan pihak lain agar partisipasi masyarakat berjalan bermakna dan penuh (*full and meaningful participation*). Pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai wujud Pasal 5 huruf g UU No. 10 Tahun 2004 (telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011) tentang keterbukaan.<sup>48</sup> Dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g dinyatakan:

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Keterbukaan pemerintahan daerah merupakan syarat minimal yang harus dipenuhi dalam demokrasi, keterbukaan tersebut terutama dalam pembentukan keputusan (*openbaarheids van besluitvorming*). Keterbukaan mempunyai ikatan yang hakiki dengan berfungsinya demokrasi. Warga masyarakat akan memperoleh banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan dan tentang kenyataan yang

---

<sup>48</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, *op.cit.*, hlm.

menjadi dasar kebijakan dijalankan. Selain itu juga membuka peluang perlindungan bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah.<sup>49</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa fungsi keterbukaan pemerintahan adalah<sup>50</sup>:

- a. Fungsi partisipasi; keterbukaan sebagai alat bagi warga untuk ikut serta dalam proses pemerintahan secara mandiri;
- b. Fungsi pertanggungjawaban umum dan pengawasan; keterbukaan pada satu sisi sebagai alat bagi penguasa untuk memberi pertanggungjawaban di muka umum, pada sisi lain sebagai alat bagi warga untuk mengawasi penguasa;
- c. Fungsi kepastian hukum; keputusan-keputusan penguasa tertentu, yang menyangkut kedudukan hukum para warga, demi kepentingan kepastian hukum harus dapat diketahui, jadi harus terbuka;
- d. Fungsi hak dasar; keterbukaan dapat memajukan penggunaan hak-hak dasar seperti hak pilih, kebebasan mengeluarkan pendapat dan hak untuk berkumpul dan berbicara.

Setelah melihat beberapa fungsi keterbukaan pemerintah sebagaimana di atas, maka asas keterbukaan tersebut mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang hal yang di informasikan atau yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Untuk itu diperlukan sarana peran serta, misalnya sarana keberatan, dengar pendapat, komisi pertimbangan dan lain-lain.<sup>51</sup>

Di dalam pembentukan peraturan daerah, bentuk keterbukaan pemerintahan daerah adalah dengan melakukan penyebarluasan sejak penyusunan program legislasi daerah (prolegda), penyusunan rancangan peraturan daerah,

---

<sup>49</sup> Heri Wardoyo dkk, *Meniti Partisipasi Publik*, lok.cit

<sup>50</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 282-283

<sup>51</sup> Heri Wardoyo dkk, *op.cit.*, hlm. 54

pembahasan peraturan daerah, hingga pengundangan peraturan daerah.<sup>52</sup> penyebarluasan tersebut dimaksudkan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

---

<sup>52</sup> Lihat Pasal 92 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

**BAB III**  
**PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**DI INDONESIA**

**A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

1. Istilah dan Pengertian

Banyak ditemukan istilah mengenai perundang-undangan di Indonesia, Menurut Amiroeddin Syarif, ada tiga istilah yang ditemukan dalam buku-buku atau dalam makalah-makalah pada seminar-seminar atau diskusi-diskusi tentang perundang-undangan, yaitu<sup>1</sup>:

- a. Peraturan Perundang-undangan;
- b. Peraturan Perundangan;
- c. Perundang-undangan.

Namun dewasa ini banyak digunakan istilah Peraturan Perundang-undangan, bahkan istilah ini digunakan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut A. Hamind S. Attamimi, istilah ini berasal dari terjemahan istilah *wettelijk regeling*<sup>2</sup>, yang berarti peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan.

Perlu dicatat bahwa istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang”, yang menunjuk kepada

---

<sup>1</sup>Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 4

<sup>2</sup>A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2012), hlm. 10

jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Dalam literatur Belanda dikenal dengan istilah “*wet*” yang mempunyai dua macam arti yaitu “*wet in formele zin*” dan “*wet in materiele zin*”, yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya. Dengan memakai istilah “perundangan” maka tidak lain bahwa asal katanya adalah “undang” dengan dibubuhi awalan per- dan akhiran -an. Kata “undang” berkonotasi lain dari kata “undang-undang”.<sup>3</sup>

Dalam tulisan ini akan digunakan istilah peraturan perundang-undangan sebagaimana yang digunakan dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011. Didalam Undang-undang ini Peraturan Perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan<sup>4</sup>.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut<sup>5</sup>:

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*.

---

<sup>3</sup>Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 17

<sup>4</sup>Lihat: Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>5</sup>Bagir Manan, *Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional*, dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 11

Sedangkan menurut Mahfud MD, peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu, oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis.<sup>6</sup> Dan begitu juga Jimly Asshiddiqie, memberi pengertian bahwa peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.<sup>7</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut di atas maka unsur-unsur peraturan perundang-undangan ialah sebagai berikut:

- 1) Tertulis;
- 2) Dibentuk oleh pejabat yang berwenang;
- 3) Bersifat umum-abstrak;
- 4) Peraturan tersebut mengikat secara umum.

Peraturan perundang-undangan yang menekankan pada bentuk tertulis ini pada awalnya terkait erat dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang menganut *legisme* dan *civil law*. Namun sekarang ini, terutama dalam kaitannya dengan pengujian yudisial, adanya peraturan perundang-undangan dengan susunan hierarkisnya tak hanya terkait dengan *civil law* di Eropa Kontinental, tetapi juga

---

<sup>6</sup>Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 255

<sup>7</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 264

berlaku di negara-negara Anglo Saxon meskipun pada umumnya kawasan ini dikenal sebagai penganut *common law*.<sup>8</sup>

## 2. Hierarki peraturan perundang-undangan

Berbicara tentang hierarki peraturan perundang-undangan maka terlebih dahulu juga membicarakan tata urutan norma atau tata urutan peraturan perundang-undangan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law*. Pada intinya ajaran Hans Kelsen ini membahas tentang hierarki atau susunan berjenjang suatu norma hukum yaitu bahwa norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang, karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum.<sup>9</sup>

Teori Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Nawiasky dalam teorinya mengenai *Die stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechtsnormen*, mengemukakan tiga lapisan norma-norma hukum, yakni *Grundnorm* (Norma dasar), *Grundgesetze* (Aturan-aturan Dasar), dan *formelle Gesetze* (peraturan perundang-undangan) berikut *Verordnungen* serta *autonome Satzungen* yang dapat digolongkan ke dalam peraturan-peraturan pelaksanaan.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, *Op.cit.*, hlm. 256

<sup>9</sup> Hans Kelsen, *Teori Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqiem (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 179

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 51

Ajaran tersebut di atas ternyata berpengaruh terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dimana tata urutan atau hierarki tersebut pertama kali dituangkan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan dewasa ini hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dengan jelas menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Diaturinya hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana di atas maka terlihat derajat dan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, misalnya Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan sebagainya.

Berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia ini memiliki fungsi masing-masing sesuai dengan jenis dan tingkatannya. Berikut

akan diuraikan secara singkat mengenai fungsi masing-masing jenis peraturan perundang-undangan.

a. Undang-Undang Dasar (UUD)

UUD atau yang disebut juga dengan konstitusi tertulis adalah hukum dasar tertulis. UUD merupakan hukum yang menempati kedudukan yang tertinggi dalam kerangka tata urutan tingkatan norma-norma hukum yang berlaku dalam suatu negara. UUD menjadi dasar dan sumber hukum bagi perundang-undangan dan kebijakan pemerintah.<sup>11</sup>

Selain merupakan hukum dasar tertulis yang memiliki kedudukan yang tertinggi, UUD juga dianggap sebagai suatu undang-undang yang luar biasa atau istimewa. Dr. C. Gruys dalam *Drieerlei Wetsbegrip* menyebutkan mengenai Undang-Undang Dasar atau *grondwet* sebagai sejenis undang-undang yang istimewa atau luar biasa (*een bijzonder soort van wet*). Disebut istimewa atau luar biasa karena cara pembentukannya tidak seperti pembentukan undang-undang biasa.<sup>12</sup>

Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 (UUD RI 1945) dapat disebut sebagai undang-undang yang istimewa dan digolongkan sebagai konstitusi modern, UUD RI 1945 memiliki kedudukan tertinggi dan dijadikan sebagai sumber hukum di Indonesia. Bahkan dewasa ini, UUD RI 1945 telah mengalami 4 kali perubahan dan menurut Moh. Mahfud MD, setelah perubahan tersebut UUD ini lebih demokratis. Perubahan tersebut juga melahirkan beberapa lembaga negara yang salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi. Lembaga ini lahir

---

<sup>11</sup> Amiroeddin Syarif, *Op.cit.*, hlm. 24-25

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 25

dengan memiliki fungsi dan wewenang menjaga konstitusi atau UUD<sup>13</sup>, maka tidak heran ketika orang mengatakan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah *guardian of constitution*.

Begitu pentingnya kedudukan UUD RI 1945 yang merupakan hukum dasar dan sekaligus sebagai sumber hukum, maka diperlukan suatu lembaga untuk menjaganya. Hal ini tentunya bertujuan agar Undang-undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif bersama pemerintah sejalan dengan UUD RI 1945.

Memang seharunya lah konstitusi itu dijaga dengan baik dan memiliki kedudukan yang tertinggi karena jika kita mengkaji asal-mula konstitusi, konstitusi-konstitusi itu, tanpa kecuali, dalam prakteknya disusun dan diterapkan karena rakyat ingin membuat permulaan yang baru, yang berkaitan dengan sistem pemerintahan mereka.<sup>14</sup> Dan hingga saat ini kita ketahui bahwa konstitusi atau UUD tersebut berisi tentang perlindungan dan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia yang merupakan hak-hak dasar bagi masyarakat.

Konstitusi yang merupakan hukum dasar tertulis tersebut memiliki fungsi yang penting dalam suatu negara. Menurut Jimly Asshiddiqie fungsi-fungsi konstitusi dapat dirincikan sebagai berikut<sup>15</sup>:

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
3. Fungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara;

---

<sup>13</sup>Pasal 24C ayat (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

<sup>14</sup>K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, diterjemakan oleh Imam Baehaqie (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 9

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 27-28

4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*);
7. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan;
8. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*);
9. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*);
10. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*).

Berdasarkan uraian sebagaimana di atas maka terlihat dengan jelas bahwa fungsi UUD RI 1945 dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai sumber hukum. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan apabila misalnya Undang-Undang bertentangan dengan UUD maka akan dilakukan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi.

#### b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Ketetapan MPR yang dimasukkan kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan dewasa ini banyak menuai kontroversi, karena dianggap bahwa ketetapan MPR bukanlah termasuk kepada *regeling* melainkan *beschikking*. Hal ini senada dengan Hamit S. Attamimi yang menurut beliau Ketetapan MPR tidak tepat di kategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup>

Meskipun Ketetapan MPR dimasukkan kembali di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana bisa dilihat pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, akan tetapi MPR tidak lagi mengeluarkan Ketetapan MPR. Ketetapan MPR yang dimaksud didalam Pasal 7 tersebut adalah Ketetapan MPRS

---

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 67

PERPU dan Undang-Undang memiliki derajat yang sama. Karena memiliki derajat yang sama maka juga memiliki fungsi yang sama, yaitu:<sup>20</sup>

- 1) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya;
- 2) Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam batang tubuh UUD 1945;
- 3) Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya;
- 4) Pengaturan di bidang materi konstitusi.

UU atau PERPU yang merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 tersebut. Dan dalam pembentukan UU yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang harus mengikut sertakan masyarakat karena memiliki dasar hukum yang kuat yaitu Pasal 28 UUD 1945, apalagi Indonesia adalah negara yang demokratis yang kedaulatan berada di tangan rakyat. Oleh karena itu sekali lagi bahwa setiap kebijakan publik hendaknya mengikut sertakan masyarakat karena pada akhirnya kebijakan publik tersebut akan berdampak langsung dalam kehidupan masyarakat.

d. Peraturan Pemerintah;

Peraturan Pemerintah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang berisi aturan umum untuk melaksanakan undang-undang. Dasar hukumnya adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagai mana mestinya. Hal ini terlihat dengan jelas bahwa peraturan pemerintah

---

<sup>20</sup>Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 216-221

berfungsi untuk melaksanakan undang-undang dan bahkan menurut Amiroeddin Syarif, bahwa tidak ada peraturan pemerintah tanpa undang-undang yang menjadi dasarnya (*geen regeringsverordening zonder wet waar op zij steunt*).<sup>21</sup>

Perlu diingat bahwa peraturan pemerintah dibuat tidak selalu harus dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang, karena pada dasarnya bahwa fungsi dari peraturan pemerintah adalah peraturan pelaksana undang-undang.<sup>22</sup>

e. Peraturan Presiden;

Sebelum adanya istilah Peraturan Presiden (Perpres), dikenal dengan nama Keputusan Presiden (Keppres) yang bersifat mengatur. Ketika keluar Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, istilah “keputusan” diubah menjadi “peraturan”. Alasan pembentuk undang-undang adalah agar jelas wujud kehendak hukum (*wilsvorming*) Presiden yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, apakah itu *regelings* (pengaturan) ataukah bersifat *beschiking* (penetapan).<sup>23</sup>

Dalam Pasal 1 butir 6 UU No. 10 Tahun 2004, dinyatakan bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Pengertian tersebut masih sumir karena hanya menyebutkan lembaga yang berwenang membentuknya saja sehingga tidak tahu arah dan fungsinya apa. Setelah UU No. 10 Tahun 2004 ini diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, pengertian Peraturan Presiden lebih sempurna dan jelas sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 butir 6, yakni Peraturan Presiden

---

<sup>21</sup> Amiroeddin Syarif, *Op.cit.*, hlm. 35-36

<sup>22</sup> Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm. 222 dan lihat juga Amiroeddin Syarif, *Ibid.*, hlm. 36

<sup>23</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2012), hlm. 66

adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Berdasarkan pengertian tersebut maka terlihat bahwa fungsi Peraturan Presiden adalah untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.<sup>24</sup>

#### f. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan tingkat Daerah. Menurut Bagir Manan<sup>25</sup>, Peraturan perundang-undangan tingkat Daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

Sedangkan Peraturan Daerah itu sendiri adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota). Dasar hukum pembentukan peraturan daerah adalah Pasal 18 ayat (6) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>24</sup>Lihat Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 223-225

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, (Bandung: LPPM Univesitas Islam Bandung, 1995), hlm. 1

### 3. Landasan Peraturan Perundang-Undangan

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*), sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Menurut M. Solly Lubis, ketiga landasan ini digunakan dalam pembuatan segala peraturan, pada tiap jenis dan tingkat, misalnya: Undang-undang, Perpu, Peraturan pemerintah, Peraturan daerah, SK, Instruksi dan sebagainya.<sup>26</sup>

#### a. Landasan Filosofis (*Filosofische grondslag*)

Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah padangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan (*way of life*).<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 6

<sup>27</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 43

b. Landasan Sosiologis (*Sociologische grondslag*)

Landasan Sosiologis, yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuai gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam undang-undang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diatur.<sup>28</sup>

Di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

c. Landasan Yuridis (*Juridische grondslag*)

Landasan Yuridis atau disebut juga landasan hukum atau dasar hukum ataupun legalitas adalah landasan atau dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.<sup>29</sup> Misalnya UUD 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan Undang-Undang organik, selanjutnya Undang-

---

<sup>28</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perilah Undang-Undang*, (Jakarta: RajaGafindo Persada, 2011), hlm. 118

<sup>29</sup>Amiroeddin Syarif, *Op.cit.*, hlm. 94

Undang itu menjadi landasan yuridis bagi pembuatan Peraturan Pemerintah, ataupun Peraturan Daerah.

Urgensi landasan yuridis ini dalam pembentukan peraturan perundang-undangan akan menunjukkan<sup>30</sup>:

- 1) Kewenangan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum;
- 2) Kewenangan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Apabila tidak, peraturan perundang-undangan itu dapat dibatalkan;
- 3) Kewenangan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara itu tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 4) Kewenangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Landasan yuridis merupakan suatu keharusan didalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pada landasan yuridis ini akan terlihat pejabat mana yang memiliki wewenang dalam membentuk peraturan yang akan dibuat tersebut serta merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan.

#### 4. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik

Selain landasan peraturan perundang-undangan, juga dikenal asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni nilai-nilai yang dijadikan pedoman dalam penuangan norma atau isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan yang diinginkan, dengan

---

<sup>30</sup>Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Indo-Hill.Co, 1992), hlm. 14

menggunakan metode yang tepat dan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.<sup>31</sup>

Dewasa ini, tata cara atau prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan tertuang dalam Undang-undang nomor 12 Tahun 2011.

Berkenaan dengan asas-asas yang dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Van der Vlies, membagi ke dalam dua asas sebagaimana yang dikuti oleh Yulianri yakni<sup>32</sup>:

- 1) Asas-asas formal yang meliputi :
  - a) *het beginsel van duidelijke doelstelling* (asas tujuan yang jelas);
  - b) *het beginsel van het juiste orgaan* (asas organ/lembaga yang tepat);
  - c) *het noodzakelijkheids beginsel* (asas perlunya pengaturan);
  - d) *het beginsel van uitvoerbaarheid* (asas dapat dilaksanakan);
  - e) *het beginsel van consensus* (asas konsensus).
- 2) Asas-asas materiil meliputi:
  - a) *het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (asas terminologi dan sistematika yang jelas);
  - b) *het beginsel van de kenbaarheid* (asas dapat dikenali);
  - c) *het rechtsgelijkheidsbeginsel* (asas perlakuan yang sama dalam hukum);
  - d) *het rechtszekerheidsbeginsel* (asas kepastian hukum);
  - e) *het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual).

Menurut A. Hamid S. Attamimi, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik, adalah sebagai berikut<sup>33</sup>:

- 1) Cita Hukum Indonesia;
- 2) Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi;
- 3) Asas-asas lainnya.

---

<sup>31</sup>I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op.cit.*, hlm. 81

<sup>32</sup>Yulianri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 23-24

<sup>33</sup>A. Hamid S. Attamimi, *Peranan .....*, dalam Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm. 254

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formil dan asas yang materiil, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut kedalam<sup>34</sup> :

- 1) Asas-asas formil, dengan perincian :
  - a) Asas tujuan yang jelas;
  - b) Asas perlunya pengaturan;
  - c) Asas organ/lembaga yang tepat;
  - d) Asas materi muatan yang tepat;
  - e) Asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - f) Asas dapatnya dikenali.
- 2) Asas-asas materiil, dengan perincian :
  - a) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
  - b) Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
  - c) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasarkan Atas Hukum; dan
  - d) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, mencoba memperkenalkan beberapa asas dalam perundang-undangan, yaitu:<sup>35</sup>

- 1) Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generali*);
- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*);
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- 6) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Sedangkan Amiroeddin Syarif menetapkan lima asas perundang-undangan diantaranya, ialah:<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, dalam Yulianri, *Op.cit.*, hlm. 117

<sup>36</sup> Amiroeddin Syarif, *Op.cit.*, hlm. 78-84

- 1) Asas tingkatan hirarki;  
Asas perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya.
- 2) Undang-undang tak dapat diganggu gugat  
Asas ini berkaitan dengan hak menguji perundang-undangan. Sebagaimana diketahui hak menguji ada dua macam, yakni hak menguji secara materil dan hak menguji secara formil. Materi atau isi undang-undang tidak dapat diuji oleh siapapun, kecuali oleh badan pembentuknya atau badan yang berwenang yang lebih tinggi.
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generali*);
- 4) Undang-undang tidak berlaku surut.  
Undang-undang dibuat dengan maksud untuk keperluan masa depan semenjak undang-undang itu diundangkan. Akan tetapi didalam penggunaan undang-undang ada pengecualian berlakunya asas ini, yaitu dikecualikan untuk hal-hal yang khusus dengan berdasarkan pada ketentuan-ketentuan undang-undang pula.
- 5) Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*).

Menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. *Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. *Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan* adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. *Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan* adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. *Asas pengayoman* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. *Asas kemanusiaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional
- c. *Asas kebangsaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. *Asas kekeluargaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. *Asas bhinneka tunggal ika* adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. *Asas keadilan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Meskipun asas-asas tersebut diatas merupakan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman, serta bersumber dan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini sebagaimana di

sebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yang rumusannya sebagai berikut:

Pasal 2:

*“Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara”*

Pasal 3 ayat (1) :

*“Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan”*

Kedua Pasal tersebut menurut Maria Farida Indrati sebenarnya dapat dipahami atau dimaknai agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai Pancasila sebagai Cita hukum (*rechtsidee*) dan Norma Dasar Negara.<sup>37</sup>

## **B. Pembentukan peraturan daerah**

Sebelum membahas lebih jauh tentang proses pembentukan peraturan daerah maka terlebih dahulu akan dibahas mengenai pemerintahan daerah secara umum yang meliputi pengertian, dasar hukum serta asas-asas pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah atau *local government* oleh Josef Riwu Kaho didefenisikan sebagai bagian dari pemerintahan suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak

---

<sup>37</sup> Maria Farida Indrati, *Op.cit.* hlm. 262

serta pemberian pelayanan kepada masyarakat yang ada didalam wilayah kekhususannya.<sup>38</sup>

Pemerintah Daerah adalah satuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>39</sup> Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah memiliki hubungan dengan Pemerintah Daerah lainnya, yang memiliki hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan, umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kita mengenal beberapa asas pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan<sup>40</sup>. *Asas desentralisasi* adalah asas yang menghendaki adanya penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah otonom tingkat atasnya kepada daerah otonom menjadi urusan rumah tangganya. *Asas dekonsentrasi* adalah asas yang menghendaki adanya pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi

---

<sup>38</sup>Josef Rawu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2005), hlm. 28

<sup>39</sup>Bagir Manan, *Op.cit.*, hlm. 6

<sup>40</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 328

vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Dan *asas tugas pembantuan* adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah otonom oleh pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah otonom tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung-jawabkan kepada yang menugasnya.<sup>41</sup>

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan dan bertumpu pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 ini mengandung perintah dibentuknya undang-undang organik tentang pemerintahan di daerah. Untuk pertama kalinya kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah diatur dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1945, karena materi yang diatur dalam undang-undang ini terlalu sederhana, sehingga dalam pelaksanaannya timbul banyak kesulitan. Karena itu pada tahun 1948 diterbitkan Undang-undang No. 22 Tahun 1948 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.<sup>42</sup> Tidak hanya berhenti disitu, undang-undang tentang pemerintahan di daerah selalu mengalami pergantian hingga pasca reformasi. Bahkan tentang pemerintahan di daerah yang selama ini hanya diatur dalam 1 pasal tanpa ayat, yakni Pasal 18 UUD 1945 juga mengalami perubahan. Perubahan tersebut terjadi pada amandemen kedua UUD 1945 sehingga menjadi 3 pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, dan setiap pasal terdiri dari beberapa ayat.

---

<sup>41</sup>Soehino, *Hukum Tata Negara (Penyusunan dan Penetapan Peraturan daerah)*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 4

<sup>42</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 399

Menurut Jimly Asshiddiqie, perubahan Pasal 18 UUD 1945 khususnya ayat (2) secara terang-terangan hanya menyebutkan asas otonom (desentralisasi) dan asas tugas pembantuan sebagai asas pemerintahan daerah. Padahal di samping kedua asas tersebut, ada pula asas dekonsentrasi yang secara inheren selalu terdapat dalam sistem negara kesatuan. Akan tetapi, Pasal 18 ayat (2) sama sekali tidak menyinggung adanya asas dekonsentrasi. Ada yang berpendapat bahwa tidak disebutnya asas dekonsentrasi di sini disebabkan oleh asas itu tidaklah berhubungan langsung dengan kewenangan pemerintahan daerah, melainkan hanya terkait dengan kewenangan pemerintahan pusat.<sup>43</sup>

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat dipahami bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem demokrasi, membagi wilayah atas daerah-daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah.<sup>44</sup> Pemerintahan daerah tersebut bersifat otonom karena Indonesia dewasa ini menggunakan asas pemerintahan desentralisasi/otonom bukan sentralisasi. Konsekuensi dari pemerintahan yang bersifat desentralisasi/otonom tersebut adalah daerah berwenang untuk membentuk peraturan daerah sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

#### 1. Kewenangan pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa sebagai daerah otonom, Pemerintah Daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah, hal ini dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 pasca

---

<sup>43</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2005), hlm. 272-273

<sup>44</sup>Lihat Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen

amandemen. Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi secara luas yang dimiliki oleh suatu daerah,<sup>45</sup> yang merupakan kewenangan atribusi (*attributie van wetgevings-bevoegdheid*), yaitu pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau oleh *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan,<sup>46</sup> dengan tujuan untuk mewujudkan kemandirian suatu daerah dalam memberdayakan masyarakat.

Pembentukan peraturan daerah memiliki dasar hukum yang kuat, yaitu UUD 1945 dan dalam pembentukannya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan daerah yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat. Peraturan daerah dikatakan oleh Soenobo Wirjosoegito sebagai ‘undang-undang daerah (dalam arti luas)<sup>47</sup>, yang hampir mirip dengan pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan peraturan daerah dengan ‘undang-undang lokal’ atau *locale wet*.<sup>48</sup> Bahkan Peraturan daerah jika dilihat dari segi pembuatannya, kedudukan peraturan daerah sudah semestinya dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 131

<sup>46</sup>Maria Farida Indarti S, *Op.cit.*, hlm. 167

<sup>47</sup>Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 36

<sup>48</sup>Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 24

<sup>49</sup>Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (filosofi, sejarah perkembangan dan problematika)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 238

## 2. Kedudukan DPRD dalam Legislasi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan pengertian tersebut di atas bahwa DPRD merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, hal ini juga bisa ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 291 dan Pasal 342. Sehingga penyelenggara pemerintahan daerah adalah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.

Sebagai lembaga yang juga diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, DPRD juga diberi kedudukan atau fungsi dalam bidang legislasi di tingkat daerah. Kedudukan DPRD dalam hal legislasi ini, terlihat dalam beberapa peraturan perundang-undangan diantaranya:

### a) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Di dalam ketentuan Pasal 41 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Pada Pasal 42 disebutkan pula secara jelas bahwa dalam fungsi legislasi DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- 1) membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD,

kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;

b) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawarata Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3)

1) Dalam ketentuan Pasal 292 dinyatakan bahwa DPRD Provinsi mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam Pasal 343 dinyatakan pula bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

2) Dalam ketentuan Pasal 293 dan Pasal 344 disebutkan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah.

3) Dalam ketentuan Pasal 299 dan Pasal 350 dinyatakan bahwa salah satu hak anggota DPRD adalah mengajukan rancangan peraturan daerah.

c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam ketentuan Pasal 56 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi dapat berasal dari DPRD provinsi atau Gubernur. Begitu juga terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dapat berasal dari DPRD kabupaten/kota atau Bupati/Walikota.

d) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam ketentuan Pasal 2 dengan jelas dinyatakan salah satu fungsi DPRD ialah fungsi dibidang legislasi, fungsi ini diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Bahkan di dalam Pasal 3 ditegaskan kembali bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD ialah membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan di atas, maka sangat jelas bahwa DPRD (provinsi,kabupaten/kota) memiliki kedudukan di bidang legislasi daerah yang diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah dan dibahas bersama Kepala Daerah (gubernur, bupati/walikota). Dengan demikian, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah sekaligus sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah DPRD harus optimal dan produktif dalam melahirkan peraturan daerah yang baik sesuai dengan kepentingan dan harapan masyarakat daerah serta memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Meskipun hak membentuk Peraturan Daerah berada pada DPRD, akan tetapi dalam melahirkan produk hukum daerah dalam hal ini adalah peraturan daerah harus mengikutsertakan masyarakat karena pada akhirnya peraturan daerah tersebut berdampak langsung dalam kehidupan masyarakat. Apalagi kita ketahui bahwa otonomi daerah merupakan wujud demokrasi ditingkat daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan dan memakmurkan masyarakat daerah.

### 3. Tata cara pembentukan peraturan daerah

#### a. Penyusunan Program Legislasi Daerah

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah disertai penjelasan atau keterangan/atau naskah akademik. Agar materi rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh DPRD dan Kepala Daerah tidak sama, maka rancangan peraturan daerah tersebut diajukan berdasarkan program legislasi daerah. Program legislasi daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis<sup>50</sup>.

Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam penyusunan Prolegda penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah<sup>51</sup>. Prolegda tersebut ditetapkan dalam keputusan DPRD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Meskipun Program legislasi daerah telah ditetapkan dalam keputusan DPRD dalam keadaan tertentu, DPRD atau

---

<sup>50</sup>Pasal 1 butir 10 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>51</sup>Pasal 8 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program legislasi daerah.<sup>52</sup>

b. Prakarsa pembentukan peraturan daerah

1) Prakarsa membentuk peraturan daerah oleh DPRD<sup>53</sup>

Sebagai legislator di tingkat daerah DPRD berwenang mengajukan rancangan peraturan daerah, rancangan tersebut dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah. Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Selanjutnya Rancangan peraturan daerah yang telah diberikan nomor pokok tersebut oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian. Hasil pengkajian Badan Legislasi Daerah disampaikan dalam rapat paripurna DPRD. Selambat-lambatnya tujuh hari sebelum rapat paripurna DPRD dilaksanakan pimpinan DPRD telah menyampaikan hasil pengkajian Badan legislasi Daerah kepada semua anggota DPRD. Dalam rapat paripurna DPRD yang akan dilaksanakan tersebut diagendakan sebagai berikut:

- a) pengusul memberikan penjelasan;
- b) fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan

---

<sup>52</sup>Lihat Pasal 32 sampai Pasal 38 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>53</sup>Lihat Pasal 82 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 tentang tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- c) pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.

Setelah rangkaian agenda tersebut dilaksanakan Rapat paripurna DPRD memutuskan usul rancangan peraturan daerah apakah disetujui, disetujui dengan perubahan atau penolakan. Jika Rapat paripurna DPRD memutuskan usul rancangan peraturan daerah disetujui dengan syarat perubahan, DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi Daerah, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut.

- 2) Prakarsa membentuk peraturan daerah oleh Kepala Daerah<sup>54</sup>

Rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah diajukan dengan surat Kepala Daerah kepada pimpinan DPRD. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah disiapkan dan diajukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dalam satu masa sidang Kepala Daerah dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Kepala Daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

#### c. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Sesuai dengan Pasal 85 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Rancangan

---

<sup>54</sup>Lihat Pasal 83, Pasal 84 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 tentang tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II<sup>55</sup>.

Pembicaraan tingkat I meliputi:

- 1) Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
  - a) penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
  - b) pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
  - c) tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- 2) Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
  - a) penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
  - b) pendapat Kepala Daerah terhadap rancangan peraturan daerah; dan
  - c) tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

---

<sup>55</sup>Pasal 35 dan Pasal 36 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

- 3) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II meliputi:

- 1) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
  - a) penyampaian laporan pimpinan komisi/ pimpinan gabungan komisi/ pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
  - b) permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
- 2) Pendapat akhir Kepala Daerah.

Dalam hal pengambilan keputusan untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah dalam rapat paripurna tingkat II ini tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dan dalam hal rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup>Pasal 37 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Penarikan kembali rancangan peraturan daerah oleh DPRD, dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Sedangkan Penarikan kembali rancangan peraturan daerah Kepala Daerah, disampaikan dengan surat Kepala Daerah disertai alasan penarikan. Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Penarikan kembali rancangan peraturan daerah tersebut hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh Kepala Daerah. Rancangan peraturan daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.<sup>57</sup>

d. Pengesahan peraturan daerah

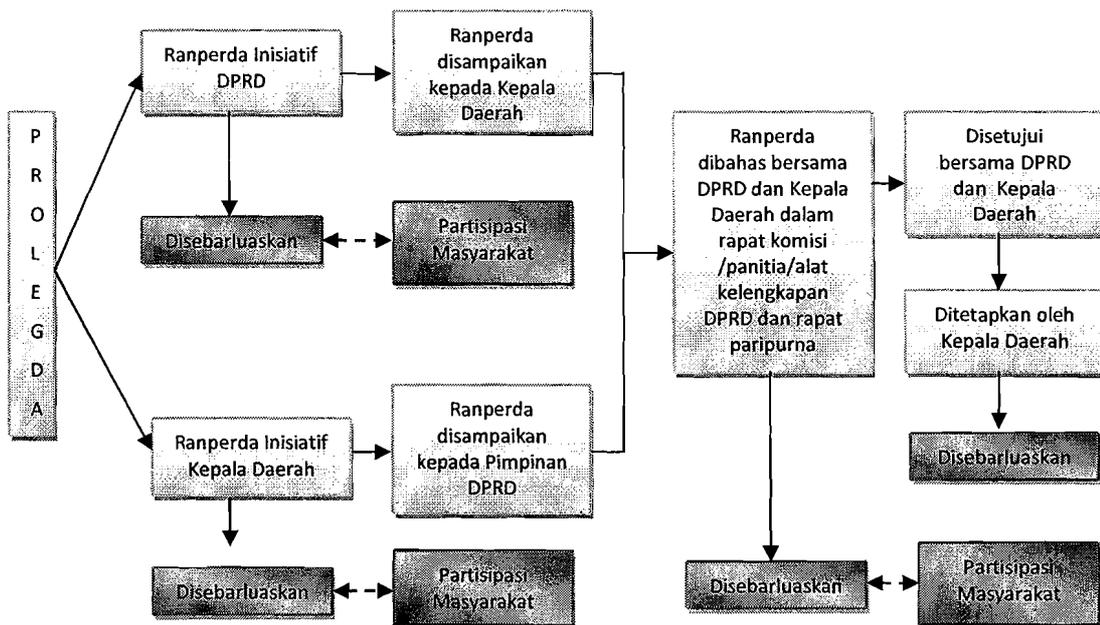
Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Penyampaian rancangan peraturan daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Sebelum

---

<sup>57</sup>Pasal 86 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010, Lihat juga Pasal 38 dan Pasal 39 Peraturan Mneteri No. 53 Tahun 2011

pengundangan naskah Peraturan daerah ini ke dalam lembaran daerah, harus dibubuhkan kalimat pengesahannya pada halaman terakhir peraturan daerah yang berbunyi “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Peraturan daerah ini berlaku sebagai mana mestinya setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan harus dievaluasi oleh Pemerintah dan/atau gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>58</sup>

Alur Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan  
UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



<sup>58</sup>Pasal 40 dan Pasal 41 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

## **BAB IV**

### **PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG PARTISIPATIF OLEH PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ROKAN HILIR TAHUN 2011**

#### **A. Peran Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Rokan Hilir dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif Tahun 2011**

Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menjalankan pemerintahan daerah memiliki wewenang membentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) dibentuk untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah yang dibentuk harus sesuai dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yakni Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 mengharuskan agar setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, dan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, memperhatikan hierarki, dan keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam suatu Pemerintahan Daerah yang otonom, Peraturan Daerah di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan disetujui bersama Kepala Daerah. Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk dapat berasal

dari inisiatif DPRD dan inisiatif Kepala Daerah. Di Kabupaten Rokan Hilir Rancangan Peraturan Daerah hampir semuanya berasal dari inisiatif Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun rancangan peraturan daerah berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang telah diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011, Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam persiapan penyusunan Peraturan daerah (Perda) dilingkup Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memerintahkan kepada pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait dengan Perda yang akan dibentuk untuk menyusun rancangan Perda berdasarkan Prolegda. Rancangan Perda yang disusun oleh SKPD tersebut disertai dengan Naskah Akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan muatan yang diatur, selanjutnya rancangan Perda tersebut diajukan kepada Bagian Hukum Kabupaten Rokan Hilir untuk pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi. Setelah rancangan Perda siap untuk dibahas, Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tersebut kepada pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan.<sup>1</sup>

Dalam proses penyusunan rancangan Perda di lingkungan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir, Pemerintah membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan rancangan Perda tertentu yang dianggap perlu.

---

<sup>1</sup>Pasal 16 sampai dengan Pasal 26 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Selain itu Pemerintah Daerah mempublikasikan rancangan Perda yang disusun melalui media cetak berupa koran, dan juga sekali-kali mengundang masyarakat yang memiliki keterkaitan atau pihak yang berkepentingan atas rancangan Perda yang sedang disusun. Akan tetapi publikasi yang dilakukan melalui media cetak berupa koran tidak maksimal, karena hanya sebatas memberitahu kepada masyarakat bahwa pemerintah sedang menyusun rancangan Perda. Seharusnya, substansi rancangan Perda tersebut yang harus dipublikasikan melalui media cetak agar mudah bagi masyarakat untuk memahami isi rancangan Perda yang sedang dibentuk dan memberi masukan atas Perda yang akan dibentuk.

Selain itu, masyarakat Kabupaten Rokan Hilir kurang menanggapi bahkan tidak ada satupun yang datang ketika Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir mengundang untuk membicarakan tentang rancangan Perda yang disusun<sup>2</sup>. Hal ini terlihat bahwa kesadaran hukum masyarakat masih rendah. Selain itu sikap masyarakat yang apatis dan menyerahkan persoalan pembentukan Perda sepenuhnya kepada Pemerintahan Daerah.<sup>3</sup>

Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam membentuk suatu peraturan daerah yang partisipatif masih terlihat kurang, disebabkan selain informasi yang sulit untuk diperoleh masyarakat atas substansi Perda yang disusun dan rancangan Perda yang jarang disertai dengan naskah akademis, juga pemerintah jarang mengundang masyarakat untuk duduk bersama membahas tentang Perda yang sedang disusun oleh Pemerintah Daerah tersebut, ditambah

---

<sup>2</sup> Wawancara dengan Dedi Saputra, Kasi Perundang-Undangan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Rokan Hilir, di Bagan Siapi-api, 13 Agustus 2013

<sup>3</sup> Wawancara dengan Fadli, Kabag Hukum dan HAM Kantor Bupati Kabupaten Rokan Hilir, di Bagan Siapi-api, 13 Agustus 2013

lagi dengan sikap masyarakat yang apatis dan menyerahkan persoalan pembentukan Perda kepada Pemerintahan Daerah. Hal tersebut terjadi tentu ada sebabnya yaitu selain tidak ada biaya untuk melakukan sosialisasi yang disediakan oleh pemerintah juga kendala waktu yang mendesak agar SKPD yang menyusun rancangan Perda tersebut segera harus menyelesaikan rancangan Perda.<sup>4</sup> Misalnya pada Tahun 2010 Bupati Rokan Hilir memerintahkan agar SKPD menyusun rancangan Perda terkait lahirnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Rancangan Perda disusun oleh masing-masing SKPD yang terkait dengan materi Perda tersebut, seperti Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) menyusun rancangan Perda tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), rancangan Perda tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB), dan rancangan Perda tentang Pajak Restoran. Selain tiga rancangan Perda tersebut masih banyak Perda tentang pajak dan retribusi yang disusun oleh Dispenda dan SKPD lainnya.

Dispenda Kabupaten Rokan Hilir selama menyusun beberapa rancangan Perda tentang BPHTB, PBB dan Pajak Restoran tidak melibatkan masyarakat dengan alasan waktu yang terlalu singkat dimana 1 Januari 2011 Perda harus telah disahkan, jika belum disahkan maka pajak yang merupakan pendapatan asli daerah Kabupaten Rokan Hilir tidak bisa dipungut dan pemungutan tetap dilakukan oleh Provinsi atau Pemerintah Pusat. Dispenda dalam menyusun rancangan Perda tentang pajak tertentu melakukan perbandingan dengan Perda yang telah sukses dijalankan oleh kabupaten/kota lainnya, perbandingan tersebut

---

<sup>4</sup> Wawancara dengan Dedi Saputra, Kasi Perundang-Undangan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Rokan Hilir, di Bagan Siapi-api, 13 agustus 2013

khusus mengenai tarif pajak yang akan diberlakukan. Misalnya, dalam menyusun rancangan Perda tentang PBB Perdesaan dan Perkotaan, Dispenda membandingkan dengan kabupaten Siak, Kota Dumai dan Kota Pekanbaru. Sedangkan materi dari Perda tentang pajak yang disusun disamakan dengan materi yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.<sup>5</sup>

Pada tahun 2010 Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir telah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebanyak 26 rancangan Perda. Penyampaian rancangan Perda tentang pajak dan retribusi daerah tersebut diagendakan dalam rapat paripurna DPRD Ke-12 masa sidang III (September-Desember) 30 Oktober 2010.<sup>6</sup>

Setelah penyusunan rancangan Perda yang dilakukan oleh pemerintah selesai dan telah diajukan oleh Kepala Daerah kepada Pimpinan DPRD untuk di bahas, DPRD melakukan pembahasan terhadap rancangan Perda yang telah diajukan oleh Pemerintah Daerah tersebut dengan berpedoman pada Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir. Mekanisme pembahasan rancangan Perda telah dimuat di dalam Peraturan DPRD tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah dirubah dengan UU No. 12 Tahun 2011, dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Rokan Hilir tanggal 30 Oktober 2010

Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, menegaskan bahwa pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 121 Peraturan DPRD Kabupaten Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Rokan Hilir yang merupakan pedoman bagi DPRD untuk melakukan pembahasan terhadap rancangan Perda. Dimana Pasal ini menyebutkan bahwa pembahasan rancangan Perda dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Pembicaraan tingkat I meliputi:

- a. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
  - 1) penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
  - 2) pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
  - 3) tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- b. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
  - 1) penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
  - 2) pendapat Kepala Daerah terhadap rancangan peraturan daerah; dan

- 3) tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
- c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II meliputi:

- a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
  - 1) penyampaian laporan pimpinan komisi/ pimpinan gabungan komisi/ pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
  - 2) permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
- b. Pendapat akhir Kepala Daerah

Meskipun DPRD Kabupaten Rokan Hilir dalam melakukan pembahasan atas rancangan Perda berpedoman kepada Peraturan Tata Tertib dan UU No. 12 Tahun 2011 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011, namun dalam kenyataannya ada beberapa rancangan Perda tidak melalui mekanisme yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya dalam pembahasan rancangan Perda tentang BPHTB tidak disediakan ruang waktu untuk menyampaikan pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan

daerah yang diajukan tersebut<sup>7</sup> dan tidak adanya tanggapan atau jawaban pemerintah terhadap pandangan umum fraksi.<sup>8</sup>

Bukan hanya rancangan Perda tentang BPHTB yang dibahas dalam rapat paripurna DPRD ke-1 masa persidangan I (Januari-April) Tanggal 14 Januari 2011 yang tidak menyediakan ruang untuk menyampaikan pandangan umum fraksi dan jawaban pemerintah daerah, akan tetapi sebanyak 26 rancangan peraturan daerah yang telah diajukan oleh Pemerintah Daerah pada tanggal 30 Oktober 2010 yang lalu juga tidak melalui penyampaian pandangan umum fraksi dan jawaban Pemerintah Daerah.<sup>9</sup> Sehingga dengan demikian maka pada pembahasan rancangan Perda yang telah disampaikan oleh Pemerintah Daerah tersebut ketika dibahas di DPRD tidak melalui teknik pembicaraan tingkat I, pembahasan langsung pada pembicaraan tingkat II yakni penyampaian laporan hasil pembahasan Pansus dan pengambilan keputusan.

Berikut adalah laporan Panitia Khusus (Pansus) DPRD Kabupaten Rokan Hilir dan pendapat fraksi-fraksi atas rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam rapat paripurna DPRD Ke-1 masa persidangan I (Januari-April) 14 Januari 2011 tentang penyampaian laporan Pansus pembahasan rancangan Perda tentang Pajak serta pengambilan keputusan.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Risalah Resmi Sidang Paripurna DPRD Kab. Rokan Hilir Tanggal 14 Januari 2011

<sup>8</sup> Wawancara dengan Dedi Andreas, Kabag Urusan Persidangan DPRD Kabupaten Rokan Hilir, di Bagan Siapi-api, 9 Oktober 2013

<sup>9</sup> Risalah resmi, *op.cit.*

<sup>10</sup> Risalah Resmi, *ibid.*

1. Laporan Hasil Pembahasan Pansus C DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap rancangan Perda BPHTB

Pansus C terhitung sejak tanggal 27 November sampai dengan tanggal 09 Desember 2010 telah melakukan pembahasan dengan pihak eksekutif. Dari beberapa jenis pajak yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam satu rancangan Peraturan Daerah, Pansus C DPRD dan Pemerintah Daerah sepakat untuk memisahkan jenis pajak sebagaimana tersebut di atas dalam satu rancangan Perda, yang berarti akan terdapat sebelas rancangan peraturan daerah. Pada pembahasan yang dilakukan pada sidang paripurna ini difokuskan pada pembahasan pajak air tanah dan BPHTB. Alasannya adalah pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat oleh Undang-undang tidak dibenarkan untuk memungut pajak tersebut dalam tahun 2011, sementara mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pajak daerah dan retribusi daerah, untuk memungut pajak daerah harus berdasarkan Peraturan Daerah.

Pajak BPHTB yang selama ini dipungut oleh Pemerintah Pusat oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak tersebut diserahkan kepada daerah kabupaten/kota. Pada ketentuan penutup Pasal 180 angka 6 disebutkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang BPHTB sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000, tetap berlaku paling lama 1 (satu) tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang ini, yakni UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. UU ini efektif berlaku 1 Januari 2010.

Persoalan krusial yang sering timbul di tengah-tengah masyarakat dalam pemungutan pajak daerah adalah besaran tarif yang ditetapkan di dalam Perda. Oleh UU No. 28 Tahun 2009 memberikan pedoman dalam menetapkan besarnya tarif yang dapat dikenakan kepada wajib pajak dengan tujuan untuk menghindari penetapan tarif pajak yang tinggi yang berakibat pada penambahan beban bagi masyarakat secara berlebihan. Untuk BPHTB tarifnya ditetapkan paling tinggi sebesar 5% dari Nilai Perolehan Objek Pajak setelah dikurangi Nilai perolehan objek pajak tidak kena pajak paling rendah sebesar Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) untuk setiap wajib pajak, dan paling rendah Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) untuk perolehan hak karena waris dan hibah wasiat yang diterima.

Pansus C DPRD sebelum menetapkan tarif BPHTB terlebih dahulu melaksanaka kunjungan kerja ke Kantor Pelayanan Pajak Pratama Dumai Guna memperoleh masukan terhadap besarnya Nilai Jual Objek Pajak yang telah di tetapkan Oleh Kantor Pelayanan Pajak Dumai untuk wilayah Kabupaten Rokan Hilir pada tanggal 6 Desember 2010. Selain itu juga Pansus C melakukan kunjungan kerja ke Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan di Jakarta pada tanggal 11 sampai 15 Desember 2010. Dari rangkaian kegiatan yang dilakukan tersebut, maka Pansus C menyampaikan Hasil Pembahasan terhadap rancangan Perda tentang BPHTB sebagai berikut:

a. Sistematika Peraturan Daerah tentang BPHTB

- 1) Judul rancangan peraturan daerah yaitu Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

- 2) **Konsideran Menimbang** terdiri dari 3 point yaitu:
  - a) Bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (2) huruf k Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, BPHTB ditetapkan sebagai salah satu jenis Pajak Kabupaten/Kota;
  - b) Bahwa sesuai ketentuan Pasal 95 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
  - c) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagai mana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir tentang BPHTB.
- 3) **Dasar Hukum**, yaitu ketentuan mengingat terdiri dari 4 point, yaitu:
  - a) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b) Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Rokan Hilir;
  - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;
  - d) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- 4) **Materi BPHTB** terdiri dari:
  - a) Bab I tentang ketentuan umum yang terdiri dari 1 pasal;
  - b) Bab II tentang nama, objek dan subjek pajak, yang terdiri dari 2 pasal;

- c) Bab III tentang dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan, yang terdiri dari 3 pasal;
- d) Bab IV tentang wilayah pemungutan, yang terdiri dari 1 pasal;
- e) Bab V tentang saat pajak terutang, yang terdiri dari 1 pasal;
- f) Bab VI tentang ketentuan bagi pejabat, yang terdiri dari 3 pasal;
- g) Bab VII tentang Penetapan, tata cara pembayaran dan penelitian, yang terdiri dari 4 pasal;
- h) Bab VIII tentang penagihan, yang terdiri dari 2 pasal;
- i) Bab IX tentang pengurangan, yang terdiri dari 1 pasal;
- j) Bab X tentang keberatan, banding, dan gugatan yang terdiri 3 bagian, yaitu bagian pertama tentang keberatan ada 1 pasal, bagian kedua tentang banding terdiri dari 1 pasal, dan bagian ketiga tentang gugatan terdapat 2 pasal
- k) Bab XI tentang pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan, dan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi, yang terdiri dari 1 pasal;
- l) Bab XII tentang pengembalian kelebihan pembayaran dan pemeriksaan, yang terdiri dari 3 pasal;
- m) Bab XIII tentang kadaluwarsa, yang terdiri dari 1 pasal;
- n) Bab XIV tentang ketentuan Khusus, yang terdiri dari 1 pasal;
- o) Bab XV tentang ketentuan pidana, yang terdiri dari 4 pasal;
- p) Bab XVI tentang penyidikan, yang terdiri dari 1 pasal;
- q) Bab XVII tentang ketentuan penutup yang terdiri dari 1 pasal.

Kemudian rancangan perda ini juga terdiri dari penjelasan, yang terbagi dalam penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

b. Besarnya tarif yang ditetapkan

UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menentukan besarnya tarif BPHTB ditetapkan paling besar 5%. Terkait dengan tarif BPHTB di dalam Perda tentang Pajak-pajak Daerah yang telah diajukan oleh Pemerintah Daerah beberapa waktu yang lalu, diusulkan bahwa besarnya tarif BPHTB adalah 5% sesuai dengan batas paling besar yang ditetapkan oleh undang-undang. Setelah dilakukan beberapa kali pembahasan, yakni dengan memperhatikan beberapa aspek baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis maka tarif BPHTB ditetapkan sebesar 4%, yaitu dibawah tarif maksimal yang ditetapkan oleh undang-undang. Dasar pertimbangan menetapkan tarif BPHTB sebesar 4% adalah untuk mengantisipasi tingginya biaya yang dikeluarkan dalam kegiatan transaksi hak atas tanah, karena di samping siperjual harus membayar BPHTB, si penjual juga dikenakan pajak penghasilan. Di samping itu juga tingginya pajak-pajak daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah membawa dampak terhadap keinginan investor menanamkan sahamnya di daerah ini.

2. Pendapat Fraksi Partai Golkar Plus DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap Hasil Pembahasan Pansus C atas Rancangan Perda (Ranperda) BPHTB.

Berdasarkan laporan hasil pembahasan Pansus C DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap rancangan Perda tentang BPHTB yang menetapkan besar tarif 4%, fraksi partai Golkar Plus menyetujuinya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Fraksi ini berharap agar pihak pemerintah di dalam

menjalankan peraturan daerah ini, benar-benar dilakukan secara transparan. Artinya pihak pemungut benar-benar melakukan pendataan, sehingga tidak terjadi data yang tidak akurat terhadap wajib pajak.

3. Pendapat Fraksi Partai Demokrat Indonesia-Perjuangan DPRD Kabupaten Rokan Hilir Terhadap Hasil Pembahasan Pansus C atas Ranperda BPHTB.

Menurut pendapat Fraksi ini, secara yuridis rancangan Perda tentang BPHTB tidak bertentangan dengan UU No. 28 Tahun 2009, terutama terkait dengan penetapan tarif. Walaupun dari aspek yuridis rancangan Perda tentang BPHTB telah disesuaikan dengan peraturan yang lebih tinggi namun perlu dicermati juga bahwa pemahaman masyarakat tidaklah sama. Untuk itu, Pemerintah Daerah diminta segera melakukan sosialisasi terhadap rancangan Perda ini. Di samping itu, Pemerintah Daerah segera menerbitkan Peraturan Bupati tentang nilai jual objek pajak sebagai dasar penegasan BPHTB.

4. Pendapat Fraksi Partai Demokrat DPRD Kabupaten Rokan Hilir Terhadap Hasil Pembahasan Pansus C atas Rancangan Perda BPHTB.

Fraksi Partai Demokrat berpendapat bahwa rancangan Perda tentang BPHTB telah layak untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah. namun ada beberapa hal yang ingin disampaikan agar Perda ini terlaksana dengan baik, yaitu:

- a. Pemerintah Daerah melalui instansi pemungut sebelum melaksanakan Perda ini, terlebih dahulu mensosialisasikan kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat memahaminya.

- b. Terhadap nilai jual objek pajak sebagai dasar pengenaan BPHTB, fraksi ini meminta kiranya Bupati Rokan Hilir segera mengeluarkan Peraturan Bupati sesuai yang diamanahkan oleh undang-undang.
5. Pendapat Fraksi Kebangkitan Nasional Sejahtera DPRD Kabupaten Rokan Hilir Terhadap Hasil Pembahasan Pansus C atas Ranperda BPHTB.

Fraksi Kebangkitan Nasional Sejahtera (KNS) dalam memberikan pendapat terhadap rancangan Perda tentang BPHTB lebih menitik beratkan pada proses pengajuan rancangan peraturan daerah dalam kontek pembahasannya. Fraksi KNS memandang bahwa prosedur pengajuan suatu rancangan Perda oleh Pemerintah Daerah belumlah memenuhi mekanisme yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Rokan Hilir. Mekanisme yang terabaikan di dalam penyampaian 26 (dua puluh enam) rancangan Perda tersebut adalah :

- a. Tidak disediakan ruang waktu untuk menyampaikan pandangan umum fraksi terhadap rancangan Perda yang diajukan tersebut.
- b. Tidak dilampirkannya Naskah Akademis dalam penyampaian rancangan peraturan daerah.

Fraksi KNS berpendapat bahwa Naskah Akademik dalam suatu peraturan daerah sangat diperlukan hal ini berpedoman pada Pasal 81 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD. Untuk itu, fraksi ini meminta agar Pemerintah Daerah melampirkan naskah akademis terhadap rancangan Perda BPHTB. Apalagi rancangan Perda ini menyangkut tentang penarikan uang rakyat.

6. Pendapat Fraksi Persatuan Bintang Kebangsaan DPRD Kabupaten Rokan Hilir Terhadap Hasil Pembahasan Pansus C atas Ranperda BPHTB.

Fraksi Persatuan Bintang Kebangsaan berpendapat bahwa pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah tentang BPHTB telah mengacu pada mekanisme yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya menurut fraksi ini, perlu mendapat perhatian dari Pemerintah Daerah terhadap rancangan Perda BPHTB perlu direalisasikan dengan melakukan hubungan kerja yang baik dengan pihak PPAT sebagai penyelenggara akta jual beli hak atas tanah dan bangunan sehingga pajak yang dipungut mendapatkan hasil yang maksimal.

Berdasarkan hasil laporan Pansus C dan pendapat fraksi-fraksi terhadap rancangan peraturan daerah tentang BPHTB sebagaimana di atas, terlihat bahwa selama pembahasan hingga pengambilan keputusan yang dilakukan di DPRD Kabupaten Rokan Hilir tidak melibatkan masyarakat bahkan dalam pembahasan rancangan Perda ini tidak melalui mekanisme berupa pandangan umum fraksi dan jawaban Pemerintah Daerah, serta rancangan Perda ini ketika diserahkan oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD juga tidak disertai dengan naskah akademis.

BPHTB termasuk salah satu dari 26 rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan. Rancangan perda tersebut semuanya tidak disertai dengan naskah akademis. Selain itu, ketika dilakukan pembahasan atas rancangan Perda tersebut tidak melalui mekanisme sebagai mana yang telah diatur dalam Pasal 121 ayat (3) huruf a Peraturan DPRD Kabupaten Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata

Tertib DPRD Kabupaten Rokan Hilir. Sehingga sebanyak 26 rancangan Perda yang diajukan oleh Pemerintah Daerah tersebut dalam pembahasannya di DPRD tanpa tahapan pembicaraan tingkat I yakni pandangan umum fraksi terhadap rancangan Perda dan tanggapan atau jawaban pemerintah.

Oleh karena itu rancangan peraturan daerah tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB) serta rancangan peraturan daerah tentang pajak restoran yang juga termasuk bagian dari 26 rancangan Perda yang diajukan oleh Pemerintah Daerah tersebut tentunya juga tidak dilampirkan naskah akademis dan tidak melalui pembicaraan tingkat I. Sehingga rancangan Perda tersebut langsung dibahas pada pembicaraan tingkat II yaitu laporan hasil pembahasan Pansus dan pengambilan keputusan. Rancangan Perda tentang PBB dan rancangan Perda tentang Pajak Restoran dibahas bersamaan dengan rancangan Perda lainnya. Pembahasan terhadap 21 rancangan Perda ini dilaksanakan dalam rapat paripurna istimewa DPRD Kabupaten Rokan Hilir ke-5 masa sidang II (Mei-Agustus) Tanggal 28 Juni 2011.

Berikut adalah laporan hasil pembahasan Pansus C DPRD Kabupaten Rokan Hilir yang bertugas membahas 9 rancangan peraturan daerah termasuk rancangan peraturan daerah tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan serta rancangan peraturan daerah tentang Pajak Restoran, serta pendapat fraksi-fraksi terhadap hasil pembahasan Pansus C tersebut.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Risalah Resmi sidang Paripurna DPRD Kab. Rokan Hilir Tanggal 28 Juni 2011

## 1. Laporan Hasil Pembahasan Pansus C DPRD Kabupaten Rokan Hilir

Di dalam laporan hasil Pansus C terdapat 2 titik fokus pembahasan yang dilakukan oleh pansus ini dengan pihak Pemerintah Daerah di samping hal-hal yang lain, yaitu besarnya tarif dan pendataan terhadap wajib pajak yang ditetapkan berdasarkan *official assesment*. Terkait dengan besarnya tarif terhadap rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah, hasil pembahasan yang telah dilakukan antar Pansus C dan pemerintah adalah sebagai berikut:

Tabel I. Tarif Pajak Daerah Hasil Pembahasan Pansus C

No	JENIS PAJAK DAERAH	TARIF DALAM PERDA YANG ADA	TARIF DALAM UU NO. 28 TAHUN 2009	TARIF HASIL PEMBAHASAN
1	Pajak Restoran	10%	10%	10%
2	Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan	-	0,3%	0,15%
3	Pajak Hotel	10%	10%	10%
4	Pajak Hiburan	10%	10%	10%
5	Pajak Reklame	10%	25%	20%
6	Pajak Penerangan Jalan	4%	10%	7%
7	Pajak Mineral Bukan Logam	20%	25%	25%
8	Pajak Parkir	-	30%	30%
9	Pajak Sarang Burung Walet	-	10%	5%

Sumber : Risalah Resmi sidang Paripurna DPRD Kab. Rokan Tahun 2011

Terkait dengan objek pajak yang tidak kena pajak pada rancangan Perda pajak restoran, ketika diadakan sosialisasi guna memberikan masukan terhadap rancangan Perda pajak tersebut kiranya perlu ditetapkan objek pajak yang tidak kena pajak. Objek pajak yang tidak kena pajak pada rancangan Perda pajak restoran setelah menerima masukan dari masyarakat dan juga pendapat dan saran dari fraksi Persatuan Bintang Kebangsaan maka ditetapkan sebesar Rp 48.000.000 pertahun atau Rp. 4.000.000 perbulan.

2. Pendapat Fraksi Partai Golkar Plus DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap hasil pembahasan Pansus C.

Untuk memenuhi ketentuan tentang pelaksanaan otonomi Desa, pajak-pajak yang dipungut yang objeknya berada di wilayah kepenghuluan, diminta agar sebagiannya dikembalikan pada kepenghuluan yang bersangkutan melalui perimbangan keuangan antara kabupaten dengan kepenghuluan, terutama menyangkut pajak bumi dan bangunan. Untuk itu, segera dibentuk peraturan daerah tentang perimbangan keuangan antara pemerintah kabupaten dengan kepenghuluan.

3. Pendapat Fraksi PDI-Perjuangan DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap hasil pembahasan Pansus C.

Fraksi ini menerima hasil laporan Pansus C dan berharap Pemerintah Daerah lebih mampu menjabarkan setiap item-item yang ada di dalam pasal-pasal dari rancangan Perda tersebut. Aturan teknis dalam bentuk Peraturan Bupati yang merupakan tindak lanjut dari rancangan Perda ini segera disiapkan demi terlaksananya rancangan Perda ini dengan baik.

4. Pendapat Fraksi Partai Demokrat DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap hasil pembahasan Pansus C.

Fraksi Demokrat menyatakan bahwa Pansus C telah melakukan pembahasan secara detail. Hal ini terlihat dari laporan yang disampaikan dimana Pansus C menguraikan perbandingan penetapan tarif antara rancangan Perda yang dibahas dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Perda yang

telah dimiliki oleh Pemerintah Daerah. sehingga dapat melihat kondisi penetapan tarif di dalam beberapa rancangan Perda pajak yang telah dibahas.

Selanjutnya Fraksi Demokrat menanggapi tentang Pajak Bumi dan Bangunan, fraksi ini meminta segera mendata jumlah wajib pajak bumi dan Bangunan dan juga menetapkan NJOP untuk tanah dan bangunan di Kabupaten Rokan Hilir, sehingga ketika Perda PBB Perdesaan dan Perkotaan efektif berlaku, Pemerintah Daerah sudah siap.

5. Pendapat Fraksi Kebangkitan Nasional Sejahtera DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap hasil pembahasan Pansus C.

Fraksi Kebangkitan Nasional Sejahtera meminta Pemerintah Daerah harus segera melakukan pendataan terhadap wajib pajak yang ada di Kabupaten Rokan Hilir. Hal ini dilakukan untuk mempermudah di dalam pelaksanaan pengenaan pajak kepada wajib pajak nantinya.

Selanjutnya fraksi ini berpendapat bahwa perlu disusun regulasi tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Daerah dan Desa terkait dengan hasil penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

6. Pendapat Fraksi Persatuan Bintang Kebangsaan DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap hasil pembahasan Pansus C.

Berkaitan dengan objek pajak restoran yang tidak kena pajak, Fraksi Persatuan Bintang Kebangsaan menyarankan sebaiknya hal itu ada. Batas objek pajak yang tidak kena pajak tersebut, fraksi ini mengusulkan sebesar Rp. 42.000.000 (empat puluh dua juta rupiah) pertahun atau Rp 3.500.000 (tiga juta lima ratus ribu rupiah) perbulan.

Sama halnya dengan rancangan peraturan daerah tentang BPHTB, rancangan peraturan daerah tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan rancangan peraturan daerah tentang Pajak Restoran juga disusun oleh Pemerintah Daerah tanpa melibatkan masyarakat, serta tidak disertai naskah akademis. Penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut khusus mengenai tafsir pajak yang digunakan, pemerintah daerah melakukan peninjauan terhadap beberapa peraturan daerah kabupaten/kota yang telah memiliki perda yang sama dengan perda yang sedang disusun oleh pemerintah daerah untuk melakukan perbandingan. Sedangkan materi atau pasal-pasal dalam rancangan perda tersebut diambil dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Seharusnya Pemerintah Daerah melibatkan masyarakat dalam penyusunan rancangan perda dan menyebarluaskan rancangan perda tersebut agar masyarakat mengetahui dan memberikan masukan terhadap perda yang sedang disusun. Selain itu keterlibatan masyarakat dalam penyusunan suatu rancangan Perda diharapkan materi muatan perda tersebut memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Partisipasi masyarakat di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah dilindungi oleh Undang-undang. Partisipasi Masyarakat tersebut secara khusus dimuat didalam Bab tersendiri yakni Bab XI Pasal 96 yang dengan tegas mengatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu Pasal 5 tentang keharusan suatu peraturan perundang-undangan dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-

undangan yang baik, yang mana salah satu asas tersebut adalah asas keterbukaan. Asas keterbukaan yang dimaksud tersebut didalam penjelasan pasal ini disebutkan bahwa “asas keterbukaan” adalah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan pada tahap pembahasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Rokan Hilir terhadap rancangan perda tentang BPHTB, PBB, dan Pajak Restoran belum mencerminkan adanya upaya-upaya melahirkan suatu peraturan daerah yang partisipatif. Pembahasan yang dilakukan terhadap 3 rancangan perda tersebut selain tidak melibatkan masyarakat sebagaimana mestinya, juga dibentuk tanpa melalui semua tahapan mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Perda yang dilahirkan tanpa melalui mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku akan mengakibatkan perda tersebut cacat formil.

## **B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011**

Berdasarkan apa yang telah disampaikan di atas, bahwa rancangan peraturan daerah tentang BPHTB, PBB, dan Pajak Restoran disusun oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir tidak melibatkan masyarakat. Selama masa penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut Pemerintah Daerah juga tidak melakukan penyebarluasan atas rancangan perda yang sedang disusun

tersebut ke masyarakat sehingga masyarakat tidak mengetahui substansi dari rancangan perda dan tidak ada partisipasi masyarakat selama penyusunan rancangan perda tersebut oleh Pemerintah Daerah. Ketidak terlibatan masyarakat dalam pembentukan perda tahun 2011 yang mulai disusun akhir tahun 2010 tersebut, menurut Kasi Perundang-Undangan Dispenda Kabupaten Rokan Hilir adalah karena Perda tentang Pajak, baik BPHTB, PBB dan Pajak Restoran harus segera disahkan pada awal Tahun 2011. Jika Tahun 2011 Perda tersebut belum disahkan maka pajak daerah tersebut tidak dapat dipungut padahal pajak daerah tersebut merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah<sup>12</sup>. Misalnya Peraturan Daerah tentang Pajak Bumi dan Bangunan harus secepatnya dibentuk, jika Perda tersebut belum dibentuk maka pajak tentang PBB Perdesaan dan Perkotaan tetap akan dipungut oleh Pemerintah Pusat berdasarkan UU No. 12 Tahun 1985 tentang PBB yang telah diubah dengan UU No. 12 Tahun 1994.<sup>13</sup>

Pada tahap pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah tentang BPHTB, PBB Perdesaan dan Perkotaan, dan Pajak Restoran di DPRD Kabupaten Rokan Hilir juga tidak melibatkan masyarakat bahkan pada pembahasan terhadap 3 rancangan peraturan daerah ini tidak melalui pembicaraan tingkat I yang berupa pandangan umum fraksi dan jawaban pemerintah. Hal ini terjadi dengan alasan yang sama dengan Pemerintah Daerah yang mengajukan rancangan peraturan daerah tersebut, yaitu singkatnya waktu yang tersisa untuk membahas rancangan peraturan daerah yang harus telah berlaku Tahun 2011.

---

<sup>12</sup> Wawancara di Kantor Dispenda Kabupaten Rokan Hilir pada tanggal 7 Oktober 2013

<sup>13</sup> Pasal 180 poin 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Akibat dari rancangan peraturan daerah yang dibentuk secara buru-buru dan tidak melibatkan masyarakat serta tidak melalui mekanisme yang semestinya yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka setelah rancangan peraturan daerah tentang BPHTB, PBB Perdesaan dan Perkotaan, dan Pajak Restoran disahkan menjadi Peraturan Daerah dan disosialisasikan kemasyarakat akhirnya mendapatkan tantangan dari masyarakat. Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 tentang BPHTB di tolak oleh masyarakat karena masyarakat merasa Perda tersebut akan melemahkan perekonomian masyarakat dan tidak memiliki rasa keadilan dalam kehidupan masyarakat. Mereka keberatan terhadap besarnya tarif pajak yang ditetapkan didalam Perda tersebut serta keberatan terhadap Pemerintah Daerah yang menafsirkan harga Objek Pajak BPHTB.<sup>14</sup>

Begitu juga terhadap Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, ketika disosialisasikan maka masyarakat keberatan atas Perda tersebut terutama terhadap tarif pajak yang ditetapkan sebesar 0,15%. Oleh karena itu, Pajak tentang PBB Perdesaan dan Perkotaan ini harus dilakukan perubahan.

Berikut adalah laporan Pansus hasil pembahasan perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan<sup>15</sup>:

Berdasarkan kepada Pasal 95 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, maka Kabupaten Rokan Hilir telah membuat Peraturan Daerah tentang

---

<sup>14</sup> <http://www.riautunai.com/semesta-riau/rokan-hilir/757-dispenda-rohil-paksa-rakyat-atas-nama-perda> diakses pada tanggal 6 februari 2013.

<sup>15</sup>Risalah Resmi sidang Paripurna DPRD Kab. Rokan Hilir Tanggal 18 Maret 2013

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai amanah Pasal 2 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009.

Berkenaan dengan perubahan Perda tentang PBB Perdesaan dan Perkotaan, Pansus berpendapat usul perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang PBB Perdesaan dan Perkotaan tersebut agar diterima dan disetujui oleh Dewan. Dengan ketentuan, tarif untuk Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) kurang dari 1 miliar ditetapkan sebesar 0,1% (nol koma satu persen) dan Nilai Jual Objek Pajak 1 miliar atau lebih ditetapkan sebesar 0,2% (nol koma dua persen). Pendapat Pansus tersebut di atas berdasarkan pertimbangan Kementerian Keuangan. Pertimbangan Menteri Keuangan tersebut berisi agar membedakan tarif Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. Untuk NJOP kurang dari 1 miliar dengan NJOP 1 miliar atau lebih. Membedakan tarif tersebut adalah suatu hal yang logis dan wajar, dengan alasan:

- a. Bahwa Pemerintah harus membedakan beban antara masyarakat yang ekonomi menengah kebawah dengan masyarakat yang kaya.
- b. Bahwa subjek pajak yang memiliki rumah dan tanah yang nilainya dibawah 1 miliar, lebih banyak jumlahnya jika dibandingkan dengan subjek pajak yang memiliki satu miliar atau lebih.
- c. Dalam rangka untuk efektifitas pemungutan pajak sebaiknya tidak berbeda dengan tarif yang berlaku sebelumnya. Bahwa pemungutan pajak yang dilakukan oleh kantor pajak dengan perhitungan menggunakan NJOP yang jika disamakan persentasenya tarifnya

adalah 0,1% untuk NJOP dibawah 1 miliar dan 0,2% untuk NJOP1 miliar atau lebih.

Laporan Pansus tersebut diatas pada prinsipnya diterima oleh fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Rokan Hilir, namun ada beberapa hal sebagai masukan, usul dan saran. Berikut adalah pendapat fraksi-fraksi terhadap laporan Pansus perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan<sup>16</sup>.

#### 1. Pendapat Fraksi PDI-Perjuangan

Fraksi PDI-Perjuangan berpendapat bahwa membedakan beban pajak bagi masyarakat miskin dengan yang kaya sangat logis, dengan keringanan tarif 0,1% diharapkan orang kecil tidak merasa terbebani dalam membayar pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan, ini juga menunjukkan bahwa kita peduli dengan rakyat kecil yang masih sangat bersusah payah dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari, namun mereka juga tetap berpartisipasi dalam pembangunan.

Fraksi ini berharap kepada pemerintah agar dapat membentuk sarana atau loket-loket pembayaran yang mudah didatangi oleh wajib pajak. Hal ini menurut fraksi PDI-Perjuangan sangat penting karena wilayah Rokan Hilir sangat luas, penduduknya menyebar diberbagai plosok dan wilayah-wilayah yang juga ada masih terisolasi dari ibu kota kabupaten maupun dari ibu kota kecamatan.

---

<sup>16</sup> Risalah Resmi, *Ibid*.

## 2. Pendapat Fraksi Golkar Plus

Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan diharapkan hasilnya dapat memberikan pelayanan yang prima terhadap masyarakat dalam setiap sektor kehidupan masyarakat, pajak yang dipungut akan dikembalikan peruntukannya demi kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, penetapan 0,1% untuk NJOP di bawah 1 miliar dan 0,2% untuk NJOP 1 miliar atau lebih, sangat tepat dan logis.

## 3. Pendapat Fraksi Demokrat

Sehubungan dengan hasil pembahasan pansus terhadap perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, Fraksi Demokrat menyetujui hasil pembahasan tersebut, dan ketentuan tarif 0,1% untuk NJOP dibawah 1 miliar menggambarkan bawah Pemeritahan Daerah harus memberikan keringanan bagi rakyat yang kurang beruntung dalam hal ekonomi jika dibandingkan dengan rakyat yang kaya, dan ketentuan tarif 0,2% untuk NJOP 1 miliar atau lebih menggambarkan bahwa rakyat yang beruntung dalam sisi ekonomi harus membantu kekurangan rakyat yang kurang beruntung.

Selanjutnya Fraksi Demokrat berpendapat untuk mengatur lebih detail lagi tentang pengelolaan PBB Perdesaan dan Perkotaan dan untuk dapat terlaksananya pungutan dengan baik agar secepatnya diterbitkan Peraturan Bupati khususnya tentang NJOP, dan ketentuan lain yang berhubungan dengan PBB Perdesaan dan Perkotaan.

Fraksi Demokrat berharap kepada Dinas Pendapatan Daerah agar mempersiapkan sarana dan prasarana dengan matang dan maksimal, seperti :

- a. Sumber daya manusia yang memiliki kemauan, kemampuan dan memiliki kompetensi dalam hal pajak.
- b. Sistem komputerisasi dan informasi yang terkoneksi dan terintegrasi antara satu dengan yang lain ke semua fungsi-fungsi yang terdapat dalam pengelolaan PBB Perdesaan dan Perkotaan.
- c. Loker atau pos pembayaran yang mudah terjangkau oleh masyarakat, seperti membuat unit-unit pemungutan pajak di kecamatan-kecamatan dan jika dimungkinkan dibuat juga di unit pemungutan pajak di kepenghuluan.

#### 4. Pendapat Fraksi Kebangkitan Nasional Sejahtera

Setelah membaca dan mempelajari laporan Pansus pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, Fraksi Kebangkitan Nasional Sejahtera dapat menerima laporan yang telah disampaikan oleh Pansus, dengan harapan agar peraturan daerah ini dapat dijadikan payung hukum dalam memungut PBB di Kabupaten Rokan Hilir.

Perubahan tarif PBB Perdesaan dan Perkotaan dari sebelumnya yang ditetapkan secara flat untuk seluruh NJOP sebesar 0,15% menjadi 0,1% untuk NJOP dibawah 1 miliar dan 0,2% untuk NJOP 1 miliar atau lebih menurut pendapat Fraksi Kebangkitan Nasional Sejahtera sungguh sangat tepat, selain memberikan kemudahan kepada masyarakat yang ekonomi menengah kebawah dalam hal membayar pajak, tarif lebih besar bagi NJOP 1 miliar atau lebih

menunjukkan adanya kebijakan yang berkeadilan bagi masyarakat dalam hal menunaikan kewajibannya membayar PBB Perdesaan dan Perkotaan.

#### 5. Pendapat Fraksi Bintang Kebangsaan

Memperhatikan laporan Pansus Pembahasan perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, Fraksi Bintang Kebangsaan dapat menyetujui perubahan terhadap Perda tersebut. Selanjutnya Fraksi ini menyampaikan beberapa hal diantaranya:

- a) Agar Dinas Pendapatan Daerah dan dibantu oleh komponen pemerintah lainnya dapat mensosialisasikan peraturan daerah ini kepada masyarakat, mulai dari ketentuan peraturannya sampai kepada cara penghitungan kewajiban yang harus dibayar oleh masyarakat.
- b) Agar disiapkan perangkat pendukung yang tepat, benar, berkualitas agar program pemungutan PBB ini dapat terlaksana dengan baik.
- c) Diantara perangkat yang juga penting untuk dilengkapi adalah, sistem komputerisasi dan informasi yang transparan, terkoneksi dan terintegrasi kepada semua komponen dan fungsi yang ada dalam pengelolaan PBB Perdesaan dan Perkotaan.

Sedangkan untuk Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran tidak ada dilakukan perubahan dan tetap berlaku sebagaimana mestinya. Meskipun demikian Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah ini belum berjalan dengan baik sehingga belum mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Rokan Hilir.

Berdasarkan uraian diatas terlihat dengan jelas bahwa selama proses pembentukan tiga peraturan daerah tersebut yang telah disahkan pada Tahun 2011 belum melibatkan masyarakat atau pihak pemangku kepentingan. Hal ini dikarenakan selain waktu yang singkat yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir, juga terkendala dengan tidak adanya biaya sosialisasi serta sikap masyarakat yang apatis dan menyerahkan persoalan pembentukan peraturan daerah kepada pemerintah.

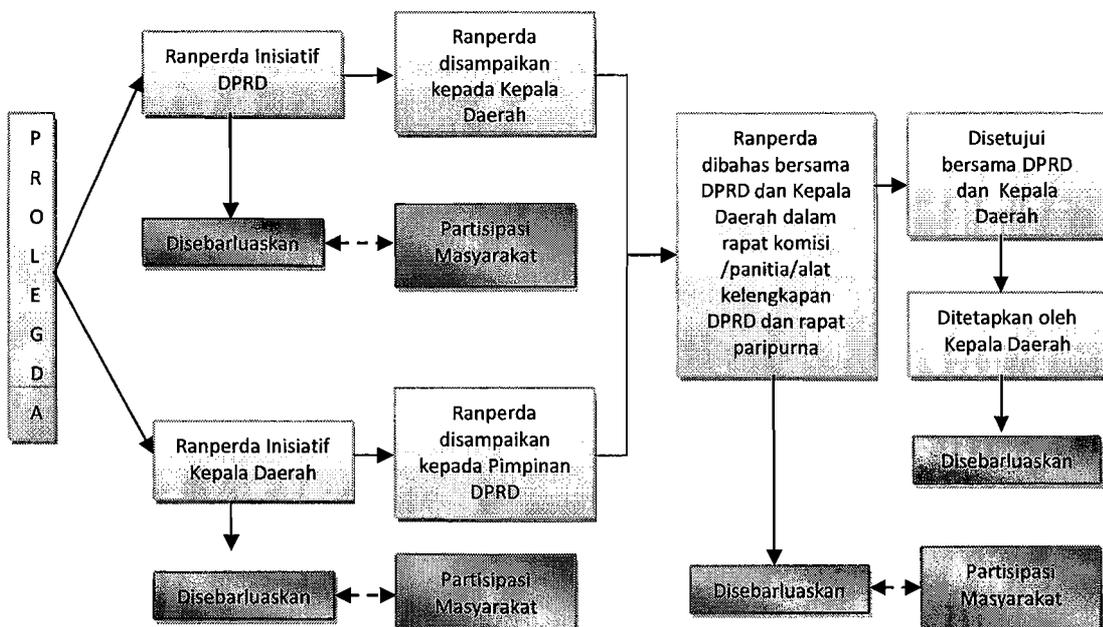
Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir pada Tahun 2011 belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat terbukti bahwa ada sikap penolakan masyarakat terhadap perda yang telah disahkan dan bahkan perda yang baru disahkan tersebut harus dilakukan perubahan.

### **C. Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif dan Sesuai dengan Kebutuhan Masyarakat di Kabupaten Rokan Hilir**

Pemerintahan Daerah yang otonom dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah membutuhkan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah dibentuk harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah, karena selain otonomi daerah diberikan kepada daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat juga sebagai pelaksanaan asas demokrasi ditingkat daerah. Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah pada akhirnya akan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Agar Peraturan Daerah dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka dalam pembentukannya harus melibatkan masyarakat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebenarnya telah mencerminkan proses pembentukan peraturan daerah yang partisipatif. Undang-undang ini dengan jelas menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan berlandaskan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Selain itu Undang-undang ini menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis tersebut, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Agar dapat diakses dengan mudah tersebut, maka rancangan peraturan perundang-undangan harus disebarluaskan. Penyebarluasan terhadap produk hukum Daerah yang berupa Peraturan Daerah dilakukan sejak penyusunan Prolegda, penyusunan ranperda, pembahasan ranperda hingga pengundangan.

Alur Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



Perda yang disertai naskah akademik telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang akan diwujudkan; pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang diatur; dan jangkauan dan arah pengaturan. Naskah akademik memiliki sistematika sebagai berikut:<sup>19</sup>

- 1) Judul
- 2) Kata pengantar
- 3) Daftar isi terdiri dari:
  - a. Bab I Pendahuluan
  - b. Bab II Kajian teoritis dan praktik empiris
  - c. Bab III Evaluasi dan analisis peraturan Perundang-undangan terkait
  - d. Bab IV Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis
  - e. Bab V Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Perda
  - f. Bab VI Penutup
- 4) Daftar pustaka
- 5) Lampiran rancangan Perda, jika diperlukan

Dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 12 Tahun 2011, menyebutkan Naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi,

---

<sup>19</sup> Pasal 19

atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan adanya naskah akademik akan membantu Pemerintah Daerah dalam menemukan solusi atas permasalahan hukum yang ada dalam masyarakat daerah. Selain perlunya naskah akademik tersebut, pemerintah daerah juga harus menyebarluaskan rancangan perda yang disusun agar masyarakat mengetahui dan memberikan masukan atas rancangan Perda yang disusun.

Selain melalui penyebarluasan rancangan Perda yang disusun oleh Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah SKPD yang diperintahkan oleh Kepala Daerah untuk menyusun rancangan perda. Sebelum dilakukan penyusunan, SKPD mengundang masyarakat atau para pemangku kepentingan untuk duduk bersama membahas rancangan perda yang disusun. Hal ini dilakukan agar materi muatan rancangan Perda yang disusun bisa menampung kebutuhan hukum masyarakat daerah dan mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat.

## 2. Persiapan penyusunan Perda yang partisipatif di lingkungan DPRD

Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011, rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD. Rancangan Perda yang berasal dari DPRD tersebut dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau Balegda. Rancangan tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, daftar nama dan tanda tangan pengusul. Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan

Perda kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian untuk pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Perda. Selanjutnya hasil pengkajian Perda disampaikan oleh Pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD. Dalam rapat paripurna DPRD tersebut pengusul memberikan penjelasan sedangkan fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan selanjutnya pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya. Dalam rapat paripurna DPRD ini memutuskan usul rancangan perda apakah disetujui, disetujui dengan perubahan atau penolakan.<sup>20</sup>

Agar pembentukan peraturan daerah tersebut partisipatif, sebelum rancangan Perda diserahkan kepada Pimpinan DPRD, pengusul rancangan Perda dalam menyusun rancangan perda harus telah melakukan diskusi, sosialisasi dengan masyarakat atau kunjungan kerja kemasyarakatan untuk mendapatkan informasi atau masukan dari masyarakat terhadap rancangan perda yang diusul. Selanjutnya, setelah rancangan Perda yang diusulkan disampaikan Pimpinan DPRD kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian untuk pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Perda, Balegda hendaknya turun kemasyarakatan untuk memastikan apakah rancangan perda tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat sekaligus agar mendapatkan masukan dari masyarakat terhadap rancangan perda yang disusun oleh DPRD tersebut. Hal ini dilakukan agar perda yang dibentuk mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat.

---

<sup>20</sup> Pasal 27 sampai dengan Pasal 31 Peraturan Meteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011

### 3. Pembahasan Peraturan Daerah

Keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang partisipatif tidak cukup hanya sebatas pada tahap penyusunan rancangan Perda, baik rancangan Perda inisiatif Pemerintah Daerah maupun DPRD. Akan tetapi yang paling urgensi dalam melahirkan suatu Peraturan Daerah yang partisipatif adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses Pembahasan.

Pembahasan suatu rancangan peraturan daerah oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan dilakukan melalui 2 (dua) tingkatan pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Pentingnya keikutsertaan masyarakat dalam pembahasan rancangan perda, terutama pada pembicaraan tingkat II yakni pengambilan keputusan adalah untuk melakukan pengawasan langsung terhadap proses pengambilan keputusan. Meskipun dalam pengambilan keputusan masyarakat tidak berhak untuk ikut serta, akan tetapi dengan adanya masyarakat yang langsung menyaksikan proses keputusan tersebut, proses keputusan tentu akan lebih bijaksana. Keikutsertaan masyarakat tersebut adalah wujud dari pelaksanaan asas keterbukaan Pemerintahan Daerah dalam pembentukan peraturan daerah.<sup>21</sup>

Berdasarkan pembahasan di atas, agar pembentukan peraturan daerah partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka dalam semua tahapan pembentukan perda harus melibatkan masyarakat. Melibatkan masyarakat dalam setiap tahapan proses pembentukan Peraturan Daerah bukanlah sesuatu hal yang mudah, akan tetapi dewasa ini tuntutan demokrasi partisipatoris serta ketidak

---

<sup>21</sup> Lihat Pasal 5 dan Penjelasannya Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

percayaan masyarakat kepada wakilnya mengakibatkan masyarakat harus ikut serta dalam setiap pengambilan keputusan publik.

Pembentukan Peraturan Daerah yang partisipatif oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011 tidak ditemukan, hal ini selain faktor pendidikan, ekonomi, juga kesadaran hukum serta sifat apatis yang dimiliki oleh masyarakat. Oleh karena itu, sangat tidak mudah membentuk Peraturan Daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat Rokan Hilir. Meskipun peraturan daerah tidak melibatkan masyarakat, Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir bisa melahirkan suatu Peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan cara Pemerintah Daerah benar-benar memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat dan begitu pula para anggota DPRD yang merupakan wakil rakyat berjuang untuk mewujudkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Dan yang lebih penting lagi bahwa dalam pembentukan peraturan daerah Pemerintah Daerah dan DPRD benar-benar berpedoman pada Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat penulis simpulkan sebagai berikut:

1. Peran Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Rokan Hilir dalam membentuk suatu peraturan daerah yang partisipatif Tahun 2011 masih kurang, khususnya Peraturan Daerah tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Bumi dan Bangunan dan Pajak Restoran. Karena selama proses penyusunan rancangan perda tersebut hingga pengesahannya tidak mengikutsertakan masyarakat, dan informasi yang sulit untuk diperoleh masyarakat atas substansi peraturan daerah yang disusun serta rancangan peraturan daerah yang jarang disertai dengan naskah akademis, juga Pemerintah Daerah jarang mengundang masyarakat untuk duduk bersama membahas tentang rancangan peraturan daerah yang sedang disusun oleh Pemerintah Daerah tersebut, ditambah lagi dengan sikap masyarakat yang apatis dan menyerahkan persoalan pembentukan peraturan daerah kepada Pemerintahan Daerah.
2. Selama proses pembentukan peraturan daerah oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir pada Tahun 2011 tidak melibatkan masyarakat atau para pemangku kepentingan. Hal ini dikarenakan selain waktu yang singkat yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir, juga sikap masyarakat yang apatis dan menyerahkan persoalan

pembentukan peraturan daerah kepada pemerintah. Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir pada Tahun 2011 belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat terbukti bahwa ada sikap penolakan masyarakat terhadap peraturan daerah yang telah disahkan dan bahkan peraturan daerah yang baru disahkan tersebut harus dilakukan perubahan.

3. Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif sebenarnya telah ada diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karena didalam Undang-Undang ini dengan jelas menyatakan bahwa:
  - a. Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang salah satu asas tersebut adalah asas keterbukaan. Asas keterbukaan yang dimaksud adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - b. Aspirasi masyarakat daerah dijadikan salah satu dasar dalam penyusunan program legislasi daerah.
  - c. Peraturan Daerah disertai dengan naskah akademik.

- d. Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sejak penyusunan prolegda, penyusunan rancangan peraturan daerah, pembahasan rancangan peraturan daerah, hingga pengundangan peraturan daerah.
- e. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat Rokan Hilir akan terwujud apabila Pemerintah Daerah dan DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah benar-benar memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat dan kesejahteraan masyarakat serta berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, karena undang-undang ini berisi tentang seluruh rangkaian proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan mengatur dengan jelas tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, serta menjamin keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **B. Saran**

1. Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah hendaknya berdasarkan pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 serta peraturan perundang-undang lainnya.

2. Meskipun tidak ada keharusan agar masyarakat terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah, akan tetapi undang-undang memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi, maka hendaknya Pemerintah Daerah dalam membentuk perda mengikutsertakan masyarakat.
3. Naskah akademik merupakan sesuatu hal yang menurut peneliti sangat penting, karena dengan dilakukannya pengkajian baik dari aspek filosofis, sosiologis maupun yuridis diharapkan Peraturan Daerah yang dilahirkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, mengandung rasa keadilan serta yang lebih penting lagi bisa berlaku jauh kedepan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2005
- \_\_\_\_\_. *Perilah Undang-Undang*, Jakarta: RajaGafindo Persada, 2011
- \_\_\_\_\_. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008
- Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2012
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008
- Hakim, Abdul Aziz. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011
- Halim, Hamzah. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Jakarta: Kencana, 2010
- Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, 2012
- \_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013
- \_\_\_\_\_. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005
- \_\_\_\_\_. *Otonomi Daerah (filosofi, sejarah perkembangan dan problematika)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009

- Huntington, Samoel P. dan Joan Nelsen, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994
- Indarti, Maria Farida S, *Ilmu Perundang-Undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Yogyakarta: Kanisius, 2007
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasca Amandemen
- Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Indonesia, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- Jenedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusi, Praktek ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012
- Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2013
- Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010
- \_\_\_\_\_. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Indo-Hill.Co, 1992
- \_\_\_\_\_. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSHK FH UII, 2004
- \_\_\_\_\_. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung, 1995
- Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah Mengenai partisipasi, Melegalkan Paratisipasi, BUILD (*Breakthrough Urban Intiatives for Local*

*Development*) didukung oleh DEPDAGRI, UNDP, UN-HABITAT, edisi Desember (2002),

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 tentang tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Priyono, AE. dkk., *Menjadikan Demokrasi Bermakna, Masalah dan Pilihan di Indonesia*, Jakarta: Demos, 2007

Ranadirekta, Hendarmin. *Aristektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2009

Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Rokan Hilir Masa Sidang III (September-Desember) Tanggal 30 Oktober 2010

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Rokan Hilir persidangan I (Januari-April) Tanggal 14 Januari 2011

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Rokan Hilir Masa persidangan I (Januari-April) Tanggal 28 Juni 2011

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Rokan Hilir Tanggal 18 Maret 2013

Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009

\_\_\_\_\_. *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, Disertasi Doktoral, Universitas Indonesia, 2006

Soehino, *Hukum Tatanegara (Penyusunan dan Penetapan Peraturan daerah)*, Yogyakarta: Liberty, 1997

Solly, M. Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju, 1995

- Sri Sumantri dan Bintang R. Siragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945)*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993
- Syarif, Amiroeddin. *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Bima Aksara, 1987
- Tim Imparsial, *Menuju TNI Profesional (Perjalanan Advokasi RUU TNI)*, Jakarta: Imparsial, LSPP, dan KKMS, 2005
- Wardoyo, Heri, dkk. *Meniti Partisipasi Publik*, Bandar Lampung: KBH Lampung, 2003
- Wheare, K.C. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, diterjemakan oleh Imam Baehaqie Bandung: Nusa Media, 2011
- Wirjosoegito, Soenobo. *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004
- Yulianri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011