

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

##### **1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Miriam Budiarjo menyebutkan DPRD adalah lembaga legislatif atau membuat peraturan, peraturan perundang-Undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Fuad dalam Jurnal Administrasi negara mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya. Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan

bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## 2. Fungsi DPRD

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki peranan yang penting. Menurut Budiardjo dan Ambong peranan DPR atau DPRD yang paling penting adalah<sup>1</sup>:

- a. Menentukan (*policy*) kebijaksanaan dan membuat undang-undang untuk itu DPR atau DPRD diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang disusun oleh pemerintah serta hak budget;
- b. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Selanjutnya mengenai fungsi DPRD, Sanit mengatakan bahwa aktivitas DPRD bertujuan untuk menjalankan fungsi<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, 1995, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 151.

<sup>2</sup> Sanit, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta, CV. Rajawali, hlm 252.

- a. Fungsi Perwakilan, melalui fungsi ini badan legislatif membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan terwakili dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini DPRD bertindak sebagai pelindung kepentingan dan penyalur masyarakat yang diwakilinya;
- b. Fungsi Perundang-Undangan, memungkinkan badan legislatif sebagai wakil rakyat menuangkan kepentingan dan aspirasi anggota masyarakat ke dalam kebijaksanaan formal dalam bentuk undang-undang;
- c. Fungsi Pengawasan, dimana lembaga legislatif melindungi kepentingan rakyat, sebab penggunaan kekuasaan yang dilandasi fungsi DPRD dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya melalui pelaksanaan berbagai hak.

Kemudian menurut Max Boboy, lembaga perwakilan atau parlemen mempunyai fungsi yaitu<sup>3</sup>:

- a. Fungsi Perundang-Undangan ialah fungsi membuat undang-undang;
- b. Fungsi pengawasan ialah fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Aktualisasi fungsi ini, lembaga perwakilan diberi hak seperti hak meminta

---

<sup>3</sup> Baskoro T, 2005, *Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, hlm 31.

keterangan (interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (angket), hak bertanya, hak mengadakan perubahan (amandemen), hak mengajukan rancangan undang-undang (inisiatif) dan sebagainya;

- c. Sarana pendidikan politik, melalui pembicaraan lembaga perwakilan, maka rakyat dididik untuk mengetahui berbagai persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Sedangkan Marbun membagi fungsi DPRD ke dalam 5 (lima) fungsi yaitu<sup>4</sup>:

- a. Fungsi memilih dan menyeleksi yaitu, fungsi ini mempunyai peranan yang menentukan tentang masa depan suatu daerah, apabila pelaksanaannya kurang tepat maka akan mendatangkan masalah bagi daerah yang bersangkutan;
- b. Fungsi pengendalian dan pengawasan yaitu, maksud dari pengendalian dan pengawasan adalah DPRD bertanggung jawab melaksanakan salah satu fungsi manajemen pemerintahan daerah yaitu pengendalian dan pengawasan;
- c. Fungsi pembuatan undang-undang dan peraturan daerah yaitu, fungsi ini merupakan fungsi utama DPRD sebagai badan legislatif. Melalui fungsi pembuat undang-undang

---

<sup>4</sup> Marbun B.N, 1993, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Jakarta, Erlangga, hlm 86.

dapat menunjukkan warna dan karakter serta kualitas baik secara materil maupun fungsional dari DPRD;

- d. Fungsi debat yaitu, melalui fungsi debat dan perdebatan yang jitu baik anggota DPRD maupun DPRD dengan pihak eksekutif di refleksikan secara nyata kemampuan, integritas, rasa tanggung jawab, kenasionalan dari setiap anggota DPRD dan DPRD tersebut sebagai suatu lembaga yang hidup dan dinamis;
- e. Fungsi representasi yaitu, maksud dari fungsi representasi adalah bahwa anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai representant (wakil) untuk setiap tindak tanduknya dan seluruh kegiatannya dalam menjalankan tugas sebagai anggota DPRD.

Sedangkan Kaho menyebutkan bahwa DPRD mempunyai 2 (dua) fungsi, yaitu<sup>5</sup>:

- a. Sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijaksanaan oleh Kepala Daerah;
- b. Sebagai pengawas atau pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalani oleh Kepala Daerah.

Dalam perkembangannya fungsi-fungsi DPRD mengalami perubahan yang disesuaikan dengan keadaan dan peraturan yang

---

<sup>5</sup> Kaho, 2005, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm 78.

berlaku, berdasarkan Pasal 149 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi legislasi yaitu, fungsi ini dapat diartikan bahwa antara DPRD dan pemerintah daerah bekerja sama dalam penyusunan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 151 Undang-undang No 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Dalam menetapkan program pembentukan Perda kabupaten/kota, DPRD melakukan koordinasi dengan kepala daerah.
- b. Fungsi anggaran yaitu, berdasarkan fungsi ini, penyusunan anggaran/APBD harus melibatkan pemerintah daerah dan DPRD. Dalam Pasal 152 Undang-undang No 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD, membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota, membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota, dan membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota. Selain itu dalam Pasal 154 juga disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah.

c. Fungsi pengawasan, dalam fungsi pengawasan ini, DPRD bertugas mengawasi jalannya pemerintahan daerah, dalam hal ini berkaitan dengan pelaksanaan produk hukum daerah. Dalam Pasal 153 Undang-undang No 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota, pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-Undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dari ketiga fungsi DPRD yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan fungsi utama karena kedua fungsi lainnya memiliki kaitan yang erat dengan fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi anggaran misalnya, pada dasarnya merupakan pelaksanaan fungsi legislasi, karena

bentuk APBD disusun dan diformat perda yang diawali dengan mengajukan RUU tentang APBD.

Demikian pula pada fungsi pengawasan, pada dasarnya pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan politis yang mengacu kepada peraturan daerah. Pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD. Oleh karena itu dalam penelitian ini lebih memfokuskan pada fungsi legislasi.

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi penting DPRD untuk merancang dan menyusun kebijakan publik yang akan mengarahkan, menjaga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut DPRD berperan pula sebagai pengawasan terhadap berjalannya pemerintahan di daerah.

Sesuai dengan fungsi dari DPRD untuk memberikan arah dan kebijakan setiap pembangunan daerah, maka fungsi legislasi dari DPRD merupakan fungsi yang sangat strategis serta terhormat. DPRD sebagai pengembal amanah rakyat memiliki kewenangan untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah dalam melakukan pengembangan serta keinginan dan harapan masyarakat. Adapun dalam melakukan sebuah fungsi melakukan kebijakan serta menjadi penentu arah pembangunan dalam pemerintah daerah, serta perumus kebijakan publik di daerah, maka fungsi legislasi daerah sebagai sarana instrumen

awal dalam melakukan pengawalan setiap keinginan dan harapan masyarakat daerah.

#### 1. Tugas, Wewenang dan Hak DPRD

Untuk menjalankan peranan dan fungsinya agar berjalan dengan baik maka DPRD diberikan tugas dan wewenang dalam pelaksanaannya. Pada Pasal 154 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. Memilih bupati/wali kota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintahan Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Selanjutnya untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik dan untuk menentukan kebijaksanaan yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya maka DPRD diberikan hak-hak yang diatur dalam Pasal 159 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu DPRD mempunyai hak:

- a. Hak interpelasi yakni hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. Hak angket yakni hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan

strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

- c. Hak menyatakan pendapat yakni hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD yaitu dalam membentuk peraturan daerah maka hak yang dapat digunakan untuk menunjang fungsi legislasi yaitu <sup>6</sup>:

- a. Hak Penyelidikan

Hak penyelidikan dapat dipergunakan sebagai sarana melakukan evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah perda yang ada. Hak penyelidikan bukan semata-mata menyelidiki kebijaksanaan pemerintah daerah yang sedang berjalan, tetapi untuk berbagai kepentingan legislasi.

- b. Hak Inisiatif (hak mengajukan Ranperda)

---

<sup>6</sup> Asmawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah Lembaga Legislatif Daerah", *Jurnal Cita*, 1, Juni 2014, hlm, 9-10.

DPRD atas inisiatif sendiri dapat memnyusun dan mengajukan Ranperda. Dalam praktik, hak inisiatif DPRD kurang produktif. Pada umumnya, inisiatif datang dari pemerintah daerah.

c. Hak Amandemen (Mengadakan Perubahan atas Ranperda)

Hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada Ranperda inisiatif pemerintah daerah, tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Ranperda inisiatif DPRD sendiri. Secara teknis, hak amandemen tidak pernah dilaksanakan. Hal ini terjadi karena Ranperda yang sedang dibahas DPRD selalu dilakukan bersama pemerintah daerah.

## **B. Tinjauan tentang Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur Atau Bupati/Wali Kota). Peraturan Daerah terdiri atas: Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota . Di Provinsi Aceh, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah Qanun. Sementara di Provinsi Papua, dikenal istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi.

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur penjelasan ini dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. pengertian peraturan daerah kabupaten/kota disebutkan pula dalam Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## 2. Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peraturan Perundang-Undangan merupakan 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. Sedangkan menurut Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-

undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pembentukan Perundang-Undangan harus sesuai dengan Undang-undang yang berlaku dan setiap daerah mempunyai produk hukum tersendiri yang di sesuaikan dengan kondisi masing-masing Daerah. Ada 8 prinsip yang diungkapkan oleh Rival G Ahmad mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda<sup>7</sup>, yaitu:

- a. Adanya kewajiban publikasi yang efektif;
- b. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, debas dan aksesabel;
- c. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan;
- d. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan Pemerintah;

---

<sup>7</sup> Iza Rusmesten RS, "Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, I, Januari, 2012, hlm. 11.

- e. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda;
- f. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan perda tidak dilakukan secara partisipatif;
- g. Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Raperda dan diseminasi perda yang telah dilaksanakan;
- h. Ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi

Terdapat beberapa prinsip dasar dalam proses penyusunan perda yaitu<sup>8</sup>:

- a. Transparansi/keterbukaan

Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat adalah informasi tentang akan ditetapkan suatu kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah.

- b. Partisipasi

Partisipasi dapat menciptakan komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses

---

<sup>8</sup> Yusdianto, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, II, Mei-Agustus 2012, hlm. 9.

pengambilan keputusan pemerintah, dan keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu.

Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilakukan dengan cara :

- a. Membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang di sampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang di sampaikan Bupati/ Walikota di gunakan sebagai bahan untuk di persandingkan. Rancangan Perda yang telah di setujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk di tetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 ( tujuh ) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda di tetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 ( tiga

puluh) hari sejak rancangan tersebut di setuju bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak di tetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah

### 3. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan<sup>9</sup>:

#### a. Perencanaan

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum

---

<sup>9</sup> NN, Menulis Referensi dari internet, 12 April 2018, [http://manado.tribunnews.com/2013/08/16/tahapan-pembentukan-peraturan-daerah,.\(23.30\).](http://manado.tribunnews.com/2013/08/16/tahapan-pembentukan-peraturan-daerah,.(23.30).)

penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD Provinsi. Kriteria skala prioritas penyusunan daftar rancangan peraturan daerah dalam Prolegda didasarkan pada:

- 1) Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi;
- 2) Rencana pembangunan daerah;
- 3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;  
dan
- 4) Aspirasi masyarakat daerah.

b. Penyusunan

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:

- 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- 2) Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- 3) Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya sebatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Naskah Akademik adalah 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, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur atau Bupati dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sedangkan yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

c. Pembahasan.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yang dilakukan dalam rapat: komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dan paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Ranperda diatur dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan DPRD.

d. Pengesahan atau Penetapan.

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 Ranperda tersebut dilakukan paling lama 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Ranperda tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak Ranperda disetujui bersama. Dalam jangka waktu 30 hari Kepala Daerah tidak menandatangani Ranperda yang sudah disetujui bersama, maka Ranperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

e. Pengundangan

Peraturan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) diundangkan dalam Lembaran Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam

Berita Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-Undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.

f. Penyebarluasan.

Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Propemperda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. 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. Naskah Peraturan Perundang-Undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.<sup>10</sup>

### **C. Tinjauan tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.

Partisipasi masyarakat merupakan unsur yang penting dalam pembentukan Peraturan daerah. Pokok-pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat dikemukakan oleh Hardjosoemantri yaitu:<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Dalam Abdul Ghofar Anshori Dan Sobirin Malian (Ed), *Membangun Hukum Indonesia: Kumpulan Pidato Guru Besar Ilmu Hukum*, Kreasi Total Media, 2008, Yogyakarta, hlm, 145-148.

1. Memberi informasi kepada pemerintah Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberi masukan kepada pemerintah tentang masalah yang di timbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang perlu diperhatikan. Partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan peraturan Perundang-Undangan akan dapat meningkatkan kualitas keputusan tersebut.
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan Suatu keputusan tidak akan pernah memuaskan kepentingan semua golongan atau semua warga masyarakat, namun kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan dapat di tingkatkan.
3. Membantu perlindungan hukum Apabila sebuah keputusan mempunyai konsekuensi begitu jauh, diharapkan setiap orang yang terkena akibat keputusan itu diberitahu dan di beri kesempatan untuk mengajukan keberatan-keberatan sebelum keputusan itu di ambil.
4. Mendemokrasi pengambilan keputusan Di dalam hubungannya dengan partisipasi masyarakat ini, ada pendapat menyatakan, bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang di pilih oleh rakyat

Menurut Bagir Manan partisipasi dapat dilakukan dengan cara mengikut sertakan dalam tim, melakukan *publik hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda, melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan, atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD, dan mempublikasikan Raperda agar mendapat tanggapan publik<sup>12</sup>. Menurut Sad Dian Utomo sebagaimana manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan perda adalah:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka

---

<sup>12</sup> Praptanugraha, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Hukum*, III (Juli, 2008), hlm 470.

sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.<sup>13</sup>

Terkait partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Selanjutnya dalam Pasal 354 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyampaian atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Pemerintahan yang baik dan demokratis harus menjamin terealisasinya prinsip-prinsip tersebut. Bentuk upaya menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentukan perda yaitu melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan perda, menggelar rapat dengar pendapat umum materi yang akan diajukan dan memberi kesempatan warga dengan mengikuti persidangan di Kantor DPRD (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan perda). Apabila pemerintah telah memenuhi kewajiban untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat, maka masyarakat harus mampu secara aktif dan efektif menggunakan haknya untuk melakukan pengawasan, memantau DPRD atau Partai politik sehingga masyarakat dapat menjadi kekuatan kontrol tersendiri.

---

<sup>13</sup> Ni Made Ari Yuliantini Griadhi, Anak Agung Sri Utari, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Kerta Patrika*, I (Januari, 2008), hlm 3.

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah.

Ada dua sumber partisipasi;

1. Dari unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain.
2. Dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM.

Mengikut sertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan Perundang-Undangan yang baik dan menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Pada tahap ini masyarakat dapat terlibat dalam proses penyusunan dalam tim/kelompok kerja, terlibat dalam penyiapan naskah akademik, maupun penyampaian masukan yang disampaikan secara lisan, tulisan, ataupun melalui media massa ditujukan kepada penggagas peraturan daerah/tim. Adapun yang menjadi kendala adalah sejauh mana transparansi serta komitmen sehingga masyarakat mengetahui dan dapat memberi masukan tentang agenda yang sedang dan akan dibahas. Keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah, proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan perda. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat. Keterlibatan masyarakat pada tahap ini bisa terlihat bagaimana masyarakat patuh terhadap materi peraturan daerah karena merasa sudah sesuai aspirasi, atau justru kebalikannya masyarakat merasa dirugikan atau tidak merasa tersalurkan aspirasi.

Menurut Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada Asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi:

1. Kejelasan Tujuan;
2. Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat;
3. Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan;
4. Dapat Dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan;
6. Kejelasan Rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan Asas Tujuan Yang Jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat. Asas Organ/Lembaga Yang Tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang; peraturan perundangundangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas Kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya. 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. Asas Kejelasan Rumusan yakni setiap Peraturan Perundang – undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang – undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas Keterbukaan yakni dalam proses pembentukan peraturran perundang -undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Menurut Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Materi muatan

Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhinneka Tunggal Ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan;
9. Ketertiban dan Kepastian Hukum; dan/atau
10. Keseimbangan, Kerasasian, dan Keselarasan.

Yang dimaksud dengan Asas Pengayoman yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat. Asas Kemanusiaan yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Asas Kebangsaan yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Kekeluargaan yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Asas Kenusantaraan yakni 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. Asas Bhinneka Tunggal Ika yakni Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas Keadilan yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan yakni 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. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian. Asas Keseimbangan, Kekeragaman, dan Keselarasan yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Apabila masyarakat merasa dirugikan dapat menempuh jalur memberikan masukan kepada lembaga pembentuk Peraturan Perundang-Undangan, dan bisa dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan perubahan ataupun mencabut peraturan tersebut. Selanjutnya juga bisa diambil langkah melalui *judicial review*. Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji Peraturan

Perundang-Undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Pernyataan tidak berlaku Peraturan Perundang-Undangan sebagai hasil pengujian, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada MA. Termasuk salah satu kendala dalam mewujudkan peraturan daerah yang partisipatif adalah dari sisi Peraturan Perundang-Undangan memang tidak diatur secara tegas bahwa proses pembentukan peraturan daerah harus ada partisipasi masyarakat.