PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA MAGELANG TAHUN 2009-2010

(Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan dan Kesehatan Hewan)

TESIS

Oleh :

SUWANDARTA

No. Mahasiswa : 08912395
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Hukum Tata Negara

PROGRAM MAGISTER (S-2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2011

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA MAGELANG TAHUN 2009-2010

(Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan dan Kesehatan Hewan)

TESIS

Oleh

SUWANDARTA

Nomor Mahasiswa : 08912395
Program Studi : Imu Hukum
BKU : Hukum Tata Negara

Telah disetujui oleh :

Pembimbing I

Dr. SAIFUDIN, SH, MHum

Pembimbing II

Dr. Hj. NI'MATUL HUDA , SH, MHum

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. NI'MATUL HUDA , SH, MHum

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA MAGELANG TAHUN 2009-2010

(Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan dan Kesehatan Hewan)

TESIS

Oleh

SUWANDARTA

Nomor Mahasiswa : 08912395
Program Studi : Imu Hukum
BKU : Hukum Tata Negara

Telah dipertahankan didepan Tim Penguji
pada tanggal 3 Januari 2011
dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. SAIFUDIN, SH, MHum

Anggota

Dr. Hj. NI'MATUL HUDA , SH, MHum

Anggota

Dr. H. MUSTAQIEM, SH, MHum

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. NI'MATUL HUDA , SH, MHum

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA MAGELANG TAHUN 2009-2010

(Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan dan Kesehatan Hewan)

TESIS

Oleh

SUWANDARTA

No. MHS : 08912395
Program Studi : Imu Hukum
BKHU : Hukum Tata Negara

Telah dipertahankan didepan Tim Penguji
pada tanggal 3 Januari 2011
dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. SAIFUDIN, SH, MHum

Anggota

Dr. Hj. NI'MATUL HUDA , SH, MHum

Anggota

Dr. H. MUSTAQIEM, SH, MHum

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. NI'MATUL HUDA , SH, MHum

ABSTRAKSI

Studi ini bertujuan untuk menganalisa peran Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kota Magelang Tahun 2009-2010 (Studi terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan dan Kesehatan Hewan). Rumusan masalah yang diajukan yaitu Bagaimana peran pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan serta rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang? Faktor - faktor apa sajakah yang melatar belakangi pemerintah daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tersebut? Apa sajakah pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang ? Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dimana data-data yang diperoleh dari studi pustaka akan dikembangkan dengan data-data yang diperoleh dilapangan. Data penelitian dikumpulkan dengan cara wawancara untuk mendapatkan data primer dan studi pustaka. Analisis dilakukan dengan mengkaji data hasil studi di lapangan. Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa Peran Pemerintah Daerah Kota Magelang dalam pembentukan kedua peraturan daerah tersebut adalah dengan mengkoordinasikan, mengarahkan dan melaksanakan kegiatan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk-produk hukum daerah serta tugas lain di bidang perundang-undangan yang meliputi tahapan mengumpulkan dan menyiapkan bahan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk - produk hukum daerah, melaksanakan koordinasi, melaksanakan kajian, menerapkan dan melaksanakan hasil kajian, melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaannya. Faktor-faktor yang melatar belakangi pemerintah daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tentang sistem penyelenggaraan pendidikan dan peternakan dan kesehatan hewan adalah yaitu belum adanya kesepahaman dan kesepakatan serta persamaan presepsi tentang penyelenggaraan pendidikan di Kota Magelang, baik pembiayaan maupun yang lainnya sedangkan raperda tentang peternakan dan kesehatan hewan adalah memberikan dasar hukum dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan. Faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah adalah adanya desakan dan dukungan *stakeholder* , ketersedian anggaran untuk penyusunan rancangan peraturan daerah, dan semangat serta dukungan dari legislatif/DPRD. Penelitian merekomendasikan agar dalam proses pembentukan peraturan daerah kedepan diharapkan Pemerintah daerah Kota Magelang lebih mengedepankan kerjasama antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah agar kepentingan masyarakat dapat tertampung dan tersalurkan dalam rangka mewujudkan demokrasi dalam bidang pemerintah khususnya dalam pembentukan peraturan daerah, hendaknya Kementerian terkait yang diberi tugas menangani peraturan daerah agar segera mendesign program dan kegiatan bertahap dan

terencana mulai dari kegiatan identifikasi permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah, penentuan program penanganan, evaluasi dan monitoring perkembangan mengenai intensitas dan bobot penerapan di semua daerah, termasuk juga di Kota Magelang. Hubungan antara instansi terkait dan pihak terkait/*stakeholder* hendaknya ditingkatkan dan lebih dilibatkan oleh pemerintah daerah Kota Magelang dalam rangka pembentukan peraturan-peraturan yang yang lain sehingga di harapkan peraturan daerah tersebut dalam berjalan dengan efektif.

HALAMAN PERSEMBAHAN

IBUNDA DAN AYAHNDA YANG PENULIS MULIAKAN

SEMBAH SUJUD ANANDA

ATAS KESALAHAN ANANDA DARI MULAI BALIGH HINGGA KINI,

DARI NILAI-NILAI KEBAIKAN DALAM HIDUP YANG IBUNDA DAN AYAHNDA TANAMKAN PADA ANAK-ANAKMU, TELAH MENGUSUNG ANANDA KEPADA KEADAAN YANG BERKEBAIKAN.

DOA ANAK YANG SHOLEH DALAM TUNTUNAN ADDIIN YANG HANYA DAPAT ANANDA TADAHKAN SETIAP SAAT

KEPADA AR-RAHMAN DAN AR-RAHIM

SEMOGA DOA ANANDA UNTUK IBUNDA DAN AYAHNDA SETIAP SUJUD LIMA WAKTU DIDENGAR DAN DIKABULKAN ALLAH SWT.

ISTRIKU TERCINTA DAN ANAK-ANAKU TERSAYANG

HANYA UCAPAN ALHAMDULILLAH YANG AYAH DAPAT PANJATKAN KEPADA-NYA ATAS KESABARAN DAN DORONGAN KALIAN SEMUA KEPADA AYAH

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Segala puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang maha berilmu dan atas keridhoan-Nya telah memberikan rahmat yang tidak ternilai mengantarkan penulis tahap demi tahap hingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dalam rangka menyelesaikan tugas akhir untuk memenuhi syarat meraih gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Magister Hukum konsentrasi Hukum Tata Negara di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dengan segala upaya dan kelemahan sebagai hamba Allah yang dhaif dan serba kekurangan , maka berbekal semangat, tawakal dan kesabaran, yang kemudian menuangkan dan merumuskan apa yang saya baca, saya dengar dan saya pahami dari apa yang kami dapatkan dari perkuliahan dari bapak / ibu dosen yang terhormat dan berbagai sumber ilmu pengetahuan ke dalam bentuk tesis ini.

Dengan telah selesainya penulisan tesis ini tidak lepas dari bimbingan pembimbing penulis yang tidak bosan-bosannya memberikan bimbingan, arahan, pandangan, dan nasihat yang tidak ternilai harganya bagi penulis. Dari itu tidak ada kata lain yang dapat penulis sampaikan kepada beliau berdua , kecuali hanya ucapan terima kasih dan hormat yang mendalam. Dengan do'a yang tulus dari penulis agar nilai kebaikan itu hanya Allah SWT-lah yang membalasnya dikemudian hari. Semoga Allah SWT tetap memberikan kesehatan, memberkahi umur dan rahmat ilmu pengetahuan yang selalu bertambah sebagai amanah sekaligus sebagai kebajikan untuk beliau sumbangkan kepada anak bangsa ini.

Pada kesempatan ini penulis juga tidak lupa mengaturkan terimakasih yang tidak terhingga, atas nasihat-nasihat yang berhubungan dengan penelitian hingga selesainya penyusunan tesis ini kepada Yth, :

1. Dr. Saifudin, SH, Mhum , Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta sebagai Dosen Pembimbing I , yang telah menyempatkan diri dalam membimbing dalam menyusun tesis ini.
2. Dr. Hj Ni'matul Huda, SH, Mhum, Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia sebagai Dosen Pembimbing II, yang telah menyempatkan diri dalam membimbing dalam menyusun tesis ini.
3. Seluruh Staf pengajar / dosen di Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
4. H. Fahriyanto , Mantan Walikota Magelang yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
5. Ir. Sigit Widyonindito, MT , Walikota Magelang yang telah memotivasi penulis untuk menyelesaikan pendidikan ini.
6. Tony Agus Prijono, SH , Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang , yang telah memberikan yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
7. Margiyono Dwiyowono, SH, MM, Kepala Dinas Pendidikan Kota Magelang yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengadakan riset dalam penyusunan tesis ini.

8. Ir. Bambang Sartono , Kepala Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengadakan riset dalam penyusunan tesis ini.
9. Muryanie, SH , Kepala Bagian Hukum Setda Kota Magelang , yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengadakan riset dalam penyusunan tesis ini.
10. Istriku tercinta dan anak-anakku tersayang yang selalu memberikan dorongan dengan segala do'a kehadirat Allah SWT dan setia mendampingi penulis dalam menuangkan pikiran kedalam tesis ini..
11. Seluruh Staf dan Karyawan Tata Usaha Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penulis menyadari dalam penulisan ini masih banyak kekurangan, sebatas inilah pemahaman dan kemampuan yang penulis milki, karena dengan besar hati dan penuh harap, penulis menerima segala macam bentuk pengarahan, saran dan kritik untuk kesempurnaan tesis ini

Atas partisipasi semuanya, penulis ucapkan terimakasih yang penuh kesungguhan semoga diberkahi Rahmat oleh Allah SWT, Amien.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, Desember 2010

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ……..…….... i

HALAMAN PERSETUJUAN ……..…… ii

HALAMAN PENGESAHAN ……. iii

ABSTRAKSI……..…. iv

HALAMAN PERSEMBAHAN ……. vi

KATA PENGANTAR …… vii

DAFTAR ISI ……...… x

BAB I PENDAHULUAN …… 1

A. Latar Belakang Masalah…….. 1

B. Perumusan Masalah …….....…. 10

C. Tujuan Penelitian 11

D Tinjauan Pustaka …… 11

1. Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia 11

2. Peraturan Perundang-undangan..... 19

3. Pembentukan Peraturan Daerah..... 21

E. Metode Penelitian 25

E. Sistematika Penulisan 27

BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI OTONOMI DAERAH, PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN PEMERITAHAN DAERAH…..……..... 29

A. Tinjauan Umum Mengenai Otonomi Daerah..... 29

B. Tinjauan umum Mengenai Pemerintah Daerah..... 36

C. Tinjauan Umum Mengenai Pembentukan Peraturan Daerah... 46

BAB III PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA MAGELANG TAHUN 2009-2010 (Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan Dan Kesehatan Hewan) ……..... 66

A. Profil Daerah Penelitian 66

B. Peran Pemerintah Daerah Dalam Menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Serta Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan…..……..... 70

1. Raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan..... 73

2. Raperda tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan..... 93

C. Faktor-faktor yang melatar belakangi Pemerintah Daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Dan tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan……..……... 106

a. Raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan..... 106

b. Raperda tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan 110

D. Faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Dan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan……..... 112

a. Raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan..... 112

b. Raperda tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan 113

BAB IV PENUTUP …….... . 115

A. KESIMPULAN……..... 115

B. SARAN 120

DAFTAR PUSTAKA 122

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, setiap orang mempunyai hak dan kewajiban yang melekat pada masing-masing individu, baik hak dan kewajiban sesama individu, individu dengan masyarakat, maupun individu / masyarakat dengan negara. Agar tidak terjadi benturan dalam memenuhi hak dan kewajiban, maka dibentuklah suatu aturan baik yang tertulis mapun yang tidak tertulis. Peraturan yang tertulis mempunyai sanksi yang tegas dan mengikat kepada individu / masyarakat dengan pembuat peraturan atau pemerintah. Tujuan diadakankannya peraturan atau undang-undang tersebut guna menciptakan ketertiban dan keselarasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 ditegaskan bahwa pemerintah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada era reformasi saat ini, banyak perubahan yang signifikan terjadi. Perubahan dalam hal otonomi daerah dapat dilihat dengan diamandemennya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 18 Agustus 2000. Dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Rancangan otonomi daerah dimulai sejak 1 Januari 2001 yang menjadi dasar atas lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, serta Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sebelum itu pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pelaksanaan otonomi daerah, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang sudah seharusnya lebih memberdayakan daerah dengan cara diberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing. Dalam Pasal 18 ayat (6) Undang - Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Seiring dengan tuntutan reformasi, sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, daerah - daerah di Indonesia diberikan kewenangan yang lebih luas dan nyata dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya. Hal ini berdampak pada tumbuhnya kreatifitas - kreatifitas di daerah - daerah untuk mengembangkan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusianya. Dampak lain adalah

tumbuhnya kehidupan demokrasi yang lebih semarak, khususnya dalam pemilihan kepala daerah. Selain itu kebijakan-kebijakan yang sifatnya menyangkut publik dilakukan lebih transparan. Dengan demikian, adanya otonomi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengelola daerahnya masing - masing baik secara kuantitas maupun kualitas.

Setiap daerah mempunyai peraturan daerah yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, yang dibuat oleh kepala daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peraturan daerah tersebut berlaku mengikat kepada masyarakat yang tinggal di suatu daerah tersebut, terlepas motif politik dibalik terciptanya suatu peraturan daerah tersebut.

Demikian halnya dengan Kota Magelang, kota yang terletak 45 kilometer di sebelah barat daya Kota Yogyakarta ini sangat strategis yang berada diantara 2 (dua) kota besar (Semarang dan Yogyakarta) adalah sebuah kota yang dipimpin oleh walikota. Sebagai sebuah kota yang dipimpin oleh Walikota, Kota Magelang juga melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Selama tahun 2009 pemerintah Kota Magelang sudah melahirkan 16 (enam belas) peraturan daerah[1] diantaranya adalah :

1. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009;

[1] Sumber situs resmi pemerintah Kota Magelang, http://www.magelangkota.go.id, diakses pada tanggal 10 April 2010 jam. 22.37 wib.

2. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah;
3. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil;
4. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah Kota Magelang Tahun 2005 – 2025;
5. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang No. 5 Tahun 1999 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Umum Tidar Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang;
6. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008;
7. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Izin Gangguan;
8. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat dan Dinas Kesehatan Kota Magelang;
9. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2009;

10. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 270 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang;
11. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang;
12. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 12 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Magelang;
13. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Obyek Wisata Taman Kyai Langgeng;
14. Peraruran Daerah Kota Magelang Nomor 14 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik;
15. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 15 Tahun 2009 tentang Retribusi Izin Gangguan;
16. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 2 Tahun 1998 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.

Dari berbagai peraturan daerah atau yang kemudian disebut perda yang dilahirkan oleh Kota Magelang sebagaimana tersebut di atas, ternyata masih banyak masyarakat dan satuan kerja yang tidak mengetahui bagaimanakah proses terciptanya sebuah peraturan daerah, dari mulai pembuatan hingga ditetapkan.

Sebagai kota yang sedang berkembang, pemerintah Kota Magelang sangat memperhatikan bidang pendidikan daerah, agar tercipta kualitas sumber daya manusia yang tidak kalah saing di era globalisasi seperti ini. Tidak dipungkiri, sebagian masyarakat yang tinggal di kawasan pedesaan masih terdapat masyarakat yang hidup miskin, dan minim akses pendidikan yang terjangkau, dari jenjang pendidikan anak usia dini hingga pendidikan dasar dan menengah serta pendidikan non formal. Oleh karena itu pemerintah Kota Magelang membentuk suatu sistem penyelenggaraaan pendidikan, yang merupakan cikal bakal lahirnya rancangan peraturan daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

Tujuan diadakannya rancangan peraturan daerah tentang sistem penyelenggaraan pendidikan daerah adalah menjamin keberlangsungan proses pendidikan untuk berkembangnya potensi peserta didik di daerah, agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berbudi pekerti luhur, sehat, berilmu, cakap, kreatif, berbudaya, mandiri, percaya diri dan menjadi warga masyarakat yang demokratis dan bertanggungjawab. Sedangkan visi pendidikan daerah di Kota Magelang adalah terwujudnya jasa layanan pendidikan yang bermutu, dinamis, kreatif dan inovatif, maksud penyelenggaraan pendidikan daerah Kota Magelang adalah mengupayakan pemerataan pendidikan berkualitas, menjamin perluasan akses dan biaya pendidikan yang terjangkau bagi masyarakat. Atas dasar inilah maka pemerintah kota Magelang telah

menyiapkan rancangan peraturan daerah mengenai Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Magelang disusun berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301). Munculnya raperda ini dipandang perlu mengingat dalam kurun waktu 2003 sampai dengan 2009 belum ada Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan undang-undang tersebut. Dalam rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Magelang ini, yang diatur hanya pendidikan pra sekolah sampai tingkat sekolah lanjutan tingkat atas. Namun ketika raperda ini sedang dalam pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, sehingga secara substansi dan materi aperda tersebut harus diubah total. Raperda harus diperbaiki dan disesuaikan dengan peraturan pemerintah yang baru, terutama dalam hal materi penyelenggaraan sistem pendidikan harus ditambah materi dari peraturan pemerintah, kemudian materi dalam hal pengelolaan, penyelenggaraan dan pendanaan harus dibuat dengan jelas dari pemerintah pusat, provinsi, daerah atau sumber lain yang sah.

Kota Magelang adalah daerah perkotaan, maka tidaklah mengherankan jika luas areal pertanian dan peternakan semakin sempit. Hal ini di karenakan semakin luasnya areal persawahan yang berubah menjadi areal permukiman warga baik lokal maupun pendatang. Hal ini mengakibatkan berkurangnya jumlah populasi ternak dari tahun ke tahun dikarenakan keterbatasan lahan. Penyediaan bahan pangan terutama bahan pangan dari produk hewan menjadi perhatian pemerintah dalam hal ini, mengingat hewan mempunyai peranan penting dalam penyediaan pangan asal hewan dan hasil hewan lainnya serta jasa untuk kesejahteraan masyarakat; kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner mempunyai peran penting dalam meningkatkan produktivitas ternak dan melindungi masyarakat dari bahaya residu dan cemaran mikroba yang terkandung di dalamnya sebagai akibat perlakuan selama produksi dan peredaran bahan pangan asal hewan; mengingat akan hal itu pemerintah kota Magelang memandang perlu diadakannya payung hukum yang langsung dan bersifat operasional untuk pengaturannya, atas dasar itulah maka di bentuklah rancangan peraturan daerah Kota Magelang tentang peternakan dan kesehatan hewan. Maksud ditetapkannya peraturan daerah ini adalah memberikan dasar hukum dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sehingga terwujud kesehatan hewan yang melindungi kesehatan manusia dan hewan beserta ekosistemnya sebagai prasyarat terselenggaranya peternakan yang maju, berdaya saing dan berkelanjutan serta penyediaan pangan yang aman, sehat, utuh dan halal.

Tujuan dalam rancangan peraturan daerah Kota Magelang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah [2]

a. mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab dan berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
b. mencukupi kebutuhan pangan, barang dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing dan berkelanjutan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat.
c. mengembangkan sumber daya hewan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat;
d. memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan.

Raperda tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang disusun berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015). Dalam perkembangannya, raperda ini selesai pembahasannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang.

Dalam pengajuan kedua raperda tentang system penyelenggaraan pendidikan dan raperda tentang peternakan dan kesehatan hewan, peran pemerintah daerah Kota Magelang sangat besar dalam proses pembentukan kedua raperda tersebut. Oleh karena itu dalam penulisan tesis ini, penulis memandang perlu kiranya mengetahui bagaimanakah proses terciptanya suatu peraturan daerah dari tahap perancangan perundang-undangan hingga di berlakukan serta pengawasan terhadap dijalankannya peraturan daerah tersebut oleh lembaga eksekutif daerah dalam hal ini pemerintah daerah Kota

[2] Pasal 2 ayat (2) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Magelang. Atas dasar latar belakang tersebut, penulis tertarik mengambil judul "**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA MAGELANG TAHUN 2009-2010 (Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan Dan Kesehatan Hewan)"**

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka didapat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan serta rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang?
2. Faktor - faktor apa sajakah yang melatar belakangi pemerintah daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tersebut?
3. Apa sajakah pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan perumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui dan memahami peran pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan serta rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang melatar belakangi pemerintah daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tersebut di Kota Magelang.
3. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Selain negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*), Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik,[3] yang dalam pelaksanaan pemerintahannya dibagi atas daerah provinsi; daerah provinsi kemudian dibagi atas daerah kabupaten dan kota, dimana tiap-tiap kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah untuk mengatur dan

[3] Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Prinsip – prinsip negara kesatuan dapat diingat dan memperhatikan hal – hal berikut:[4]

a. Sistem pemerintah terdiri dari satuan pemerintahan nasional (pemerintah pusat) dan satuan pemerintahan sub nasional (pemerintah daerah). Kedaulatan yang melekat pada bangsa dan negara Indonesia tidak dibagi-bagi dalam satuan pemerintahan sub nasional tersebut. Oleh karena itu, satuan pemerintahan sub nasional tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk Undang - Undang Dasar dan Undang - Undang serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri,
b. Pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan dan pengembangan pemerintah pusat bahkan dapat dihapus oleh pemerintah pusat melalui proses hukum. Keberadaan satuan pemerintah daerah adalah tergantung (dependent) dan dibawah (sub ordinat) pemerintah pusat, walaupun demikian penyelenggara pemerintah Indonesia, tidak akan sepenuhnya didasarkan atas sentralisasi belaka;
c. Masyarakat Indonesia adalah majemuk (plural) mempunyai aspirasi yang beragam (Bhineka Tunggal Ika) aspirasi yang beragam ini perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi sesuai kebutuhan. Dalam rangka desentralisasi di wilayah Indonesia, di bentuk provinsi dan di provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom;
d. Secara yuridis – politis, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat setempat, dan di dalam daerah otonomi itulah diselenggarakan otonomi daerah.

Secara umum ada dua jenis desentralisasi yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi demokratik (*democratic decentralization*). Dekonsentrasi adalah suatu proses di mana departemen pusat menyerahkan fungsi dan tugas khusus pada pejabat lapangan di daerah-daerah. Wewenang dan otoritas anggaran dan administrasi tetap berada di pemerintah pusat. Otonomi pada periode Orde Baru lebih banyak berbentuk dekonsentrasi, sedangkan pada pasca Orde Baru

[4] HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 37 – 38.

sekarang ini, otonomi daerah dimaksudkan berbentuk desentralisasi demokratik. Prinsip desentralisasi demokratik adalah bahwa pemerintah lokal bertanggung jawab pada warganya melalui pemilu yang teratur ataupun melalui mekanisme yang lain seperti pers bebas dan masyarakat madani (*civil society*) yang matang. Dalam kerangka ini otonomi daerah saat ini hanya mungkin berkembang dalam konteks tata pemerintahan nasional yang baik (*national democratic governence*).[5] Persoalan otonomi daerah dalam perpolitikan Indonesia telah ada sejak Indonesia merdeka. Tarik menarik tentang otonomi daerah antara kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terjadi dalam setiap periode pemerintahan dan ini tercermin dalam undang-undang dan peraturan tentang otonomi daerah yang dihasilkannya. Sebagai contoh, ketika terjadi pergolakan daerah PRRI/PERMESTA pada pertengahan tahun 50-an, salah satu tuntutan mereka yang utama adalah peningkatan porsi otonomi daerah bagi kepentingan daerah baik dalam hal kewenangan politik maupun ekonomi. Pada awal Orde Baru, tuntutan otonomi daerah yang seluas-luasnya muncul kembali. Ini disebabkan oleh dorongan opini masyarakat pada umumnya saat itu yang berpendapat bahwa rezim sebelumnya (Orde Lama) secara politik terlalu sentralistik sementara kebutuhan ekonomi daerah diterlantarkan. Bentuk tuntutan pada waktu itu adalah agar daerah diberi "Alokasi Devisa Otonomi" (ADO) yang berupa

[5] Ichlasul Amal, Penjabaran Otonomi Daerah Dalam Kerangka NKRI, www.legalitas.org/hukum tatanegara, diakses tanggal 12 Juni 2010 jam. 20.00 WIB

devisa hasil ekspor di pelabuhan-pelabuhan daerah dan pembentukan sejumlah provinsi baru.[6]

Reformasi yang menyebabkan lengsernya kekuasaan yang monolitik, dari Suharto ke Habibie, menggeser secara ekstrim pendulum sentralisasi ke desentralisasi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang dibuat secara tergesa-gesa untuk memenuhi tuntutan politik reformasi pemerintahan daerah pada dasarnya menganut prinsip "federal". Daerah memiliki kekuasaan otonomi untuk semua fungsi pemerintahan kecuali lima hal yang masih di tangan pusat yaitu politik luar negeri, keamanan dan pertahanan, moneter, agama dan kehakiman. Keluhan dan kritik terhadap pelaksanaan kedua undang-undang ini sebagai manifestasi reformasi politik dan ekonomi di pusat yakni kedua undang-undang ini dianggap sebagai bagian dari demokrasi yang "kebablasan".[7] Di sejumlah daerah terutama yang kaya dengan sumber alam ketidakpuasan atas pembagian hasil tambang (minyak, batubara, gas dll) dapat berbentuk tuntutan untuk "merdeka". Ini yang terjadi di Aceh, Riau, Papua, walaupun untuk Aceh dan Papua ada elemen-elemen lokal lain yang mendukung tuntutan merdeka tersebut. Untuk Papua dan Aceh yang tuntutannya untuk merdeka diikuti dengan gerakan-gerakan bersenjata, pemerintahan pusat mengakomodasinya dengan memberikan "otonomi khusus".[8]

---

[6] *ibid*
[7] *ibid*
[8] *ibid*

Dipilihnya konsepsi negara kesatuan sebagai wadah dalam menaungi kehidupan bernegara di Indonesia, telah melahirkan berbagai model dalam membangun hubungan antara pusat dan daerah. Bangunan hubungan antara pusat dan daerah ini tidak terlepas dari dinamika konfigurasi politik yang terjadi di tanah air dalam mencari model terbaik guna mempertahankan eksistensi negara kesatuan Republik Indonesia.[9] Dari sinilah muncul konsep otonomi daerah yang dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang - Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Definisi otonomi daerah tertuang dalam pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa :

> "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Selanjutnya dalam ayat (6) disebutkan pula bahwa

> "Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan mesyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Pasal 11 sampai dengan 18 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membuat rincian mengenai urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, rincian yang ditentukan, masih membuka penambahan urusan pemerintahan di daerah, yakni dengan adanya

[9] Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, cetakan pertama Juli 2009, Yogyakarta, 2009. hlm. 125

ketentuan urusan lainnya (wajib atau pilihan) yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan ketentuan delegasian.[10]

Dalam suatu negara terdapat adanya berbagai struktur organisasi pemerintahan. Tatanan organisasi ini tersebar dalam berbagai organ pemerintahan dari tingkat atas, menengah, dan bawah. Masing-masing organ pemerintahan ini menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Adanya aturan yang jelas diperlukan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Dari sinilah arti pentingnya undang-undang yang berfungsi untuk membagi dan membatasi kekuasaan yang dimiliki oleh organ-organ pemerintahan.[11] Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)[12]. Pasal 19 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal penyelenggara pemerintah pusat dan penyelenggara pemerintah daerah yaitu:

a. Penyelenggaraan pemerintah adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang wakil presiden, dan oleh menteri negara,

[10] Mukhamim, makalah Tekhnik Penyusunan Peraturan Daerah, Disampaikan Dalam Workshop Nasional Bagi Anggota DPRD Kabupaten/Kota tanggal 4 - 6 Desember 2009 di Hotel Ina Garuda Yogyakarta, hlm. 8-9

[11] Saifudin, *op. cit*, hlm. 51-52

[12] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Penjelasan umum butir keempat.

b. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

Diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintah didesentralisasikan ke daerah ini mengandung makna bahwa pemerintah pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tangga di daerah-daerah. Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi:

a. politik luar negeri;
b. pertahanan;
c. keamanan;
d. yustisi;
e. moneter dan fiskal nasional; dan
f. agama.[13]

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam

[13] Pemerintah Daerah Di Indonesia, http://www.wikipedia.org, diakses tanggal 20 Mei jam. 20.00 wib

menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.[14]

Kewenangan mengurus dan mengatur rumah tangga daerah diserahkan kepada masyarakat didaerah. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai supervisor, pemantau, pengawas dan penilai. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah. Koordinasi pembinaan dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi. Pembinaan tersebut meliputi :

a. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
d. pendidikan dan pelatihan; dan
e. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.[15]

[14] *ibid*
[15] *ibid*

2. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan adalah terjemahan dari bahasa Belanda *wettelijke regeling*, *wettelijke* artinya sesuai atau berdasarkan undang-undang (*wet*)[16]. Istilah *legislation*, *wetgeving* atau *gezetsgebung* dibedakan dalam dua pengertian:[17]

a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.
b. Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Istilah ini lebih sempit dari pengertian peraturan perundangan karena kata dasarnya adalah undang-undang jadi setelah diberi awalan dan akhiran maka menunjukkan suatu proses. Menurut kamus bahasa Indonesia, perundang-undangan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang. Dikatakan lebih luas dari peraturan perundang-undangan karena pengertian peraturan sendiri. Perundang-undangan hanya mencakup bentuk-bentuk dan jenis-jenis, jadi tidak menyangkut proses pembuatan dan putusan yang bersifat penetapan. Jadi perundang-undangan bertolak dari keseluruhan peraturan dan proses kegiatan pembuatan peraturan.

Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang mengikat secara umum.[18]

---

[16] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1998

[17] *ibid*

[18] Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Ind-Hill.co, 1992. hlm 3.

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.[19] Sedangkan Hamid Attamimi menyebutkan peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat atau lembaga dalam bentuk tertentu mungkin disertai sanksi atau berlaku umum serta mengikat.[20]

Menurut Penulis istilah perundang-undangan untuk menggambarkan proses dan teknik penyusunan atau pembuatan keseluruhan peraturan negara, sedangkan istilah peraturan perundang-undangan untuk menggambarkan keseluruhan jenis-jenis atau macam peraturan negara. Dalam arti lain Peraturan Perundang-undangan merupakan istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan berbagai jenis (bentuk) peraturan (produk hukum tertulis) yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yang dibuat oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang.

Jadi kriteria suatu produk hukum disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan, berturut-turut harus:

a. bersifat tertulis
b. mengikat umum
c. dikeluarkan oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang

Ilmu Perundang-undangan bersifat normatif dengan orientasi pada melakukan perbuatan menyusun peraturan perundang-undangan, karenanya

---

[19] http://www.wikipedia.org/peraturan perundang-undangan, diakses tanggal 12 Juni 2010

[20] Hamid Attamimi, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi UI, Jakarta, 1990

bermanfaat memberikan bekal pengetahuan dan kemampuan membuat peraturan perundang-undangan.

Ciri-ciri peraturan perundang-undangan antara lain :[21]

a. Peraturan perundang-undangan berlaku umum.
b. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum, artinya tidak mengidentifikasi individu tertentu, dengan demikian berlaku bagi setiap subjek yang memenuhi unsur-unsur dalam ketentuan perundang-undangan tersebut. Atas dasar itu, berlaku dan mengikat secara umum adalah sebatas tidak menentukan secara konkret identitas individu atau objeknya.
c. Peraturan perundang-undangan dibentuk suatu badan yang mempunyai fungsi legislatif. Buktinya presiden dapat mengeluarkan peraturan pemerintah, peraturan presiden.

3. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota)[22]. Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.[23] Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beberapa pasal menyebutkan mengenai materi muatan perda.

---

[21] http://www.wikipedia.org/peraturan perundang-undangan, diakses tanggal 12 Juni 2010

[22] Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[23] Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 10 menyebutkan bahwa:

(1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
(2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdassarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. Pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.
(4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintah Desa;
(5) Dalam urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah, diluar urusan pemerintahan sebagiaman dimaksud dalam ayat (1), pemerintah dapat: a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintahan; c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan atas tugas pembantuan.

Ketentuan dalam Pasal 10 di atas merupakan materi muatan peraturan daerah setelah dikurangi urusan pemerintah (pemerintah Pusat) yang meliputi 6 (enam) hal tersebut. Selain sisa dari 6 (enam) hal diatas, materi muatan perda dapat ditambah pula dengan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; dan penugasan sebagian urusan kepada pemerintahan Daerah/atau pemerintahan Desa berdasarkan atas tugas pembantuan.[24]

[24] Mukhamim, *op. cit*, hlm. 7 - 8

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah :[25]

a. Secara umum

   Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang di daerah dan mengikat penduduk di daerah yang bersangkutan.

b. Secara khusus

   Peraturan perundang-undangan yang dibuat atau dibentuk oleh pemerintah daerah (kepala daerah) dengan persetujuan DPRD.

Pembentukan undang - undang yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik.[26] Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, tekhnik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

---

[25] Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Amrico, Bandung, 1994, hlm. 6

[26] Saifudin, *op. cit*, hlm. 100

Dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah "asas keterbukaan"[27]. Implementasi dari asas keterbukaan adalah dalam bentuk peran serta masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang berbunyi masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Partisipasi publik adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara-negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara dan masyarakat sipil.[28] Fungsi utama adanya partisipasi masyarakat dalam suatu proses politik adalah untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan rakyat dalam kehidupan suatu negara.[29]

Selanjutnya bahwa berbagai pengalaman pembangunan daerah menunjukkan bahwa tanpa partisipasi warga maka:[30]

a. Pemerintah daerah kekurangan petunjuk mengenai kebutuhan dan keinginan warganya.
b. Investasi yang ditanamkan di daerah tidak mengungkapkan prioritas kebutuhan warga kota.
c. Sumber-sumber daya publik yang langka tidak digunakan secara optimal

---

[27] Tim Direktorat fasilitasi perancangan peraturan Daerah Depkumham, *Panduan praktis memahami perancangan peraturan Daerah*, edisi ketiga, Departemen Hukum dan HAM RI, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2009. hlm 15

[28] Saifudin, *op. cit*, hlm. 107

[29] William N. Nelson hlm. 38 sebagaimana dikutip dari Saefudin, *Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undanga*n, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm 102

[30] Hatifah Sj. Sumarto, *Memahami Good Governance Dalam Presfektif Sumber Daya Manusia*, edisi Pertama, Cet Pertama, Yogyakarta, 2004, hlm 128.

d. Sumber-sumber daya masyarakat yang potensial untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat daerah tidak tertangkap.
e. Standar-standar dalam merencanakan pelayanan dan prasarana yang tidak tepat.
f. Fasilitas-fasilitas yang ada digunakan di bawah kemampuan dan ditempatkan pada tempat-tempat yang salah.

E. METODE PENELITIAN

1. Obyek penelitian

   Objek penelitian adalah Peran Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kota Magelang Tahun 2009-2010 (Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan Dan Kesehatan Hewan).

2. Subjek penelitian

   a. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Magelang.

   b. Kepala Dinas Pendidikan Kota Magelang.

   c. Kepala Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang

3. Bahan Hukum

   a. Bahan hukum primer

      Adalah data yang didapat dari penelitian kepustakaan, yang berupa peraturan perundang-undangan yaitu Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 baik sebelum dan sesudah diamandemen. Undang -Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Undang - Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

b. Bahan hukum sekunder

Adalah buku-buku literatur, aturan-aturan dan rancangan peraturan daerah yang relevan dengan obyek penelitian.

4. Teknik Pengumpulan data

a. Wawancara untuk mendapatkan data primer yaitu wawancara yang dilakukan dengan :

1) Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Magelang.
2) Kepala Dinas Pendidikan Kota Magelang.
3) Kepala Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang

b. Studi Pustaka untuk mengetahui berbagai literatur dan raperda yang menjadi obyek penelitian.

c. Hasil wawancara dengan Kepala Bagian dan Dinas yang bersangkutan.

5. Metode pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan menekankan aspek-aspek hukum yang normatif sebagaimana yang terdapat pada peraturan perundang-undangan dan asas hukum serta teori-teori hukum.

6. Analisis data

Analisis data adalah deskriptif, dimana disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif. Bahan-bahan hukum yang perlu dikumpulkan, kemudian diklasifikasi dan selanjutnya dianalisis untuk mencari kebenarannya.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Bab I : Merupakan bab pendahuluan yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori dan metode penelitian.

Bab II : Merupakan bab teori yang membahas tinjuan umum tentang pemerintahan daerah, tinjauan umum tentang otonomi daerah, dan tinjauan Umum tentang pembentukan peraturan daerah.

Bab III: Merupakan bab pembahasan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian terhadap judul dalam bab ini sesuai dengan judul Peran pemerintah daerah dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kota Magelang tahun 2009 - 2010 (Studi terhadap

raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan raperda Peternakan dan Kesehatan Hewan).

Bab ini terdiri dari 3 (tiga) pembahasan yaitu :

1. Peran Pemerintah Daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan serta rancangan peraturan daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang.
2. Latar belakang pemerintah daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tersebut di Kota Magelang.
3. Faktor pendukung dan penghambat Pemerintah Daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang.

Bab IV: Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI OTONOMI DAERAH, PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Tinjauan Umum Mengenai Otonomi Daerah

Lahirnya otonomi daerah di Indonesia pada era reformasi lebih karena perubahan kondisi politik daripada alasan paradikmatik - empirik. Tahun 1998, masyarakat Indonesia merasakan kejenuhan atas pemerintahan yang sangat sentralistis dan ingin menuju pola masyarakat yang lebih menjanjikan kebebasan. Realitasnya, setelah masyarakat Indonesia berada dalam era otonomi daerah, berbagai problem bermunculan dan implemenasi atas konsep otonomi itu memunculkan banyak konflik baik vertikal maupun horizontal.[31] Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hanya merupakan kepanjangan tangan pusat di daerah.[32] Maka dalam era reformasi dibentuklan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini dibuka saluran baru bagi pemerintah provinsi dan kabupaten untuk mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Penyesuaian kewenangan dan fungsi penyediaan pelayanan antar pemerintah

[31] Husain Matla, *Otonomi Daerah : Alat Konglomerasi Internasional*, http://jurnal-ekonomi.org/otonomi daerah diakses tgl. 28 Juli 2010 jam 13.15 WIB

[32] HAW. Widjaja, *Otonomi daerah dan daerah otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 1

pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sudah memuat tujuan politis maupun tekhnis. Untuk menjamin proses desentralisasi berlangsung dan berkesinambungan, pada prinsipnya acuan dasar dari otonomi daerah telah diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, serta Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 104, 105, 106, 107, 108, 109, dan 110 Tahun 2000 dan ketentuan lain yang relevan.[33]

Namun, seiring berjalannya waktu Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggara otonomi daerah sehingga perlu diganti, maka di undangkanlah Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang masih berlaku hingga saat ini. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.[34] Dalam Pasal 1 ayat (5) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

> "Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

[33] *Ibid*, hlm. 2

[34] HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 17

Selanjutnya dalam ayat (6) yang disebut dengan daerah otonom yaitu:

> "Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia"

Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, sedangkan tujuan lain yang hendak dicapai dalam penyerahan tugas ini antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan sejalan dengan penyerahan urusan apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan. Berdasarkan pengalaman empiris desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah, unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom di Indonesia. Kedua unsur tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum dan konstitusi serta melembaga.[35]

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi. Tujuan politik akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk terwujudnya masyarakat madani (*civil society),*

[35] *ibid*

sedangkan tujuan administratsi akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unti pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.[36]

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dalam kerangka konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, termuat dalam Undang - Undang Dasar 1945. Di dalam Undang - Undang Dasar 1945 terdapat dua nilai dasar yang di kembangkan yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial.[37] Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya dan bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan – kesatuan pemerintahan. Sementara itu nilai dasar desentralisasi teritorial di wujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah. Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengurus bagian – bagian tertentu urusan pemerintahan. Sesuai Undang-

[36] Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Efektif Dan Efisien),* Direktur Fasilitasi Dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002, hlm. 5

[37] *ibid*, hlm. 1

Undang Dasar 1945, karena Indonesia adalah "*Eenheidstaat*", maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan ada daerah yang bersifat staat juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:[38]

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal,
2. Daerah otonom tidak memiliki *pouvoir Contituant*;
3. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan;
4. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan segaimana tersebut diatas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah secara formal telah dicanangkan pada tanggal 1 Januari 2001 dan otonomi daerah telah ikut mewarnai pada pengelolaan pemerintah daerah. Bagi aparat pemerintah daerah yang berfungsi dalam pengelolaan pemerintah daerah, substansi otonomi daerah sangat penting karena reformasi dalam sistem pemerintahan di daerah tentang pembangunan ekonomi dapat dilihat dalam aspek sistem pengaturan politik dan keuangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah kota dan kabupaten. Salah satu aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan dan pengawasan dalam pengelolaan pemerintahan daerah dalam

[38] *ibid*

penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan yang prima kepada publik.[39]

Dalam TAP MPR NO.XV/MPR/1998 ditegaskan bahwa perlu penyelenggaraan otonomi daerah yang memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keragaman daerah dalam rangka negara Kesatuan Republik Indonesia.[40] Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah yaitu Kepala Daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik Provinsi, Kabupaten / Kota, serta birokrasi setempat yang terpisah dari lembaga lembaga pemerintah tersebut di rekrut secara demokratis dan berfungsi menurut mekanisme demokratis pula. Esensi utama dari pemberian kewenangan kepada kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan dimaksudkan agar pembangunan masyarakat secara langsung dapat dirasakan sesuai degan aspirasi yang berkembang. Perubahan mendasar dari sistem otonomi setelah pasca reformasi akan berdampak pada praktek penyelenggaraan tata pemerintahan, baik dalam lapangan politik, ekonomi, maupun hukum.[41] Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sejak tahun 1999

[39]HAW. Widjaja, *op.cit*, hlm. 4 - 6
[40] *Ibid*, hlm. 15
[41] *Ibid*, hlm. 16

sampai saat ini telah terbentuk 205 Daerah Otonom Baru yang terdiri dari 7 Provinsi 164 Kabupaten dan 34 Kota, sehingga jumlah daerah otonom sampai dengan tahun 2009 adalah 524 yang terdiri dari 33 Provinsi, 398 Kabupaten dan 93 Kota. Untuk mengetahui sejauh mana pencapaian tujuan pembentukan daerah, pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah. Sampai saat ini sedang dilakukan evaluasi terhadap 31 (tigapuluh satu) Daerah otonomi baru (dari 57 Daerah Otonomi Biasa yang usia pembentukannya kurang dari tiga tahun, tahun 2007 - 2009) dengan hasil 17 kabupaten/kota termasuk kategori baik dan 14 kabupaten/kota termasuk kategori kurang baik.[42]

Menurut Husain Matla ada 4 (empat) problem dalam penyelenggaraan otonomi daerah, keempat problem tersebut adalah[43]

1. Pudarnya negara Kesatuan. Dalam negara kesatuan, pemimpin negara adalah atasan para pemimpin di bawahnya, Namun di Indonesia, Kenyataannya sangat jauh dari itu. Bagaimanapun para Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk terpilih membutuhkan dukungan partai-partai. Realitas ini membuat mereka lebih taat pada pimpinan partai yang mendukung mereka.
2. Lemahnya jalur komando. Dalam konsep otonomi daerah, para Gubernur bukan atasan Bupati/Walikota. Sementara pemerintah pusat membawahi daerah yang jumlahnya lebih dari empat ratus buah. Di sisi lain, Gubernur juga merupakan jabatan politis yang untuk meraihnya membutuhkan dukungan politik partai.
3. Semakin kuatnya konglomeratokrasi. Putusnya jalur komando dalam pemerintahan di Indonesia terasa sangat ironis jika melihat kekuatan komando di partai dan perusahaan. Partai dan perusahaan umumnya

[42] Togap Simangunsong, *Perkembangan Implementasi Otonomi Daerah*, Ditjen Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, Http://www.depdagri/.ditjen otda.go.id diakses tanggal 15 September 2010 jam. 20.30 WIB
[43] Husain Matla, *op.cit.*

bersifat sentralistis. Pimpinan pusat bagaimanapun juga adalah atasan pimpinan di tingkat Provinsi. Dan pimpinan tingkat Provinsi adalah atasan pimpinan tingkat daerah.

4. Terabaikannya urusan rakyat. Asumsi yang diberlakukan dalam konsep otonomi daerah adalah rakyat bisa mengurus dirinya sendiri. Pelaksanaan asumsi ini adalah bahwa para Gubernur, Bupati, dan Walikota, walaupun tidak dalam komando pemerintah pusat, tetapi dalam kontrol DPRD setempat. Sayangnya, bagaimanapun juga DPRD mempunyai realitas yang sama dengan para pimpinan pemerintahan dalam hubungannya dengan partai dan korporasi/konglomerat.

B. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintah Daerah

Diskursus tentang otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari perbincangan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan dimaksud terkait dengan pemerintah pusat (*central goverment*) dengan pemerintah daerah (*local government*) dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan dimaksud adalah penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu sistem yang tidak terpisah antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam satu wadah negara kesatuan (*unitary*). Konsekuensinya, dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).[44]

[44] Pasal 1 butir 7 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dasar hukum pengaturan hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:[45]

1. Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Pemerintahan Daerah untuk membantu gubernur dalam menjalankan fungsi Legislatif;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
3. Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
4. Dekrit Presiden 5 juli 1959;
5. Penpres Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan);
6. Undang - Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
7. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;

[45] Tim Redaksi Tata Nusa, *Anotasi Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1945-2002*, PT. Tata Nusa, Jakarta, 2003 sebagaimana dikutib oleh I Wayan Sudirta, *Penuangan Kebijakan Daerah Dalam Peraturan Daerah*, http:// www.legalitas.org, diakses tanggal 23 Agustus 2010 jam 12.35 WIB

9. Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal penyelenggara pemerintah pusat dan penyelenggara pemerintah daerah yaitu :

1. Penyelenggaraan pemerintah adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang wakil presiden, dan oleh menteri negara,
2. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD .

Berdasarkan pasal tersebut tampak bahwa struktur atau susunan penyelenggara pemerintahan mengenal 2 (dua) format yaitu pemerintah pusat (presiden, wakil presiden dan menteri) dan pemerintah daerah yaitu kepala daerah (gubernur, walikota/bupati dan DPRD). Kedua struktur atau susunan lembaga penyelenggaraan pemerintahan tersebut memiliki kewenangan, hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Struktur lembaga penyelenggara pemerintahan daerah dimaksud adalah Kepala daerah (bupati/walikota) dan DPRD kota / kabupaten sebagai penyelenggara pemerintahan berdasarkan asas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.[46]

Salah satu penyelenggara pemerintahan daerah yang mendapat kewenangan berdasarkan *asas atribusi* adalah kepala daerah atau dalam

[46] http://www. Wikipedia.org, pemerintahan daerah, diakses tanggal 15 September 2010 jam. 19.00 WIB

terminologi *"trias politica"* Montesquei lazim disebut *eksekutif*. Eksekutif sebagai kepala pemerintahan daerah merupakan jabatan publik yang diisi oleh seorang bupati/walikota yang dipilih secara langsung sebagaimana sistem pemilihan yang dianut dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Eksekutif sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemerintahan memiliki fungsi dalam bidang pembuatan produk perundang-undangan daerah, terutama dalam perancangan pembuatan peraturan daerah dan pembuatan surat keputusan daerah. Peran lembaga eksekutif tersebut disebut pula *fungsi legislasi* atau *fungsi regulasi*. Fungsi ini terkait dengan sejumlah penetapan hak dan kewajiban serta apa yang harus dilaksanakan pemerintahan untuk kepentingan publik. Tugas dan kewajiban lembaga lembaga tersebut disebut secara tegas dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.[47]

Dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan tugas dan kewenangan kepala daerah (eksekutif) yaitu:

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD,
2. mengajukan rancangan Perda;
3. menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

[47] *ibid*

4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda Tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;

5. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;

6. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

7. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai peraturan perundang-undangan. Tugas dan kewajiban kepala daerah tersebut merupakan kewajiban berdasarkan *asas atribusi* yang harus dilalukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas dan kewajiban Kepala Daerah, diatur pula perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

1. membuat keputusan yang menguntungkan diri, anggota dan keluarga, kroni, golongan tertentu, kelompok politiknya; merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, diskriminasi warga negara dan atau golongan masyarakat lain,

2. turut serta dalam suatu perusahaan (swasta dan negara/daerah) atau dalam yayasan;

3. melakukan pekerjaan lain yang menguntungkan dirinya baik secara langsung yang berhubungan dengan daerah bersangkutan;

4. melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, dan menerima uang, barang dan jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan dan tindakan yang akan dilakukannya;

5. menjadi advokad atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan (selain yang dimaksud dalam Pasal 25 huruf f (g) yaitu melaksanakan tugas dan wewenang lain (sesuai dengan peraturan perundang-undangan), menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;

6. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan peundang-undangan.

Semua larangan tersebut jika dilakukan akan menurunkan kredibilitas sebagai penyelenggara negara yang berkonsekuensi terciptanya suatu penyelenggara negara yang tidak baik (*bad governance*). Dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, salah satu unsur pemerintahan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana diatur dalam Pasal 40 s/d pasal 55 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai komponen pemerintahan di daerah, maka DPRD sebagai lembaga legislatif memiliki tugas dan kewajiban yaitu, legislasi, anggaran dan pengawasan (Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004). Selain itu, tugas dan kewenangan DPRD secara tegas diatur dalam beberapa pasal yang terkait. Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara tegas disebut dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

1. pembentukan peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk disetujui bersama;
2. membahas dan menyetujui bersama DPRD 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 kerjasama internasional di daerah;
4. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
5. memilih kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada kepala daerah terhadap rencana perjanjian internasioal di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional di daerah;

8. meminta laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam pemerintahan di daerah;
9. membentuk panitia pengawasan pemilihan kepala daerah;
10. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan kepala daerah; dan
11. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah. dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Semua tugas dan wewenang DPRD merupakan kewenangan berdasarkan asas atribusi yang diperoleh oleh suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena merupakan kewenangan atribusi, maka tidak menutup kemungkinan dapat dilegasikan kepada lembaga-lembaga tertentu guna mengefektifkan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pencapaian tugas dan fungsi DPRD sebagai lembaga legislasi, anggaran dan pengawasan membutuhkan kajian secara mendalam apakah telah diimplementasikan dengan menggunakan prinsi-prinsip akuntabel, partisipatif dan transparansinya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah (*local governance*). Hal ini sangat penting mengingat implementasi tugas-tugas DPRD sebagi salah satu lembaga penyelenggara pemerintahan di daerah memiliki kewenangan guna mewujudkan tujuan pembangunan, merealisasikan tujuan pembangunan nasional melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam kaitan itu, diperlukan suatu reformasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dengan

memasukkan kajian sosiologis untuk mereduksi fenomena sosiologis yang dihadapinya. Itulah sebabnya diperlukan kajian sosiologis penyelenggaraan pemerintah di Indonesia.[48]

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk Provinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota adalah Walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.[49]

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:[50]

1. meninggal dunia;
2. permintaan sendiri; atau
3. diberhentikan.

---

[48] *ibid*
[49] *ibid*
[50] Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud karena:[51]

1. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
2. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
3. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
4. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
5. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
6. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Apabila kepala daerah berhenti dalam masa jabatannya maka kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden. Apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah dalam masa jabatannya dan sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan

[51] Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah.[52]

Selain Kepala daerah dalam pemerintahan daerah terdapat pula perangkat daerah yang bekerja bersama-sama dengan kepala daerah, Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.[53]

C. Tinjauan Umum Mengenai Pembentukan Peraturan Daerah

Sebelum membahas mengenai peraturan daerah atau yang biasa disingkat dengan perda, ada baiknya mengetahui definisi perundang-undangan terlebih dahulu, karena suatu peraturan daerah adalah bagian dari perundang-undangan Indonesia. Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.[54] Peraturan perundang-undangan didefinisikan beragam oleh beberapa ahli diantaranya Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum dan dibuat secara sistematis sesuai dengan jenis dan herarki yang

[52] http://www.wikipedia.org/ pemerintahan daerah, diakses tanggal 15 September 2010 jam. 19.35 WIB
[53] *ibid*
[54] http:/www.wikipedia.org/peraturan perundang-undangan, diakses tgl. 15 September 2010 jam. 11.00 WIB

didasarkan pada asas bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, proses pembentukan undang-undang yang baik, harus diatur secara komprehensif baik mengenai proses perencanaan, penyiapan, pembahasan, pengesahan sampai dengan pengundangan.[55] Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.[56] Sedangkan peraturan Perundang-undangan menurut Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.[57]

Ada dua hal yang cukup signifikan dalam peraturan perundang-undangan, yakni syarat materil dan syarat formil. Kesesuaian dan keharmonisan substansi suatu peraturan perundang-undangan serta pemenuhan unsur teknikal dalam penormaannya merupakan lingkup kajian yang sangat terkait erat dengan pemenuhan syarat materil. Sedangkan keabsahan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sangat

[55] Bagir Manan, *Pembentukan Peraturan Perundang - undangan di Indonesia*, Media Informasi Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan ,Direktorat Jenderal Perundang-Undangan Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Republik Indonesia, tanggal 28 Desember 2009

[56] Wicipto Setiadi, *Proses pengharmonisasian sebagai Upaya peningkatan kualitas Peraturan perundang-undangan*, Media informasi Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan , Kementrian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, tanggal 4 September 2010

[57] Pasal 1 ayat (2) Undang - Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

terkait erat dengan pemenuhan syarat formil. Pemenuhan syarat formil atau syarat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijadikan indikasi adanya penguatan terhadap jaminan terpenuhinya syarat materil. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan suatu sistem. Oleh karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Hal ini dapat pula dipersamakan, misalnya dalam pembentukan suatu rumah. Jika kita cermati dalam pembentukan suatu rumah maka terdapat beberapa tahapan dalam pembentukannya. Tahapan tersebut diantaranya adalah tahap perencanaan (desain dan perhitungan biaya), tahap permohonan izin mendirikan bangunan (IMB), tahap penyiapan bahan bangunan dan pekerja bangunan, tahap pelaksanaan pembangunan, dan tahap penghunian bangunan. Sejalan dengan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdiri atas tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan. [58]

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota).[59] Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian

[58] Muhamad Waliyadin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Perspektif Pemerintah*, http://www.legalitas.org, diakses tanggal 15 September 2010, jam 12.15 WIB

[59] http:/www.wikipedia.org/peraturan daerah, diakses tanggal 29 Juli 2010 jam. 22.05 WIB

dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.[60] Definisi lain tentang peraturan daerah berdasarkan ketentuan undang-undang tentang pemerintah daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan perwakilan rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun di kabupaten/Kota.[61]

Terkait dengan Peraturan daerah, dalam penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam alinea kedua dijelaskan bahwa"….untuk merencanakan pembentukan Peraturan daerah dilakukan berdasarkan Prolegda atau Program Legislasi Daerah, dimaksudkan untuk menjaga peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan hukum nasional". Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu program legislasi daerah[62] ini diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan suatu materi perda. Termasuk dalam perda provinsi adalah Qonun yang berlaku di NAD (UU Nomor 12 Tahun 2001) dan Perdasus/Perdasi Papua (UU Nomor 21 tahun 2001).[63]

---

[60] Tim Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah Depkumham, *op.cit*, hlm. 7

[61] Bambang Setyadi, sebagaimana dalam makalah yang disampaikan dalam diskusi panel "*Kajian Terkhadap Kebijakan-Kebijakan Yang Perlu Dibuat Dalam Perda Dalam Rangka Mendorong Pengembangan Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah (Umkm*)" di bank Indonesia tanggal 29 Maret 2007, Buletin Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan 1 volume 5 Nomor 2 Agustus 2007

[62] Ketentuan pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[63] I Wayan Sudirta, Penuangan *Kebijakan Daerah Dalam Peraturan Daerah*, http://www.legalitas. Org, diakses tanggal 23 Agustus 2010 jam 15.30 WIB

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah (perda) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.[64] Rancangan peratuan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), gubernur atau bupati/walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan perda dengan materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.[65]

Ada berbagai jenis perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dan propinsi antara lain:[66]

1. Pajak daerah;
2. Retribusi daerah;
3. Tata ruang wilayah daerah;
4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
5. Rencana Program Jangka Menegah Daerah;
6. Perangkat Daerah;
7. Pemerintahan Desa;
8. Pengaturan umum lainnya.

Pada saat ini peraturan daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana

[64] Pasal 136 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
[65] I Wayan Sudirta, *op.cit*
[66] *ibid*

diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang - Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, yang berbunyi:

> "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan"

Peraturan Daerah terdiri atas:[67]

1. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah *Qanun*. Sementara di Provinsi Papua, dikenal istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau bupati/walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada

[67] http:/www.wikipedia.org/peraturan daerah, diakses tanggal 29 Juli 2010 jam. 22.05 WIB

Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.[68]

Pembentukan peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:[69]

1. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang ingin dicapai;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat/lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
4. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan peraturan perundang-undangan harus memperhatika efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;

[68] *ibid*
[69] Pasal 5 Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

6. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan tekhnis penyusunan , sistematika dan pilihan kata atau teminologi serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

7. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakatmempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Disamping itu, materi muatan perda harus mengandung asas - asas sebagai berikut:[70]

1. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;[71]

2. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;

3. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan perda harus mencerminkan sikap dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan republik Indonesia;

[70] Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[71] Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

4. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

5. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan perda harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, dan materi muatan perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila;

6. Asas Bhineka Tunggal Ika, bahwa materi muatan perda harus senantiasa memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

7. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali;

8. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, suku, ras agama, golongan, gender atau status sosial;

9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan perda harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;

10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara;

11. Asas lain sesuai dengan substansi perda yang bersangkutan.[72]

Produk hukum daerah adalah peraturan daerah yang diterbitkan oleh kepala daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah.[73] Produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan.[74] Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi:[75]

1. Peraturan daerah atau sebutan lain;
2. Peraturan kepala daerah,
3. Peraturan bersama kepala daerah.

[72] Pasal 138 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
[73] Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah
[74] Pasal 2 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah
[75] Pasal 3 ayat 1 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah bersifat penetapan meliputi:[76]

1. Keputusan kepala daerah; dan
2. Instruksi kepala daerah.

Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Prolegda.[77] Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.[78] Pimpinan satuan kerja perangkat daerah menyusun rancangan produk hukum daerah, Penyusunan produk hukum daerah ini dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Dalam penyusunan produk hukum daerah berupa penetapan ini dibentuk dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah yang diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.[79] Rancangan produk hukum daerah yang berupa pengaturan ini dilakukan pembahasan dengan Biro Hukum atau Bagian Hukum dan satuan kerja perangkat daerah terkait yang menitikberatkan permasalahan yang bersifat prinsip mengenai objek yang diatur, jangkauan, dan arah pengaturan, kemudian Ketua Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah melaporkan

[76] Pasal 3 ayat 2 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

[77] Pasal 4 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

[78] Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

[79] Pasal 5 ayat (1 s/d 4) Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

perkembangan rancangan produk hukum daerah dan/atau permasalahan kepada Sekretaris Daerah untuk memperoleh arahan.[80] Rancangan produk hukum daerah yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah terkait. Pimpinan satuan kerja perangkat daerah atau pejabat yang ditunjuk mengajukan rancangan produk hukum daerah yang telah mendapat paraf koordinasi kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah[81]

Sedangkan penetapan produk hukum daerah yang bersifat penetapan dilakukan oleh Pimpinan satuan kerja perangkat daerah penyusun produk hukum daerah yang bersifat penetapan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.[82] Produk hukum daerah yang bersifat penetapan ditandatangani oleh Kepala Daerah dan dapat didelegasikan kepada Sekretaris Daerah.[83]

[80]Pasal 7 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

[81] Pasal 8 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

[82]Pasal 14 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

[83] Pasal 15 ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan Kepala Daerah. Pengawasan tersebut meliputi:[84]

1. Klarifikasi peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dan peraturan gubernur, Bupati/walikota,
2. Evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/ perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/ penjabaran perubahan APBD.

Gubernur melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan Bupati/walikota. Pengawasan tersebut meliputi:[85]

1. Klarifikasi peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota;
2. Evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD.

[84] Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

[85] Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Tata cara pengawasan terhadap peraturan daerah adalah sebagai berikut gubernur menyampaikan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Bupati/walikota menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Untuk melakukan klarifikasi Menteri Dalam Negeri membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup departemen dalam negeri. Tim klarifikasi kemudian melaporkan hasil klarifikasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri dalam bentuk berita acara, hasil klarifikasi peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi untuk dijadikan bahan pembatalan oleh menteri dalam negeri, dan dijadikan bahan usulan oleh menteri dalam negeri kepada Presiden untuk pembatalan. Pembatalan ditetapkan dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.[86]

Untuk melakukan klarifikasi terhadap peraturan bupati/walikota, gubernur membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan. Tim klarifikasi ditetapkan dengan keputusan gubernur, dan melaporkan hasil klarifikasi peraturan daerah dan

[86] Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

peraturan bupati/walikota kepada gubernur dalam bentuk berita acara. Klarifikasi peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan gubernur kepada presiden dan menteri dalam negeri untuk pembatalan.[87]

Pembatalan peraturan daerah, peraturan bupati/walikota dan peraturan gubernur harus disertai dengan alasan, alasan pembatalan dengan menunjukkan pasal dan/atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi, pembatalan ditetapkan paling lama 60 (enampuluh) hari sejak diterimanya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Gubernur, Bupati/walikota menghentikan pelaksanaan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan.[88]

Dalam hal evaluasi gubernur menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD, perubahan APBD, pajak daerah retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada menteri dalam negeri untuk mendapatkan evaluasi. Untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/perubahan APBD, rancangan

[87] Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

[88] Pasal 10 dan Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD menteri dalam negeri membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Departemen dalam negeri dan ditetapkan melalui keputusan menteri dalam negeri. Tim evaluasi melaporkan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD/pertanggungjawaban APBD, rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Menteri Dalam Negeri dan hasil evaluasi dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan Menteri Dalam Negeri.[89]

Sedangkan untuk Bupati/walikota rancangan peraturan daerah Kabupaten/kota tentang perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada gubernur untuk dapat melakukan evaluasi. Kemudian gubernur membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan. Pembentukan tim evaluasi ini ditetapkan dengan peraturan gubernur. Hasil evaluasi kemudian dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan gubernur. Dalam melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah gubernur terlebih dahulu berkoordinasi dengan menteri keuangan dan tata

[89] Pasal 13 dan Pasal 14 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

ruang daerah dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui menteri dalam negeri, dan hasil koordinasi dijadikan bahan keputusan gubernur. Dalam waktu paling lambat 15 (limabelas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan daerah Kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rancangan peraturan Bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD gubernur menyampaikan evaluasi rancangan tersebut kepada Bupati/walikota. Bupati/walikota kemudian menindaklanjuti hasil evaluasi gubernur paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi tetapi apabila bupati/walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi gubernur dan bupati/walikota tetap menetapkan menjadi peraturan daerah atau peraturan Bupati/walikota, gubernur dapat membatalkan peraturan daerah atau peraturan bupati/walikota tersebut dengan peraturan gubernur.[90]

Dalam hal keberatan atau pembatalan terhadap suatu peraturan dan daerah, apabila kepala daerah tidak dapat menerima peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan atau peraturan kepala daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan dengan peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung, dan apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan peraturan tentang pembatalan peraturan daerah

[90] Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

dan/atau peraturan kepala daerah menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.[91]

Perda dibatalkan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dapat dikategorikan karena alasan teknis yuridis seperti dasar hukum membentuk Perda tidak tepat, alasan yang bersifat subtansial (materi muatan bertentangan dengan PUU) atau alasan yang dipandang prinsipil misalnya mengandung ketentuan yang diskriminatif atau melanggar HAM. Beragamnya pertimbangan pembatalan Perda hingga kini tampaknya belum ada data konkrit mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya disharmonisasi Perda dengan peraturan perundang-undangan. Namun demikian jika dicermati kemungkinan besar dalam setiap pembentukan perda bermasalah terdapat satu atau lebih persoalan sebagai berikut:[92]

1. Daerah menganggap dengan tidak adanya kerangka acuan yang jelas dalam membentuk Perda maka pembentukan Perda mengabaikan ketentuan-ketentuan prinsip mengenai asas dan materi muatan Pembentukan Perda sebagaimana ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Daerah memahami prinsip-prinsip pengaturan penyusunan Perda sesuai UU Nomor 10 tahun 2004 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 namun kurang kapasitas pengetahuan dan pengalaman dalam melakukan teknik-teknik perumusan norma yang dinilai tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Kurangnya pemahaman dikalangan penyusun perda mengenai teknik penyusunan peraturan daerah yang antara lain disebabkan oleh kurangnya pengalaman penyusun perda mengenai ilmu pengetahuan

[91] Pasal 23 dan 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

[92] Muhamad Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*, Media Informasi Hukum dan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2007

perundang-undangan dan teknik penyusunan perda sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Langkah-langkah pembinaan yang dilakukan oleh instansi Pusat kepada aparatur pemerintah daerah dalam penyusunan Perda kemungkinan belum optimal dan belum merata.
5. Belum adanya kerangka acuan yang jelas bagi daerah mengenai tata laksana harmonisasi raperda sebagai salah satu instrumen penting dalam rangka menjaga harmonisasi Perda dengan PUU. Perpres tentang Tata Cara Mempersiapkan Perda hingga kini belum ditetapkan.
6. Bentuk-bentuk hubungan komunikasi, konsultasi, klarifikasi Raperda antara instansi Pemerintah dengan aparat terkait di daerah yang selama ini diterapkan kemungkinan kurang efektif.
7. Peran Gubernur dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupatan/kota kemungkinan belum optimal.

Disamping hal-hal tersebut di atas, perlu cermati berbagai persoalan yang kemungkinan bersumber dari sisi Pemerintah yang mempersulit Pemda dalam menyusun Perda, antara lain:[93]

1. Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan atau pedoman Perda dalam menyusun Perda mengalami perubahan atau pergantian yang cepat dan daerah kurang siap menyikapi perubahan tersebut.
2. Peraturan Perundang-undangan menjadi landasan atau pedoman bagi daerah dalam menyusunan Perda terlambat diterbitkan.
3. Secara teknis, lingkup Peraturan perundang-undangan yang harus diharmonisasi oleh daerah banyak dan beragam mulai dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan Menteri, sehingga proses harmonisasi Raperda membutuhkan waktu dan energi yang lebih banyak.
4. Inkonsistensi peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat dapat berdampak terjadinya kekeliruan daerah dalam menentukan ketentuan acuan hukum. Hal ini bisa juga terjadi dalam hal terdapat peraturan pelaksanaan yang dipandang tidak sesuai dengan dengan Undang-Undang pokoknya.
5. Kurangnya sosialiasi peraturan perundang-undangan menimbulkan perbedaan persepsi dan pemahaman antara aparatur daerah dengan instansi Pemerintah.
6. Ketidaksiapan Pemerintah dalam menyediakan ketentuan mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria pelaksanaan suatu urusan pemerintahan tertentu dapat mendorong daerah mengambil inisiatif-

[93] *ibid*

inisitaf sendiri dengan membuat peraturan atau kebijakan yang dapat bertentangan dengan Peraturan Pemerintah.

7. Pendelegasian pengaturan suatu hal tertentu dalam Peraturan perundang-undangan kepada Perda yang tidak jelas terutama lingkup materi muatan yang diperintahkan untuk diatur Perda, dapat mempersulit daerah dalam menyusun Perda. Pendelegasian pengaturan kepada peraturan daerah yang tidak spesifik menyebut tingkatan Perda dapat berpotensi menimbulkan perselisihan kewenangan dan tumpang tindih pengaturan.
8. Koordinasi antara instansi Pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap peraturan daerah kemungkinan belum sinergis dan terpadu.

Menteri Dalam Negeri melakukan pemantauan terhadap tindaklanjut hasil klarifikasi dan evaluasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah serta pengawasan gubernur atas peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Untuk melakukan pemantauan dibentuk tim pemantau yang anggotanya terdiri atas komponen lingkup Kementerian Dalam negeri, dan tim pemantauan ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri. Gubernur melakukan pemantauan terhadap tindaklanjut hasil klarifikasi dan evaluasi peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Untuk melakukan pemantauan dibentuk tim pemantauan yang anggotanya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan. Tim pemantau tersebut ditetapkan dengan keputusan gubernur. Gubernur melaporkan hasil pengawasan dan pemantauan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada menteri dalam negeri. Laporan tersebut disampaikan setiap 3 (tiga) bulan dan/atau sewaktu-waktu jika diperlukan.[94]

[94] Pasal 25, 26 dan 27 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

BAB III

PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA MAGELANG TAHUN 2009 - 2010 (Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Dan Raperda Peternakan Dan Kesehatan Hewan)

A. Profil Daerah Penelitian

Kota Magelang dibagi dalam 3 (tiga) kecamatan dan 17 (tujuhbelas) kelurahan dalam menyelenggarakan pemerintahannya, dan memiliki lebih dari 4.000 (empat ribu) pegawai negeri sipil, tepatnya 4,452 PNS. Dari jumlah itu, yang terbesar adalan PNS golongan III. Dari segi kelembagaan sendiri, pemerintah Kota Magelang terdiri dari 1 (satu) Inspektorat, 5 (lima) badan, 12 (duabelas) dinas, 4 (empat) kantor, 2 (dua) sekretariat , 20 (dua puluh) Unit Pelayanan Tekhnis atau UPT, 3 (tiga) kecamatan dan 17 (tujuh belas) kelurahan.[95]

Berdasarkan Peraturan Walikota Magelang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi Dan Rincian Tugas Jabatan Struktural di Lingkungan Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Staf Ahli Walikota, disebutkan bahwa Sekretariat Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu walikota dalam menyusun kebijakan serta mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dinas daerah, lembaga-

[95] Profil daerah Kota Magelang 2009, Kantor Penelitian, Pengembangan dan Statistik Kota Magelang

lembaga teknis daerah, staf ahli dan perangkat daerah lainnya di lingkungan pemerintah Kota Magelang.[96] Sekretariat Daerah juga menjalankan fungsi:[97]

1. Perencanaan yang bersifat strategis dan rencana kerja tahunan;
2. Penyusunan kebijakan pemerintah daerah;
3. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah, lembaga tekhnis daerah, staf ahli dan perangkat daerah lainnya;
4. Pengkoordinasian keuangan daerah
5. Pemantauan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
6. Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah.

Sekretariat Daerah merupakan unsur staf yang di pimpin oleh Sekretaris Daerah yang berkedudukan dan bertanggungjawab kepada Walikota.[98] Asisten Sekretaris Daerah dipimpin oleh seorang asisten sekretaris daerah yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Sekretaris Daerah. Sub bagian pada Sekretariat Daerah masing-masing dipimpin oleh

[96] Pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Walikota Magelang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi Dan Rincian Tugas Jabatan Struktural Di Lingkungan Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Staf Ahli Walikota

[97] Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah Walikota Magelang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi Dan Rincian Tugas Jabatan Struktural Di Lingkungan Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Staf Ahli Walikota

[98] Pasal 5 ayat (1) , ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Susunan, Kedudukan Dan Tugas Pokok Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah

seorang kepala sub bagian yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala bagian. Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu walikota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.[99]

Susunan organisasi Sekretariat Daerah terdiri dari:[100]

a. Sekretaris Daerah;

b. Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari:

    1) Asisten Tata Pemerintahan, Organisasi dan Hukum

    2) Asisten Ekonomi, Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat

    3) Asisten Hubungan Masyarakat, Perlengkapan dan Umum;

c. Kelompok jabatan fungsional

Asisten tata pemerintahan, organisasi dan hukum membawahi

a. Bagian Tata Pemerintahan, yang membawahkan:

    1) Sub bagian pemerintahan umum;

    2) Sub bagian pembinaan kecamatan dan kelurahan

    3) Sub bagian otonomi daerah

[99] Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Susunan, Kedudukan Dan Tugas Pokok Organisasi Secretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah

[100] Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Susunan Dan Tugas Pokok Organisasi Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah

b. Bagian Organisasi yang membawahi

    1) Sub bagian kelembagaan;

    2) Sub bagian ketatalaksanaan;

    3) Sub bagian Pendayagunaan Aparatur.

c. Bagian Hukum yang membawahi:

    1) Sub bagian perundang - undangan

    2) Sub bagian bantuan hukum;

    3) Sub bagian dokumentasi hukum.

Asisten Ekonomi, Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat membawahi:

a. Bagian Perekonomian yang membawahi

    1) Sub bagian ekonomi,

    2) Sub bagian pengembangan Badan Usaha Milik Daerah;

    3) Sub bagian sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

b. Bagian Pembangunan yang membawahi:

    1) Sub bagian pengendalian administrasi pembangunan,

    2) Sub bagian monitoring, evaluasi dan pelaporan.

c. Bagian Kesejahteraan Rakyat yang membawahi:

1) Sub bagian kesejahteraan sosial,

2) Sub bagian agama;

3) Sub bagian pemberdayaan sumber daya manusia perempuan dan anak.

B. Peran Pemerintah Daerah Dalam Menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Serta Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan Di Kota Magelang

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18 ayat (6) disebutkan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, serta berdasarkan atas Pasal 25 huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang dalam menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Untuk itulah dalam menjalankan pemerintahan daerah salah satu kewenangan pemerintahan daerah adalah dalam hal pembuatan peraturan daerah. Demikian halnya dengan Kota Magelang, dalam tesis ini penulis membahas tentang peran pemerintah Kota Magelang dalam hal pembuatan peraturan daerah khususnya rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan

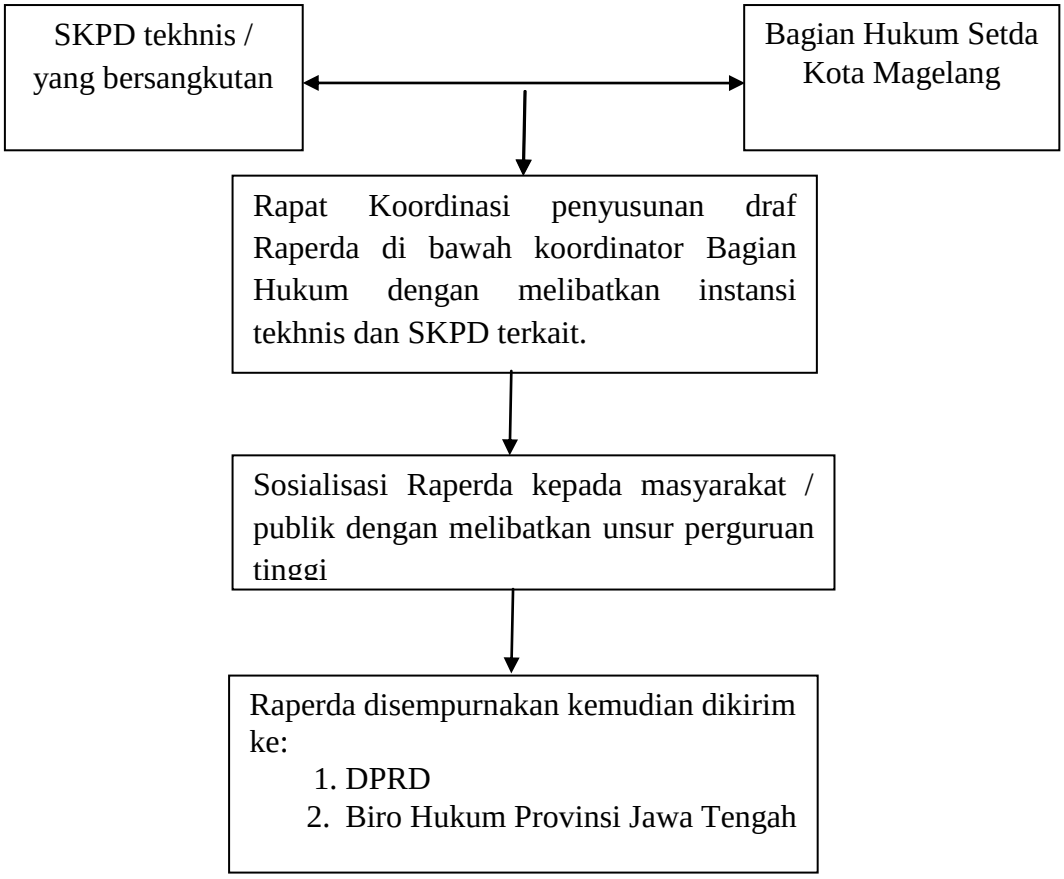
rancangan peraturan daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan. Peran pemerintah daerah Kota Magelang dalam pembentukan kedua peraturan daerah tersebut adalah dengan mengkoordinasikan, mengarahkan dan melaksanakan kegiatan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk-produk hukum daerah serta tugas lain di bidang perundang-undangan yang meliputi tahapan:[101]

1. mengumpulkan dan menyiapkan bahan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk-produk hukum daerah,
2. melaksanakan koordinasi;
3. melaksanakan kajian;
4. menerapkan hasil kajian yang akan dijadikan dasar dalam pembuatan rancangan peraturan daerah;
5. melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaannya yang hasilnya berupa raperda yang dikirimkan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau legislatif daerah.

[101] Wawancara dengan Muryanie, Kepala Bagian Hukum Setda Kota Magelang hari Senin tanggal 6 september 2010 jam. 10.00 WIB

Alur proses pembuatan rancangan peraturan daerah secara Umum dan ringkas dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Proses Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang



Sumber : Sekretariat Daerah Kota Magelang

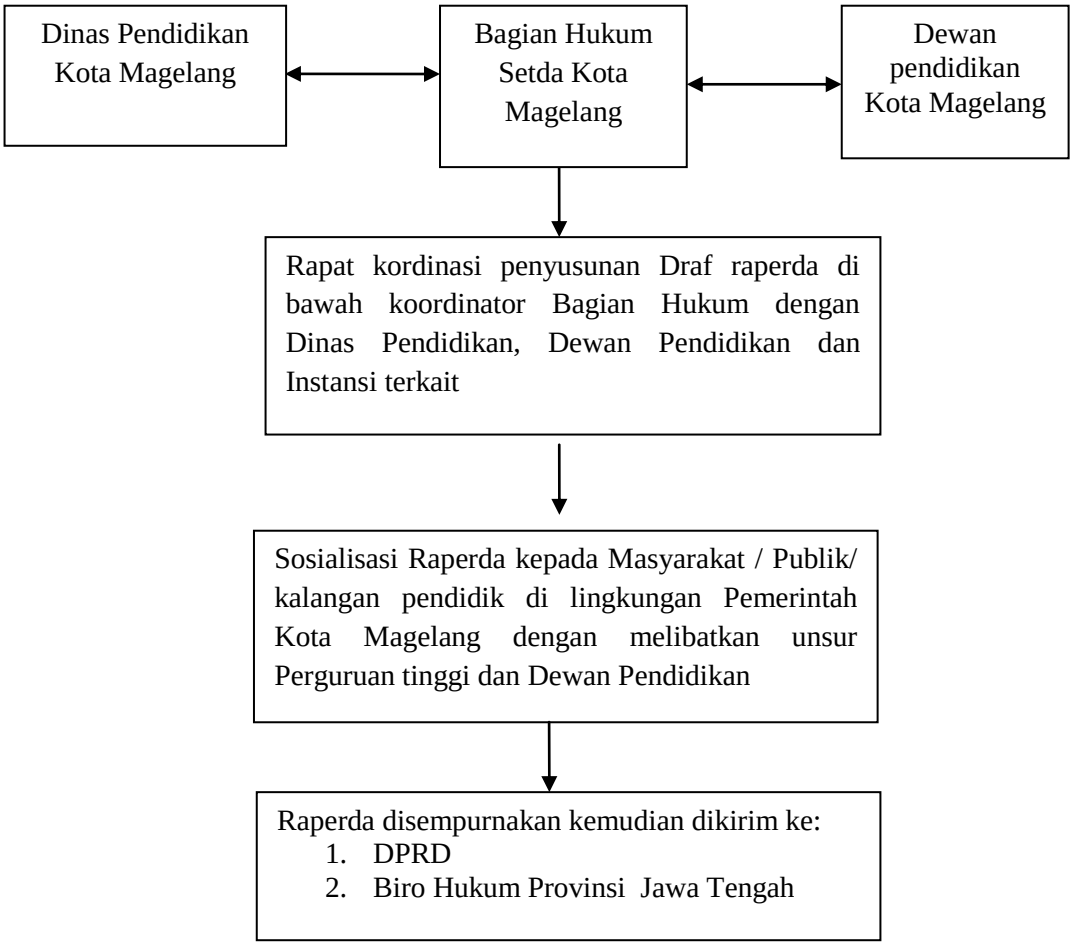
Tahapan-tahapan persiapan khusus yang dilalui oleh pemerintah daerah Kota Magelang dalam menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perternakan Dan Kesehatan Hewan adalah :

1. **Raperda Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan**

   Rancangan Peraturan Daerah ini disusun oleh Dinas Pendidikan Kota Magelang dengan melibatkan Dewan pendidikan Kota Magelang di bawah koordinator bagian hukum Setda Kota Magelang, setelah draf rancangan peraturan daerah selesai kemudian disosialisasikan kepada masyarakat dan *stakeholder*/ pihak-pihak terkait, perguruan tinggi/akademisi untuk mencari dan menampung masukan demi masukan kesempurnaan rancangan peraturan daerah yang telah disusun, Rancangan Peraturan Daerah kemudian disempurnakan dan hasilnya dikirimkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang untuk mendapat pembahasan dan diparipurnakan sehingga dapat segera ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 25 huruf b Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disebutkan bahwa Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang dalam mengajukan rancangan Perda. Karena kesibukan dan padatnya rapat di DPRD, maka sambil menunggu jadwal pembahasan rancangan peraturan daerah juga dikirimkan kepada Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah untuk dikonsultasikan dimana hasilnya sebagai dasar dalam rapat pembahasan dengan panitia khusus (pansus) Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah hal ini sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan daerah dan Peraturan Kepala Daerah dimana dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa Gubernur melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Alur proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan



Sumber : Sekretariat Daerah Kota Magelang

Peran Dinas Pendidikan dalam usulan Raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan (misalnya pengajuan siapa usulan raperda tsb, peran dalam dalam sosialisasi , urgensi perda bagi dinas dll) Dinas Pendidikan selalu aktif mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan materi yang berhubungan dengan penyusunan Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Dinas Pendidikan juga selalu aktif mencari bahan referensi/pendukung dari berbagai sumber dalam penyusunan maupun pembahasan raperda tersebut.[102] Cara yang ditempuh oleh Dinas Pendidikan berkaitan dengan proses pengajuan suatu permasalahan sehingga bisa diterima oleh Pemerintah Kota untuk dijadikan Raperda/Perda (misalnya sikap yang ditempuh dari pengajuan draf, rapat koordinasi , cara menyampaian , Nota dinas dan lain-lain) adalah Dinas Pendidikan bekerja sama dengan Dewan Pendidikan membentuk Tim Penyusunan yang terdiri dari bebagai unsur, Tim menyusun draf perda dan dibahas oleh *stakeholder*, Pembahasan dan perbaikan dilakukan berkali-kali sesuai kebutuhan, Draf final dikordinasikan ke Bagian Hukum untuk dilakukan pembahasan sebelum dikirim ke DPRD yang selanjutnya dibahas ditingkat pansus untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.[103] Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 dalam Pasal 8 ayat (1) yang menyebutkan bahwa rancangan produk hukum

[102] Wawancara dengan Margiyono Dwi Yuwono, Kepala Dinas Pendidikan Kota Magelang hari Senin tanggal 20 September 2010 jam 10.00 WIB

[103] Wawancara dengan Taufiq Nur Bakin, Sekretaris Dinas Pendidikan Kota Magelang, pada hari Jumat tanggal 8 Oktober 2010 jam 9.00 WIB

yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum dan pimpinan satuan perangkat daerah terkait.

Dalam raperda ini yang disebut dengan Sistem Penyelenggaraan Pendidikan adalah keseluruhan komponen penyelenggaraan pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk memberikan jaminan keberlangsungan proses pendidikan. Penyelenggaraan pendidikan menggunakan prinsip manajemen pendidikan berbasis sekolah dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya lokal, membaca, menulis, dan berhitung bagi semua warga masyarakat. Penyelenggaraan pendidikan berwawasan keunggulan menjadi tanggung jawab penyelenggara pendidikan dengan memperhatikan potensi satuan pendidikan.[104]

Penyelenggaraan pendidikan formal mendasarkan pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyebutkan Jenjang Pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan perguruan tinggi , karena perguruan tinggi merupakan kewenangan Kementrian Pendidikan Nasional maka raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan hanya mengatur Pendidikan anak usia dini, Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah yang meliputi :

[104] Pasal 10 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

a. Pendidikan anak usia dini;

Penyelenggaraan pendidikan ini mendasarkan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyebutkan Pendidikan anak usia dini diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar. Pendidikan anak usia dini berfungsi membina menumbuhkan, dan mengembangkan seluruh potensi anak usia dini secara optimal sehingga terbentuk perilaku dan kemampuan dasar sesuai dengan tahap perkembangannya agar memiliki kesiapan untuk memasuki pendidikan selanjutnya. Pendidikan anak usia dini bertujuan membangun landasan bagi berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, berkepribadian luhur, sehat berilmu, cakap, kritis, kreatif, inovatif, mandiri, percaya diri, dan menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab serta mengembangkan potensi kecerdasan sepiritual, intelektual, emosional, kinestetis, dan sosial, peserta didik pada masa emas pertumbuhannya dalam lingkungan bermain yang edukatif dan menyenangkan.[105]

[105] Pasal 12 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

b. Pendidikan Dasar

Dasar aturan dari penyelenggaraan pendidikan dasar ini adalah Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa Pendidikan dasar yang merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Pendidikan dasar pada Sekolah Dasar (SD) atau MI yang berfungsi menanamkan dan mengamalkan nilai-nilai keimanan, akhlak mulia, dan kepribadian luhur, menanamkan dan mengamalkan nilai-nilai kebangsaan dan cinta tanah air, memberikan dasar-dasar kemampuan intelektual dalam bentuk kemampuan dan kecakapan membaca, menulis dan berhitung, memberikan pengenalan ilmu pengetahuan dan tekhnologi, melatih dan merangsang kepekaan kemampuan mengapresiasi serta mengekspresikan keindahan, kehalusan dan harmoni, menumbuhkan minat pada olahraga, kesehatan dan kebugaran jasmani serta mengembangkan kesiapan fisik dan mental untuk melanjutkan pendidikan ke SMP/MTs atau bentuk lain yang sederajat. Sedangkan pendidikan pada SMP/MTs berfungsi mengembangkan, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai keimanan, akhlak mulia, dan kepribadian luhur yang telah dikenalinya, mengembangkan, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai kebangsaan dan cinta tanah air yang telah dikenalinya, mempelajari dasar-dasar ilmu pengetahuan dan tekhnologi,

melatih dan mengembangkan kepekaan dan kemampuan mengapresiasi serta mengekspresikan keindahan, kehalusan dan harmoni, mengembangkan bakat dan kemampuan dibidang olahraga, baik untuk kesehatan dan kebugaran jasmani maupun prestasi serta mengembangkan kesiapan fisik dan mental untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan menengah dan/atau untuk hidup mandiri di masyarakat.[106]

c. Pendidikan Menengah

Pendidikan menengah ini diatur mendasarkan pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang disebutkan bahwa pendidikan menengah merupakan lanjutan dari pendidikan dasar . Pendidikan menengah umum berfungsi meningkatkan, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai keimanan, akhlak mulia, dan kepribadian luhur, meningkatkan, menghayati dan mengamalkan, nilai-nilai kebangsaan dan cinta tanah air, mempelajari ilmu pengetahuan dan tekhnologi, meningkatkan kepekaan dan kemampuan mengapresiasi serta mengekspresikan keindahan, kehalusan, dan harmonimenyalurkan bakat dan kemampuan di bidang olahraga, baik untuk kesehatan dan kebugaran jasmani maupun prestasi serta meningkatkan kesiapan fisik dan mental untuk melanjutkan

[106] Pasal 14 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

pendidikan ke jenjang pendidikan tinggi dan/atau untuk hidup mandiri di masyarakat. Sedangkan pendidikan menengah kejuruan berfungsi meningkatkan menghayatidan mengamalkan nilai-nilai keimanan, akhlak mulia, dan kepribadian luhur, meningkatkan, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai kebangsaan dan cinta tanah air, membekali peserta didik dengan kemampuan ilmu pengetahuan dan tekhnologi serta kecakapan kejuruan para profesisesuai dengan kebutuhan masyarakat, meningkatkan kepekaan dan kemampuan mengapresiasi serta mengekspresikan keindahan, kehalusan dan harmoni, menyalurkan bakat dan kemampuan di bidang olahraga, baik untuk kesehatan kebugaran jasmani maupun prestasi serta meningkatkan kesiapan fisik dan mental untuk hidup mandiri di masyarakat dan/atau melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan tinggi. Pendidikan menengah bertujuan membentuk peserta didik menjadi insan yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berkepribadian luhur, berilmu, cakap, kritis, kreatif dan inovatif, sehat, mandiri dan percaya diri serta toleran, peka sosial demokratis dan bertanggungjawab.[107]

Dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan ini terdapat ketentuan mengenai pendidikan non formal,

[107] Pasal 17 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

meliputi penyelenggaraan satuan pendidikan dan program pendidikan nonformal. Penyelenggaraan satuan pendidikan non formal meliputi satuan pendidikan lembaga kursus dan lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat dan pendidikan anak usia dini jalur non formal. Sedangkan penyelenggaraan program pendidikan non formal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, ketrampilan dan pelatihan kerja serta pendidikan kesetaraan.[108]

Hasil pendidikan non formal dapat dihargai setara dengan hasil pendidikan formal setelah melalui uji kesetaraan yang memenuhi standar nasional pendidikan oleh lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi pendidikan non formal yaitu sebagai pengganti, penambah, dan /atau pelengkap pendidikan formal atau sebagai alternatif pendidikan serta mengembangkan potensi peserta didik dengan penekanan pada penguasaan, pengetahuan dan ketrampilan fungsional, serta pengembangan sikap dan kepribadian professional dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Pendidikan non formal bertujuan membentuk manusia yang memiliki kecakapan hidup, keterampilan fungsional, sikap dan kepribadian

[108] Pasal 20 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

profesional, dan mengembangkan jiwa wirausaha yang mandiri, serta kompetensi untuk bekerja dalam bidang tertentu, dan/atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pendidikan nonformal diselenggarakan berdasarkan prinsip dari, oleh dan untuk masyarakat.[109]

Dalam rancangan peraturan daerah ini, juga terdapat aturan mengenai penyelenggaraan pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Pendidikan khusus bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik secara optimal sesuai kemampuannya. Peserta didik yang berkelainan terdiri atas peserta didik tunanetra, tuna rungu, tunawicara, tunagrahita, tunadaksa, tunalaras, berkesulitan belajar, lamban belajar, autis, memiliki gangguan motorik, menjadi korban penyalahgunaan narkotika, obat terlarang, dan zat adiktif lain serta memiliki kelainan lain yang disebut juga tunaganda. Pendidikan khusus bagi peserta didik berkelainan dapat diselenggarakan pada semua jalur dan jenis pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Penyelenggaraan pendidikan khusus dapat melalui satuan pendidikan khusu, satuan pendidikan umum, satuan pendidikan kejuruan dan/atau satuan pendidikan keagamaan. Pemerintah daerah menjamin

[109] Pasal 23 dan 24 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

terselenggaranya pendidikan khusus pada satuan pendidikan umum dan satuan pendidikan kejuruan sesuai dengan kebutuhan peserta didik. Penjaminan terselenggaranya pendidikan khusus dilakukan dengan menetapkan paling sedikit 1 (satu) satuan pendidikan umum dan 1 (satu) satuan pendidikan kejuruan yang memberikan pendidikan khusus. Dalam menjamin terselenggaranya pendidikan khusus pemerintah daerah menyediakan sumberdaya pendidikan yang berkaitan dengan kebutuhan peserta didik berkelainan.[110]

Satuan pendidikan diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah daerah, masyarakat dan atau lembaga pendidikan asing, yang berkewajiban melayani peserta didik dengan menyelenggarakan kegiatan belajar mengajar atau pendidikan dan pelatihan, menyusun tata tertib yang disahkan oleh kepala Dinas, untuk satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah atau masyarakat berkewajiban mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pendidikan yang meliputi pertanggungjawaban kurikulum, pengelolaan, kesiswaan, keuangan, penilaian, pendidik dan tenaga pendidikan, sarana-prasarana kepada penyelenggara pendidikan dengan tembusan kepada Walikota melalui kepala dinas. Tata tertib satuan pendidikan sekurang-sekurangnya memuat hak dan kewajiban peserta didik, waktu kegiatan belajar, pakaian sekolah, penghargaan atas keberhasilan serta sanksi atas

[110] Pasal 26 s/d 28 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

pelanggaran. Tata tertib tersebut ditetapkan oleh Kepala sekolah melalui rapat komite sekolah/madrasah, dengan mempertimbangkan masukan komite sekolah/madrasah. Selain satuan-satuan pendidikan sebagaimana tersebut diatas, satuan pendidikan bertaraf internasional merupakan pendidikan yang telah memenuhi SNP dan diperkaya dengan standar pendidikan negara maju. Pendidikan daerah menyelenggarakan paling sedikit 1 (satu) SD bertaraf internasional dan/atau memfasilitasi penyelenggaraan paling sedikit 1 (satu) SD bertaraf internasional yang diselenggarakan masyarakat. Penyelenggaraan pendidikan pada SD yang dikembangkan menjadi satuan pendidikan bertaraf internasional dapat dilaksanakan secara parsial menurut rombongan belajar atau mata pelajaran pengembangan SD menjadi satuan pendidikan bertaraf internasional dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) tahun.[111]

Satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal merupakan satuan pendidikan yang telah memenuhi SNP dan diperkaya dengan keunggulan kompetitif dan/atau komparatif daerah pemerintah daerah mengelola dan menyelenggarakan paling sedikit 1 (satu) satuan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah yang berbasis keunggulan lokal. Pemerintah daerah memfasilitasi penyelenggaraan satuan pendidikan berbasis keunggulan lokal pada jenjang pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan masyarakat. Keunggulan lokal dikembangkan

[111] Pasal 32 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

berdasarkan keunggulan kompetitif dan/atau komparatif daerah di bidang seni, olahraga, pariwisata, pertanian, perindustrian dan bidang lain. Satuan pendidikan dasar dan menengah yang dikembangkan menjadi berbasis keunggulan lokal harus diperkaya dengan muatan pendidikan kejuruan yang terkait dengan potensi ekonomi, sosial dan/atau komparatif daerah[112]

Peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan juga mengatur tentang penyelenggara pendidikan yaitu pendidikan yang diselenggarakan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah, pendidikan yang diselenggarakan masyarakat, serta pendidikan yang diselenggarakan Lembaga Pendidikan Asing. Lembaga Pendidikan asing yang telah mendapatkan izin dari pemerintah wajib bekerjasama dengan lembaga pendidikan di daerah dengan mengikutsertakan pendidik dan tenaga kepedidikan daerah. Pemerintah daerah dapat menyampaikan usulan penghapusan satuan pendidikan asing dengan ketentuan, antara lain tidak memenuhi standar pengelolaan, sarana prasarana serta pendidik dan tenaga kependidikan, tidak memenuhi kewajiban selaku penyelenggara pendidikan, tidak memenuhi hak-hak peserta didik warga negara Indonesia dalam memperoleh pendidikan agama dan kewarganegaraan serta melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan. Peserta didik pada setiap satuan pendidikan berkewajiban mengikuti proses pembelajaran sesuai peraturan satuan

[112] Pasal 34 s/d 41 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

pendidikan dengan menjunjung tinggi norma dan etika akademik, menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya dan menghormati pelaksanaan ibadah peserta didik lain, menghormati pendidik dan tenaga kependidikan, memelihara kerukunan dan kedamaian untuk mewujudkan harmoni sosial, mencintai keluarga, masyarakat, bangsa dan negara serta menyayangi sesama peserta didik, mencintai dan melestarikan lingkungan ikut menjaga dan memelihara sarana dan prasarana, kebersihan, keamanan, dan ketertiban satuan pendidikan, menanggung biaya pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, kecuali yang dibebaskan dari kewajiban, menjaga kewibawaan dan nama baik satuan pendidikan yang bersangkutan serta mematuhi semua peraturan yang berlaku.[113]

Pendidikan dan tenaga kependidikan pada satuan dan program pendidikan merupakan pelaksana dan penunjang penyelenggaraan pendidikan. Pendidik merupakan tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagao guru, konselor, pamong belajar, tutor, instruktur, fasilitator, pamong pendidikan anak usia dini, guru pembimbing khusus, narasumber tekhnis dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan penidikan. Pendidik mempunyai tugas dan tanggung jawab sebagai berikut:[114]

[113] Pasal 49 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

[114] Pasal 50 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

a. Guru sebagai pendidik profesional mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah

b. Konselor sebagai pendidik profesional memberikan pelayanan konseling kepada peserta didik di satuan pendidikan pada jenjang penidikan dasar dan pendidikan menengah

c. Pamong belajar sebagai pendidik professional mendidik, membimbing, mengajar, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik, dan mengembangkan model program pembelajaran, staf pembelajaran, dan pengelolaan pembelajaran pada jalur pendidikan non formal;

d. Tutor sebagai pendidik profesional memberikan bantuan belajar kepada kepada peserta didik dalam proses pembelajaran jarak jauh dan/atau pembelajaran tatap muka pada satuan pendidikan jalur formal non formal;

e. Instruktur sebagai pendidik professional memberikan pelatihan tekhnis kepada peserta didik pada kursus dan/atau pelatihan;

f. Fasilitator sebagai pendidik provesional melatih dan menilai pada lembaga pendidikan dan pelatihan;

g. Pamong pendidikan anak usia dini sebagai pendidik professional mengasuh, membimbing, melatih, menilai perkembangan anak usia dini pada kelompok bermain, penitipan anak dan bentuk lain yang sejenis pada jalur pendidikan non formal;

h. Guru pembimbing khusus sebagai pendidik professional membimbing, mengajar, menilai, dan mengevaluasi peserta didik berkelainan pada satuan pendidikan umum, satuan pendidikan kejuruan, dan/atau satuan pendidikan keagamaan;

i. Nara sumber tekhnis sebagai pendidik professional melatih keterampilan tertentu bagi peserta didik pada pendidikan kesetaraan.

Sedangkan yang disebut tenaga kependidikan selain pendidik mencakup pengelola satuan pendidikan, penilik, pengawas, peneliti, pengembang, tenaga perpustakaan, tenaga laboratorium, tekhnisi sumber belajar, tenaga administrasi, psikolog, pekerja sosial, terapis, tenaga kebersihan dan keamanan, serta tenaga dengan sebutan lain yang bekerja pada satuan pendidikan.

Sedangkan tugas dan tanggung jawab tenaga kependidikan adalah sebagai berikut:[115]

a. Pengelola satuan pendidikan mengelola satuan pendidikan pada pendidikan formal atau non formal;

b. Penilik melakukan pemantauan, penilaian, dan pembinaan pada satuan pendidikan non formal;

c. Pengawas melakukan pemantauan, penilaian, dan pembinaan sesuai ketentuan perundang-undangan;

d. Peneliti melakukan penelitian di bidang pendidikan pada satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi, serta pendidikan non formal;

e. Pengembang atau perekayasa melakukan pengembangan atau perekayasaan di bidang pendidikan pada satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi, serta penbdidikan non formal;

f. Tenaga kepustakaan melaksanakan pengelolaan perpustakaan pada satuan pendidikan;

g. Tenaga laboratorium membantu pendidik mengelola kegiatan praktikum di laboratorium satuan pendidikan;

[115] Pasal 52 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

h. Teknisi sumber belajar mempersiapkan, merawat, memperbaiki sarana dan prasarana pembelajaran pada satuan pendidikan;

i. Tenaga administrasi menyelenggarakan pelayanan administrasi pada satuan pendidikan;

j. Psikolog memberikan pelayanan bantuan psikologis-pedagogis kepada peserta didik dan pendidik pada pendidikan khusus dan pendidikan anak usia dini;

k. Pekerja sosial pendidikan memberikan layanan bantuan sosiologis-pedagogis kepada peserta didik dan pendidik pada pendidikan khusus atau pendidikan layanan khusus;

l. Terapis memberikan pelayanan bantuan fisiologis-kinesiologis kepada peserta didik pada pendidikan khusus;

m. Tenaga kebersihan dan keamanan memberikan pelayanan kebersihan lingkungan dan keamanan satuan pendidikan.

Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan ini terdiri dari 146 (seratus empat puluh enam) pasal, 39 (tiga puluh sembilan) bab yang terdiri dari, bab I yaitu ketentuan umum (pasal 1), bab II yaitu visi, misi, maksud dan tujuan (pasal 2 s/d pasal 5), bab III yaitu tentang ruang lingkup (pasal 6), bab IV yaitu tentang wajib belajar (pasal 7 dan pasal 8), bab V yaitu tentang jam belajar masyarakat (pasal 9), bab VI tentang prinsip penyelenggaraan pendidikan (pasal 10), bab VII yaitu tentang

penyelenggaraan pendidikan formal yang terdiri dari bagian kesatu tentang umum, bagian kedua tentang pendidikan anak usia dini yang terdiri dari paragraf 1 (satu) tentang fungsi dan tujuan (pasal 12) dan paragraf 2 (dua) tentang bentuk dan jenis satuan pendidikan, bagian ketiga yaitu tentang pendidikan dasar yang terdiri dari paragraf 1 (satu) yaitu tentang fungsi dan tujuan (pasal 14) paragraf 2 (dua) tentang bentuk satuan pendidikan (pasal 15), bagian keempat tentang pendidikan menengah yang terdiri dari paragraf 1 (satu) tentang fungsi dan tujuan (pasal 16 dan pasal 17), paragraf bentuk satuan pendidikan, bagian kelima yaitu mengenai penerimaan peserta didik (pasal 19), bab VIII tentang Penyelenggaraan pendidikan Non formal yang terdiri dari bagian kesatu yaitu umum (pasal 20 dan 21) bagian kedua fungsi dan tujuan (pasal 22), bab IX yaitu penyelenggaraan pendidikan informal (pasal 23 dan 24), bab X tentang penyelenggaraan pendidikan khusus terdiri dari bagian kesatu yaitu umum (pasal 250, bagian kedua tentang pendidikan khusus (pasal 26 s/d 28), bab XI tentang satuan pendidikan (pasal 29 s/d 31), bab XII yaitu tentang satuan pendidikan bertaraf internasional (pasal 32 s/d 37), bab XIII tentang satuan pendidikan berbasis keunggulan lokal (pasal 38 s/d 42), bab XIV yaitu tentang pendirian, penggabungan dan penghapusan satuan pendidikan yang terdiri dari bagian kesatu tentang pendidikan yang diselenggarakan pemerintah, Pemerintah Provinsi dan pemerintah Daerah (pasal 43), bagian kedua tentang pendidikan yang diselenggarakan masyarakat (pasal 44 dan 45), bagian ketiga yaitu pendidikan yang diselenggarakan lembaga pendidikan asing (pasal 46), bagian keempat yaitu

tata cara dan persyaratan perizinan (pasal 47), bab XV yaitu tentang kewajiban dan hak peserta didik (pasal 48), bab XVI yaitu tentang pendidik dan tenaga kependidikan yang terdiri dari bagian kesatu yaitu umum, bagian kedua yaitu tentang jenis, tugas, dan tanggung jawab (pasal 50 s/d 52), bagian ketiga yaitu pengangkatan, penempatan, pemindahan, dan pemberhentian (pasal 53 dan 54), bagian keempat tentang pembinaan karier, promosi dan penghargaan, yang terdiri dari paragraf 1 (satu) yaitu pembinaan karir (pasal 55), paragraf dua yaitu tentang promosi dan penghargaan (pasal 56 s/d59), bagian kelima tentang kewajiban dan hak (pasal 60), bagian keenam tentang larangan (pasal 61), bab XVII tentang peran serta masyarakat yang terdiri dari bagian kesatu tentang umum (pasal 62) bagian kedua tentang fungsi (pasal 63), bagian ketiga tentang komponen peran serta masyarakat (pasal 64), bagian keempat tentang pendidikan berbasis masyarakat (pasal 65 s/d 67) bagian kelima tentang Dewan Pendidikan (pasal 68 dan 69) bagian keenam tentang komite sekolah/madrasah (pasal 79 dan 71), bagian ketujuh tentang larangan (pasal 72), bab XVIII kurikulum (pasal 73), bab XIX tentang akreditasi (pasal 74) bab XX tentang sarana dan prasarana (pasal 75), pasal XXI standar pendidikan terdiri dari bagian kesatu tentang kriteria (pasal 76) bagian kedua tentang standar isi (pasal 77), bagian ketiga tentang standar proses (pasal 78), bagian keempat tentang standar kompetensi lulusan (pasal 79), bagian kelima tentang standar pendidik dan tenaga kependidikan (pasal 80), bagian keenam tentang standar sarana dan prasarana (pasal 81), bagian ketujuh

tentang standar pengelolaan (pasal 82), bagian kedelapan tentang standar pembiayaan (pasal 83), bagian kesembilan tentang pengendalian mutu (pasal 85), bab XXIII tentang kerjasama pendidikanyang terdiri dari bagian kesatu tentang umum (pasal 86), bagian kedua tentang kerjasama LPA dengan satuan pendidikan di Indonesia, yang terdiri dari paragraf 1 (satu) tentang kerjasama penyelenggaraan pendidikan (pasal 87 s/d pasal 89), paragraf kedua tentang kerjasama pengelolaan pendidikan (pasal 90 s/d 92) bab XXIV tentang pengelolaan pendidikan yang terdiri dari bagian kesatu yaitu tentang umum (pasal 93 s/d 95), bagia kedua tentang pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah (pasal 96 s/d 102), bagian ketiga tentang pengelolaan pendidikan oleh penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan masyarakat (pasal 103 s/d 108), bagian keempat (pasal 109 s/d 111), bagian kelima tentang pengelolaan pendidikan oleh satuan atau program pendidikan (pasal 112 s/d 121), bab XXV tentang pendanaan pendidikan dan biaya pendidikan, yang terdiri dari bagian kesatu yaitu tentang umum (pasal 122), bagian kedua tentang tanggung jawab pendanaan pendidikan (pasal 123), bagian ketiga yaitu tentang sumber pendanaan pendidikan (pasal 124), bagian keempat tentang pengelolaan dana pendidikan (pasal 125 dan 126), bab XXVI tentang pengawasan (pasal 127 s/d 133), bab XXVII sanksi (pasal 134 s/d pasal 141), bab XXVIII tentang penyidikan (pasal 142), bab XXIX tentang Ketentuan Pidana (pasal 143), bab XXX tentang ketentuan peralihan dan bab XXXI tentang ketentuan penutup (pasal 145 dan pasal 146).

2. Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

Rancangan peraturan daerah ini disusun berdasarkan kerjasama antara Dinas Pertanian, Peternakan Dan Perikanan Kota Magelang dengan melibatkan instansi terkait di bawah koordinator Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Magelang. Setelah draf rancangan peraturan daerah selesai kemudian disosialisasikan kepada masyarakat dan *stakeholder*/ pihak-pihak terkait, perguruan tinggi/akademisi untuk mencari dan menampung masukan demi masukan kesempurnaan rancangan peraturan daerah yang telah disusun. Rancangan peraturan daerah kemudian disempurnakan dan hasilnya dikirimkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang untuk di paripurnakan menjadi Peraturan Daerah. Karena kesibukan dan padatnya agenda dewan maka sambil menunggu jadwal pembahasan rancangan peraturan daerah juga dikirimkan kepada Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah untuk dikonsultasikan dimana hasilnya sebagai dasar dalam rapat pembahasan dengan panitia khusus (pansus) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[116] Sedangkan untuk peran Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan dalam mengajukan usulan raperda tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (misalnya : pengajuan siapa usulan raperda tsb, peran dalam sosialisasi , urgensi perda bagi dinas dll) adalah sebagai SKPD pengusul raperda dan merupakan inisiatif dari Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang dalam rangka menghadapi permasalahan-

[116] Wawancara dengan Muryanie, Kepala Bagian Hukum Setda Kota Magelang, hari Senin tanggal 6 September 2010 jam 10.00 WIB

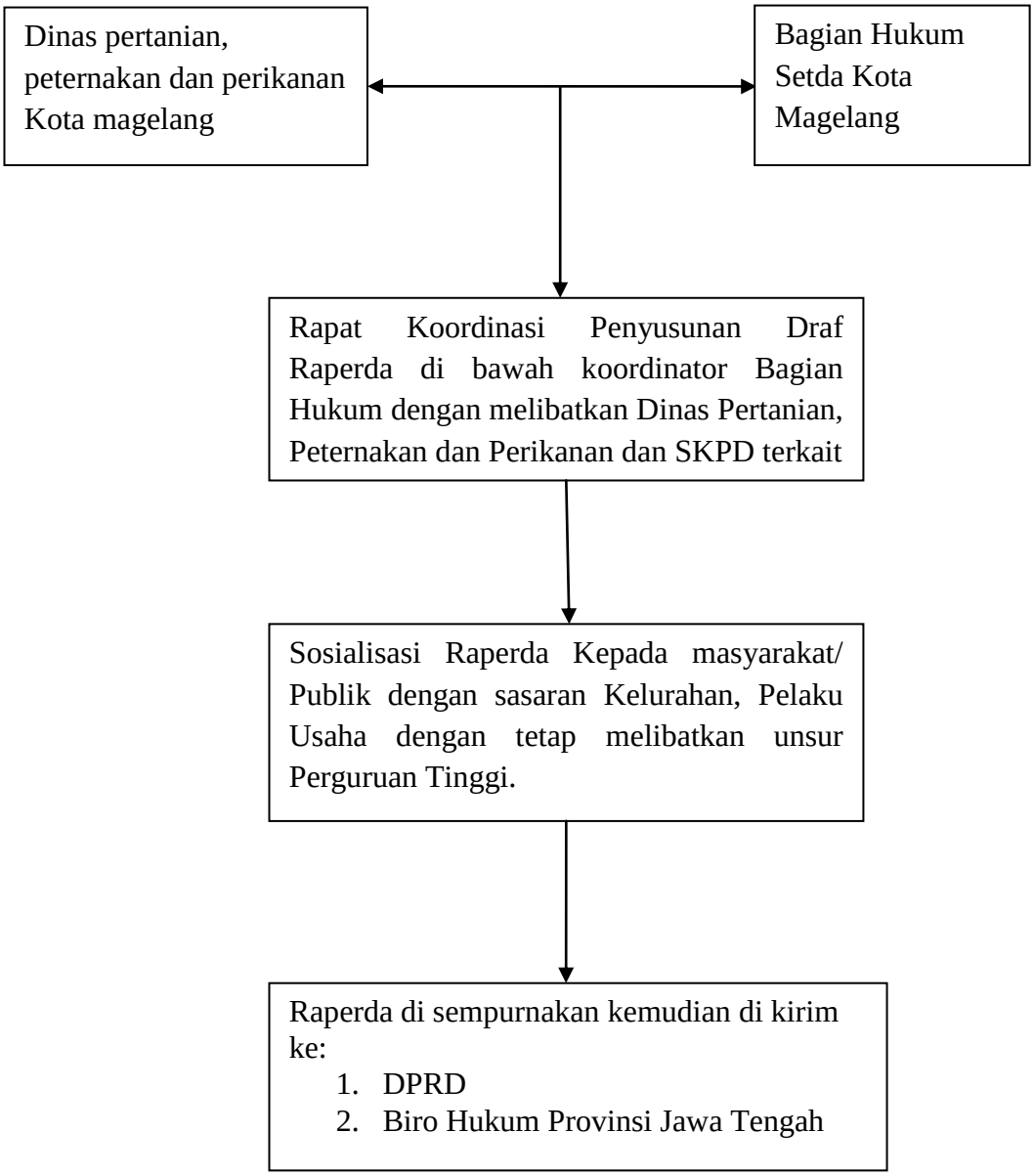
permasalahan peternakan dimasa yang akan datang. Dinas juga berperan dalam tahap-tahap sosialisasi awal kepada instansi terkait, *stakeholder*, kelompok tani, peternak dan masyarakat umum sedangkan Dinas Pertanian , Peternakan dan Perikanan dan Bagian Hukum mempunyai urgensi yang tinggi dalam memecahkan permasalahan-permasalahan peternakan (seperti kasus daging glongongan, wabah flu burung dan flu babi, peternakan yang menyebabkan polusi dan lain-lain) atau pencemaran.[117] Hubungan Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan dengan Pemerintah Kota Magelang dalam hal pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan (misalnya hasil pembahasan draf, rapat teknis atau hubungan timbal balik dengan pemerintah kota dan lain-lain) adalah Adanya pembahasan awal draf dengan Bagian Hukum Setda Kota Magelang, mengadakan rapat-rapat teknis dengan instansi terkait dan Pemerintah Kota Magelang dan adanya bimbingan teknis dalam penyusunan produk hukum daerah dari Pemerintah Kota Magelang.[118]

[117] Wawancara dengan Hadiono, Plt Kepala Bidang Peternakan pada Dinas pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang hari Selasa tanggal 5 Oktober 2010 jam 11.00 WIB

[118] Wawancara dengan Sugiyanto, Ka Sie Produksi dan Sarana Prasarana pada Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang, hari Selasa tanggal 5 Oktober 2010 jam 11.00 WIB

Alur proses pembuatan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan kesehatan hewan dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:[119]

Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan



Sumber : Sekretariat Daerah Kota Magelang

[119] Sumber : Bagian Hukum dan Perundang-Undangan Setda Kota Magelang

Fasilitas yang tersedia untuk melayani masyarakat di Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan ternyata belum didukung dengan kepastian hukum, sehingga diharapkan adanya raperda ini akan memberikan motivasi kepada petugas dalam menjalankan pekerjaannya.[120]

Yang membedakan penyusunannya dengan rancangan peraturan daerah yang lain karena kedua raperda tersebut menyangkut kepentingan orang banyak dan telah mempunyai dasar hukum yang pasti. Dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan telah disusun berdasarkan pada Undang - Undang Nomor 20 Tahun 2003 dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Peternakan dan Kesehatan Hewan disusun berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009.

Dalam rancangan peraturan daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan Pemerintah daerah berkewajiban untuk melindungi usaha peternakan dalam negeri dari persaingan tidak sehat diantara pelaku pasar.[121] Pemerintah daerah juga melakukan pembinaan kemitraan usaha dibidang budidaya ternak berdasarkan perjanjian yang saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan serta berkeadilan. Kemitraan usaha dapat dilakukan antar peternak, antara peternak dan perusahaan

[120] Wawancara dengan Prawerti P , Jabatan Kepala Sub Bag Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kota Magelang, hari Senin tanggal 6 September 2010

[121] Pasal 13 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

peternakan, antara peternak dan perusahaan di bidang lain dan antara perusahaan peternakan dengan pemerintah atau pemerintah daerah. Pemerintah Daerah mengupayakan agar sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budidaya ternak, pemerintah daerah juga memfasilitasi dan membina dalam hal:[122]

a. pengembangan budi daya yang dilakukan oleh peternak dan pihak tertentu yang mempunyai kepentingan khusus,

b. membina dan memberikan fasilitas untuk pertumbuhan dan perkembangan koperasi dan badan usaha di bidang peternakan;

c. memfasilitasi pengembangan unit pasca panen produk hewan skala kecil dan menengah dan memfasilitasi berkembangnya unit pasca panen produk hewan sebagai bahan baku pangan, pakan, farmasi, dan industri;

d. berkembangnya industri pengolahan produk hewan dengan mengutamakan penggunaan bahan baku dari dalam negeri;

e. membina terselenggaranya kemitraan yang sehat antara industri pengolahan dan peternak dan/atau koperasi yang menghasilkan produk hewan yang digunakan sebagai bahan baku industri;

[122] Pasal 18 dan 20 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

f. Pemerintah daerah membangun dan mengelola sistem informasi veteriner dalam rangka terselenggaranya pengawasan dan tersedianya data dan informasi penyakit hewan;[123]

g. Pemerintah daerah melakukan pemberdayaan peternak guna meningkatkan kesejahteraan peternak;[124]

h. Pemerintah daerah mendorong dan memfasilitasi pengembangan produk hewan yang ditetapkan sebagai bahan pangan pokok strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan;

i. Pemerintah daerah melakukan pengawasan dan pembinaan unit usaha yang memproduksi dan/atau mengedarkan produk hewan yang dihasilkan oleh unit usaha skala rumah tangga yang belum memenuhi persyaratan nomor kontrol veteriner.

Selain itu kewajiban pemerintah daerah Kota Magelang dalam hal peternakan dan kesehatan hewan yaitu:[125]

a. Pemerintah daerah berkewajiban untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan. Pemasaran diutamakan untuk membina peningkatan produksi dan konsumsi protein hewani dalam mewujudkan

[123] Pasal 24 ayat (2) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

[124] Pasal 58 ayat (3) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

[125] Pasal 19 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

ketersediaan pangan bergizi seimbang bagi masyarakat dengan tetap meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha peternakan

b. Pemerintah daerah berkewajiban untuk menciptaka iklim usaha yang sehat dalam bidang peternakan dan produk hewan.

c. Pemerintah daerah wajib memiliki rumah potong hewan yang memenuhi persyaratan tekhnis[126]

d. Dalam hal suatu daerah tertentu dinyatakan sebagai daerah wabah, Pemerintah daerah wajib menutup daerah tertentu yang tertular, untuk melakukan pengamanan, pemberantasan dan pengobatan hewan, serta pengalokasian dana yang memadai.[127]

Sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam peraturan daerah ini adalah

a. Pemerintah daerah sesuai kewenangannya melakukan pengamanan terhadap penyalit hewan menular strategis,[128]

b. Pemerintah daerah sesuai kewenangannya melakukan pengawasan atas peredaran obat hewan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;[129]

[126] Pasal 40 ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

[127] Pasal 28 ayat (2) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

[128] Pasal 25 ayat (2) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

c. Dalam rangka menjamin produk hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal, pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, dan pengujian produk hewan;[130]

d. Pemerintah daerah sesuai dengan kewenagannya wajib menyelenggarakan penjaminan higiene dan sanitasi, kegiatan higiene dan sanitasi dilakukan oleh dokter hewan yang berwenang di bidang kesehatan masyarakat veteriner;

e. Pemerintah daerah mengantisipasi ancaman terhadap kesehatan masyarakat yang ditimbulkan oleh hewan dan/atau perubahan lingkungan sebagai dampak bencana alam yang memerlukan kesiagaan dan cara penanggulangan terhadap *zoonosis*, masalah higiene, dan sanitasi lingkungan;[131]

f. Pemerintah daerah melindungi peternak dari perbuatan yang mengandung unsur pemerasan oleh pihak lain untuk memperoleh pendapatan yang layak;

---

[129] Pasal 32 ayat (3) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

[130] Pasal 37 ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

[131] Pasal 55 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

g. Pemerintah daerah mencegah penyelenggaraan kemitraan usaha di bidang peternakan dan kesehatan hewan yang menyebabkan terjadinya eksploitasi yang merugikan peternakan dan masyarakat.[132]

Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan mengatur tentang pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan yang merupakan penyelenggaraan kesehatan hewan dan kesehatan lingkungan dalam bentuk pengamatan dan pengidentifikasian, pencegahan, pengamanan, pemberantasan, dan/atau pengobatan. Urusan kesehatan hewan dilakukan dengan pendekatan pemeliharaan, peningkatan kesehatan (*promotif*), pencegahan penyakit (*preventif*), penyembuhan penyakit (*kuratif*), dan pemulihan kesehatan (*rehabilitatif*) yang dilaksanakan secara menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan. Dalam rangka mengefektifkan pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan, melalui berbagai pendekatan dalam urusan kesehatan hewan, pemerintah daerah mengembangkan kebijakan kesehatan hewan untuk menjamin keterpaduan dan kesinambungan penyelenggaraan kesehatan hewan di berbagai lingkungan ekosistem.[133]

[132] Pasal 59 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

[133] Pasal 21 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

Sedangkan untuk pengamanan terhadap penyakit hewan dilaksanakan melalui:[134]

a. Penetapan penyakit hewan menular strategis;

b. Penetapan kawasan pengamanan penyakit hewan;

c. Penerapan prosediur *biosafety* dan *biosecurity*;

d. Pengebalan hewan;

e. Pengawasan lalu lintas hewan, produk hewan, dan media pembawa penyakit hewan lainnya di luar wilayah kerja karantina;

f. Pelaksanaan kesiagaan darurat veteriner;

g. Penerapan kewaspadaan dini.

Dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan, diatur juga mengenai obat hewan, kesehatan masyarakat veteriner dan kesejahteraan hewan yang meliputi kesehatan masyarakat veteriner, usaha pemotongan hewan dan unggas, penanganan, peredaran dan pemeriksaan ulang daging, usaha persusuan, kesejahteraan hewan, pemberdayaan peternak dan usaha di bidang peternakan dan kesehatan hewan, pengembangan sumber daya manusia, penyidikan, sanksi administratif, ketentuan pidana dan ketentuan penutup.

[134] Pasal 24 ayat (2) Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

Dalam hal sanksi admistratif terhadap pihak-pihak yang melanggar ketentuan dalam peraturan daerah ini, dapat berupa:

a. Teguran/peringatan;
b. Penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran;
c. Pencabutan izin;
d. Pengenaan denda, yang kesemuanya diatur dengan peraturan walikota.

Sedangkan ketentuan pidana bagi pihak yang melanggar peraturan daerah ini terdapat ketentuan bahwa setiap orang atau badan yang terbukti melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) yaitu usaha rumah potong hewan atau rumah potong unggas, Pasal 41 ayat (1) yaitu tentang daging yang berasal dari luar daerah harus dilengkapi surat keterangan kesehatan dan asal daging serta harus diperiksa ulang kesehatannya oleh dokter hewan dan/atau petugas. Pasal 43 yaitu tentang larangan menjual, mengedarkan, menyimpan, mengolah daging dan/atau bagian lainnya yang berasal dari daging ilegal, daging gelonggongan, daging oplosan, daging yang diberi bahan pengawet berbahaya yang dapat berpengaruh terhadap kualitas daging serta daging yang tidak memenuhi syarat-syarat kesehatan dan tidak layak konsumsi, Pasal 44 yaitu tentang daging yang di bawa keluar dari rumah potong hewan atau rumah potong

unggas harus diangkut dengan kendaraan pengangkut khusus daging sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan Pasal 50 ayat 2 yaitu tentang larangan memalsu, mencampuri, membubuhi susu dengan apapun juga atau mengurangi, merubah susunan susu dengan cara apapun sehingga merusak atau mengurangi kualitas susu sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) selain itu juga dikenakan pidana sesuai ketentuan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan.

Dalam penyusunan Raperda tentang Penyelenggaraan Sistem Pendidikan dan Raperda tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan, terdapat kekhususan dibanding dengan Raperda lain di Kota Magelang kekhususan tersebut adalah:

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

    a. Sebagai amanat dari pelaksanaan Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pendidikan dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

    b. Untuk melaksanakan wajib belajar 9 (Sembilan) tahun dan menyongsong wajib belajar 12 (duabelas) tahun di Kota Magelang

2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

   a. Sebagai amanat dari pelaksanaan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

   b. Untuk memberikan kepastian hukum, keadilan dan ketentraman masyarakat dalam penyelenggaraan semua kegiatan yang berkaitan dengan peternakan dan kesehatan hewan.

C. Faktor-faktor yang melatarbelakangi pemerintah daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tentang sistem penyelenggaraan pendidikan dan peternakan dan kesehatan hewan

a. Raperda Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

Raperda ini mulai disusun dalam awal tahun 2009 karena kompleknya permasalahan dan substansi yang diatur, maka draf raperda baru selesai dalam bulan Oktober 2009 yang kemudian dalam bulan November 2009 disosialisasikan kepada masyarakat/kalangan pendidik dan dalam bulan Desember 2009 dikirimkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang dan Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah.[135]

[135] Wawancara dengan Prawerti P, Kepala Sub Bag Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kota Magelang, hari Senin tanggal 6 September 2010

Dasar dikeluarkannya Raperda/Perda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan berdasarkan atas permasalahan yang timbul dan ditemui di lapangan oleh Dinas Pendidikan Kota Magelang yaitu belum adanya kesepahaman dan kesepakatan serta persamaan presepsi tentang penyelenggaraan pendidikan di Kota Magelang, baik pembiayaan maupun yang lainnya. Hubungan Dinas Pendidikan Kota Magelang dengan Pemerintah Kota Magelang dalam hal pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan adalah Hubungan cukup baik dan sinergis, Pemerintah Kota Magelang melalui Bagian Hukum sangat pro aktif dan memotori penyusunan raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan ini. Peran Dinas Pendidikan dalam menyiapkan usulan raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan yaitu Dinas Pendidikan selalu aktif mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan materi yang berhubungan dengan penyusunan raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Dinas pendidikan selalu aktif mencari bahan referensi/pendukung dari berbagai sumber dalam penyusunan maupun pembahasan raperda tersebut. Cara yang ditempuh oleh Dinas Pendidikan berkaitan dengan proses pengajuan suatu permasalahan, sehingga bisa diterima oleh Pemerintah Kota untuk dijadikan Raperda/Perda yaitu Dinas Pendidikan yang bekerja sama dengan Dewan Pendidikan membentuk Tim Penyusun yang terdiri dari berbagai unsur. Setelah draf raperda selesai disusun maka raperda kemudian dibahas oleh Dinas, Bagian dan *stakeholder* yang terkait. Pembahasan dan perbaikan dilakukan berkali-kali

sesuai hasil rapat pembahasan, Draf final dikordinasikan ke Bagian Hukum untuk selanjutnya dikirim ke DPRD yang selanjutnya dibahas ditingkat pansus untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.[136] Dibuatnya raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan adalah sesuai dengan visi dan misi pendidikan daerah di Kota Magelang yaitu terwujudnya pendidikan yang bermutu, dinamis, kreatif, inovatif untuk membentuk manusia yang cerdas, berbudaya dan berakhlak mulia.

Sedangkan misi pendidikan daerah adalah:[137]

1) melaksanakan pelayanan yang prima di bidang administrasi dan informasi pendidikan serta pelayanan pengembangan karier tenaga pendidik dan kependidikan secara transparan dan akuntabel;
2) melaksanakan pembinaan dan pengembangan pendidikan pada jenjang Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah yang responsif gender;
3) melaksanakan pembinaan dan pengembangan tenaga pendidikan pada jalur pendidikan formal dan pendidikan non formal menuju tercapainya sumber daya manusia berdaya saing tinggi, maju, mandiri dan produktif;

[136] Wawancara dengan Bambang Sartono, Kepala Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang

[137] Pasal 3 Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

4) melaksanakan pembinaan dan pengembangan minat baca dan budaya baca;
5) melaksanakan pembinaan dan kepengawasan secara umum;
6) membangun budaya sekolah yang meliputi budaya akademik dan budaya sosial dengan memperhatikan budaya lokal;
7) mewujudkan manusia yang memiliki dan mengamalkan nilai-nilai keimanan dan ketakwaan.

Maksud disusunnya raperda penyelenggaraan pendidikan daerah adalah mengupayakan pemerataan pendidikan berkualitas, menjamin perluasan akses dan biaya pendidikan yang terjangkau bagi masyarakat. Tujuan diadakannya penyelenggaraan pendidikan daerah adalah menjamin keberlangsungan proses pendidikan untuk berkembangnya potensi peserta didik di daerah, agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berbudi pekerti luhur, sehat, berilmu, cakap, kreatif, inovatif, berbudaya, mandiri, percaya diri, dan menjadi warga masyarakat yang demokratis, berwawasan global serta bertanggungjawab. Ruang lingkup yang diatur dalam peraturan daerah ini mencakup:

1) Penyelenggaraan pendidikan;
2) Pengelolaan pendidikan;
3) Pendanaan Pendidikan.

b. Raperda Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Rancangan peraturan daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan disusun bulan September s/d Oktober 2009 dan disosialisasikan dalam bulan November 2009 setelah dilakukan perbaikan terhadap raperda, maka hasilnya dikirim ke DPRD Kota Magelang dan Biro hukum Provinsi Jawa Tengah dalam bulan Desember 2009.[138] Dasar disusunnya Raperda tentang Peternakan dan Kesehatan adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, sedangkan yang menjadi alasan penyusunan raperda tersebut adalah :

1) hewan mempunyai peranan penting dalam penyediaan pangan asal hewan dan hasil hewan lainnya serta jasa untuk kesejahteraan masyarakat;

2) kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner mempunyai peran penting dalam meningkatkan produktivitas ternak dan melindungi masyarakat dari bahaya residu dan cemaran mikroba yang terkandung di dalamnya sebagai akibat perlakuan selama produksi dan peredaran bahan pangan asal hewan,

3) dalam perkembangan pelaksanaannya diperlukan adanya payung hukum yang langsung dan bersifat operasional untuk pengaturannya.

[138] Wawancara dengan Muryanie, Kepala Bagian Hukum Kota Magelang, hari senin tanggal 6 September 2010 jam. 10.00 WIB

Cara yang ditempuh oleh Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan berkaitan dengan proses pengajuan suatu permasalahan sehingga bisa diterima oleh Pemerintah Kota untuk dijadikan Raperda/Perda yaitu dengan melakukan koordinasi dan konsultasi ke Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Jawa Tengah dan ke Departemen/Kementrian Pertanian, melakukan koordinasi dengan Bagian Hukum Setda Kota Magelang dalam pengajuan draf raperda, Melaksanakan rapat-rapat intern dinas, rapat-rapat kordinasi dengan instansi terkait dan *stakeholder* dan mengajukan Nota Dinas Ke Walikota Magelang dalam rangka pembahasan raperda. Maksud ditetapkannya Peraturan Daerah ini adalah memberikan dasar hukum dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sehingga terwujud kesehatan hewan yang melindungi kesehatan manusia dan hewan beserta ekosistemnya sebagai prasyarat terselenggaranya peternakan yang maju, berdaya saing dan berkelanjutan serta penyediaan pangan yang aman, sehat, utuh dan halal. Tujuan peraturan daerah ini adalah:[139]

1) mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggungjawab dan berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

[139] Pasal 2 ayat 1 dan 2 Rancangan Peraturan Daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan.

2) mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing dan berkelanjutan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat;
3) mengembangkan sumber daya hewan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat;
4) memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan.

D. Faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang

a. Rancangan Peraturan Daerah Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

Dalam menyiapkan dan menyusun Peraturan Daerah Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Pemerintah Daerah Kota Magelang faktor pendukungnya adalah adanya desakan dan dukungan *stekholder* pendidikan tentang perlunya peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, ketersedianya anggaran untuk penyusunan rancangan peraturan daerah, dan semangat serta dukungan dari legislatif/DPRD sehingga ketika dikirim ke DPRD segera mendapat tanggapan dan dibahas oleh DPRD. Sedangkan faktor penghambat adalah sangat luas dan kompleksnya permasalahan pendidikan, (misalnya :

tekhnis pembelajaran, kurikulum, SDM tenaga pendidik, sarana dan prasarana) dan minimnya referensi perundang-undangan yang dimiliki oleh tim penyusun.[140]

b. Rancangan Peraturan Daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

Dalam menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan terdapat beberapa faktor pendukung yaitu tersedianya fasilitas untuk melayani masyarakat khususnya dalam bidang peternakan seperti IB (kawin suntik), salon anjing, dan sebagainya namun belum didukung dengan kepastian hukum. Faktor pendukung dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan adalah adanya bantuan dan bimbingan tekhnis dari Bagian Hukum Setda Kota Magelang, adanya potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam di bidang peternakan dan kesehatan hewan di Kota Magelang dan adanya dukungan program sistem kesehatan hewan nasional dari Kementrian Pertanian. Faktor pendukung lain yang paling mendasar adalah dengan terbitnya Undang - Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan dimana diharapkan dalam pelaksanaaanya ada kepastian hukum bagi petugas dalam memberikan pelayanan dibidang peternakan

[140] Wawancara dengan Muryanie, Kepala Bagian Hukum Kota Magelang, hari Senin tanggal 6 September 2010 jam. 10.00 WIB

dimana tujuan akhirnya adalah meningkatkan kesejahteraan dan kesehatan manusia.[141]

Sedangkan faktor penghambat adalah belum adanya Peraturan Pemerintah yang menindaklanjuti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, kesulitan dalam penyusunan landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis, serta keterbatasan SDM yang memahami peraturan Perundang-undangan dibidang Peternakan dan Kesehatan Hewan.[142]

[141] *ibid*

[142] Wawancara dengan Prawerti P, Kepala Sub Bagian Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kota Magelang, pada hari Senin tanggal 6 September 2010 jam. 10.00 WIB

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Peran Pemerintah Daerah Kota Magelang dalam pembentukan kedua peraturan daerah tersebut adalah dengan mengkoordinasikan, mengarahkan dan melaksanakan kegiatan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk-produk hukum daerah serta tugas lain di bidang perundang-undangan yang meliputi tahapan mengumpulkan dan menyiapkan bahan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk - produk hukum daerah, melaksanakan koordinasi, melaksanakan kajian, melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaannya yang hasilnya berupa raperda yang dikirimkan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau legislatif daerah. Tahapan-tahapan persiapan khusus yang dilalui oleh pemerintah daerah Kota Magelang dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan raperda Perternakan dan Kesehatan Hewan adalah :

   a. Raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

      Rancangan Peraturan Daerah ini disusun oleh Dinas Pendidikan Kota Magelang dengan melibatkan Dewan pendidikan Kota Magelang dimana pelaksanannya dibawah koordinator Bagian Hukum Setda Kota Magelang melaksanakan pembahasan raperda tentang Sistem

Penyelenggaraan Pendidikan. Setelah draf rancangan peraturan daaerah selesai kemudian disosialisasikan kepada masyarakat dan *stakeholder*/pihak-pihak terkait, perguruan tinggi/akademisi untuk mencari dan menampung masukan demi masukan kesempurnaan rancangan peraturan daerah yang telah disusun, Rancangan peraturan daerah yang telah disempurnakan hasilnya dikirimkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang untuk di paripurnakan dan segera dilaksanakan mendapat pembahasannya , sehingga apabila telah disetujui segera ditetapkan menjadi Peraturan daerah.

b. Rancangan Peraturan Daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Rancangan peraturan daerah ini disusun berdasarkan kerjasama antara Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang dengan melibatkan instansi terkait di bawah koordinator Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Magelang. Setelah draf rancangan peraturan daerah selesai kemudian disosialisasikan kepada masyarakat dan *stakeholder*/ pihak-pihak terkait, perguruan tinggi/akademisi untuk mencari dan menampung masukan demi masukan kesempurnaan rancangan peraturan daerah yang telah disusun. Rancangan peraturan daerah yang telah disempurnakan kemudian hasilnya dikirimkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang untuk di paripurnakan dan dilaksanakan pembahasannya sehingga apabila disetujui akan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Usulan raperda

merupakan inisiatif dari Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kota Magelang dalam rangka menghadapi permasalahan-permasalahan peternakan dimasa yang akan datan. Dinas juga berperan dalam tahap-tahap sosialisasi awal kepada instansi terkait, *stakeholder*, kelompok tani, peternak dan masyarakat umum sedangkan Bagian Hukum mempunyai urgensi yang tinggi dalam memecahkan permasalahan-permasalahan dalam bidang peternakan (seperti kasus daging glongongan, wabah flu burung dan flu babi, peternakan yang menyebabkan polusi dan lain-lain) atau pencemaran.

2. Faktor-faktor yang melatarbelakangi pemerintah daerah mengeluarkan kedua raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan raperda tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

   a. Raperda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

      Dasar dikeluarkannya Raperda/Perda tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan berdasarkan atas permasalahan yang timbul dan ditemui di lapangan oleh Dinas Pendidikan Kota Magelang yaitu belum adanya kesepahaman dan kesepakatan serta persamaan presepsi tentang penyelenggaraan pendidikan di Kota Magelang, baik pembiayaan maupun yang lainnya.

b. Raperda tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Maksud ditetapkannya Peraturan Daerah ini adalah memberikan dasar hukum dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sehingga terwujud kesehatan hewan yang melindungi kesehatan manusia dan hewan beserta ekosistemnya sebagai prasyarat terselenggaranya peternakan yang maju, berdaya saing dan berkelanjutan serta penyediaan pangan yang aman, sehat, utuh dan halal.

3. Faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan rancangan peraturan daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Magelang :

a. Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

Dalam menyiapkan dan menyusun Peraturan Daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Pemerintah Daerah Kota Magelang faktor pendukung adalah :

(1) adanya desakan dan dukungan *stakeholder* pendidikan tentang perlunya Peraturan Daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan;

(2) ketersedianya anggaran untuk penyusunan rancangan peraturan daerah; dan semangat serta dukungan dari legislatif/DPRD

sehingga ketika dikirim ke DPRD segera mendapat tanggapan dan dibahas oleh DPRD.

Sedangkan faktor penghambat adalah :

(1) sangat luas dan kompleksnya permasalahan pendidikan, (misalnya : tekhnis pembelajaran, kurikulum, SDM tenaga pendidik, sarana dan prasarana) yang berakibat kurang meratanya kualitas pendidikan, kurang berkembangnya potensi diri anak didik dan sumber pembiayaan pendidikan.

(2) minimnya referensi perundang-undangan yang dimiliki oleh tim penyusun yang mengakibatkan lamanya dalam proses penyusunan raperda.

b. Rancangan Peraturan Daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah Kota Magelang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terdapat beberapa faktor pendukung yaitu

(1) tersedianya fasilitas untuk melayani masyarakat khususnya dalam bidang peternakan seperti IB (kawin suntik), salon anjing, dan sebagainya namun belum didukung dengan kepastian hukum petugas dalam melaksanakan tugasnya;

(2) terbitnya Undang - Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan diharapkan ada pedoman

maupun petunjuk pelaksanaan bagi petugas dalam memberikan pelayanan di bidang peternakan dimana tujuan akhirnya adalah meningkatkan kesejahteraan dan kesehatan manusia;

(3) adanya bantuan dan bimbingan tekhnis dari Bagian Hukum Setda Kota Magelang;

(4) adanya potensi sumberdaya manusia dan sumber daya alam di bidang peternakan dan kesehatan Hewan di Kota Magelang,

(5) adanya dukungan program sistem kesehatan hewan nasional dari kementerian pertanian.

Sedangkan faktor penghambat adalah :

(1) belum adanya Peraturan pemerintah yang menindaklanjuti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang berakibat banyak materi dan subtansi yang diatur dalam raperda yang harus disesuaikan dengan aturan-aturan tekhnis untuk mengatur materi dan subtansi dalam raperda;

(2) kesulitan dalam penyusunan landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis sehingga banyak macam yang menjadi pertimbangan , ketentuan dan alas an dari disusunnya raperda; dan

(3) keterbatasan sumber daya manusia (SDM) yang memahami peraturan Perundang-undangan dibidang Peternakan dan Kesehatan hewan yang berakibat waktu dalam penyusunan raperda menjadi lebih lama dari waktu yang telah direncanakan.

B. SARAN

1. Dalam proses pembentukan peraturan daerah kedepan diharapkan Pemerintah daerah Kota Magelang lebih mengedepankan kerjasama antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah agar kepentingan masyarakat dapat tertampung dan tersalurkan dalam rangka mewujudkan demokrasi dalam bidang pemerintah khususnya dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Dalam rangka harmonisasi pembentukan peraturan daerah dengan perundang-undangan yang ada di Indonesia, hendaknya kementerian terkait yang diberi tugas menangani peraturan daerah agar segara mendesign program dan kegiatan bertahap dan terencana mulai dari kegiatan identifikasi permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah, penentuan program penanganan, evaluasi dan monitoring perkembangan mengenai intensitas dan bobot penerapan di semua daerah, termasuk juga di Kota Magelang.

3. Hubungan antara instansi terkait dan pihak terkait/stakeholder hendaknya ditingkatkan dan lebih dilibatkan oleh pemerintah daerah Kota Magelang dalam rangka pembentukan peraturan-peraturan yang lain sehingga di harapkan peraturan daerah tersebut dalam berjalan dengan efektif setelah diundangkan karena tercapainya keselarasan antara pembuat undang-undang dengan pelaksana undang-undang dilapangan , sehingga tidak menimbulkan keraguan dan banyak penyimpangan dalam pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Ahsir Thohar, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta, 2004.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Ind-Hill.co, 1992.

Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Amrico, Bandung, 1994.

Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1993.

Hamid Attamimi, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi UI, Jakarta, 1990.

HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

H. Kaelan dan Ahmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, Paradigma, Yogyakarta, 2007

Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cet. I, Ind. Hill-CO, Jakarta, 1997.

Jimly Assiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Cetakan I, Balai Pustaka, Jakarta, 1998.

Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Sekretariat Kepaniteraan MK RI, cetakan pertama, Jakarta, 2006.

Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia* (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Efektif Dan Efisien), Direktur Fasilitasi Dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Cet.VI, Gramedia, Jakarta, 1989.

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia, Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum*, LP3ES, Jakarta, 1995.

Moh. Mahfud M.D, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media,Yogyakarta, 1999.

Ni'matul Huda, SH, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.

Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1985.

Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1989.

Rival G Ahmad, dkk, *Dari Perlemen ke Ruang Publik, Menggagas Proses Pembentukan Peraturan Partisipatif,* Jurnal Jentera, Edisi 2 Tahun 2003, Jakarta, 2003.

Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Cetakan Pertama Juli 2009, Yogyakarta, 2009.

S.F Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2001.

Sri Sumantri M, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni Bandung, 1973.

Tim Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah Depkumham, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, edisi ketiga, Departemen Hukum dan HAM RI, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2009.

B. Perundang-undangan

Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

C. Data Internet

http:/www.wikipedia.org/peraturan perundang-undangan, diakses tgl. 15 September 2010 jam. 11.00 WIB.

Husain Matla, *Otonomi Daerah* : Alat Konglomerasi Internasional, *http://jurnal-ekonomi.org/otonomi* daerah diakses tgl. 28 Juli 2010 jam 13.15 WIB.

I Wayan Sudirta, Penuangan Kebijakan Daerah Dalam Peraturan Daerah, *http://www.legalitas*. Org, diakses tanggal 23 Agustus 2010 jam 15.30 WIB.

Muhamad Waliyadin, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam perspektif Pemerintah, *http://www.legalitas.org*, diakses tanggal 15 September 2010, jam 12.15 WIB.

Pemerintah Daerah Di Indonesia, *http://www.wikipedia.org*, diakses tanggal 20 Mei jam. 20.00 WIB.

Sumber situs resmi Pemerintah Kota Magelang, *http://www.magelangkota.go.id*, diakses pada tanggal 10 April 2010 jam. 22.37 WIB.

Tim Redaksi Tata Nusa, Anotasi Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1945-2002, PT. Tata Nusa, Jakarta, 2003 sebagaimana dikutib oleh I Wayan Sudirta, Penuangan Kebijakan Daerah Dalam Peraturan Daerah, *http://www.legalitas.org*, diakses tanggal 23 Agustus 2010 jam 12.35 WIB.

Togap Simangunsong, Perkembangan Implementasi Otonomi Daerah, Ditjen Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, *http://www.depdagri/.ditjen otda.go.id* diakses tanggal 15 September 2010 jam. 20.30 WIB.

D. Literatur

Bagir Manan, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Media informasi Hukum dan peraturan perundang-undangan* , Direktorat Jenderal Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Republik Indonesia, tanggal 28 Desember 2009.

Bambang Setyadi, sebagaimana dalam makalah yang disampaikan dalam diskusi panel "*Kajian terkhadap kebijakan-kebijakan yang perlu dibuat dalam Perda dalam rangka mendorong pengembangan usaha Mikro, kecil dan Menengah (UMKM)*" di Bank Indonesia tanggal 29 Maret 2007, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan 1 Volume 5 Nomor 2 Agustus 2007.

Muhamad Sapta Murti SH, MA, MKn, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*, Media Informasi hukum dan Perundang-undangan, Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2007.

Mukhamim, *Makalah Tekhnik Penyusunan Peraturan Daerah,* disampaikan dalam workshop nasional bagi anggota DPRD kabupaten/kota tanggal 4-6 Desember 2009 di Hotel Ina Garuda Yogyakarta, hlm. 8-9.

Wicipto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan,* Media Informasi Hukum dan Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, tanggal 4 September 2010.