KEWENANGAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM PENGESAHAN PERATURAN DAERAH DI TINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004, TENTANG PEMERINTAH DAERAH

T E S I S

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Magister (S2) Pada Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Islam Indoensia Yogyakarta

Oleh

S A R T O N O

Nomor Induk Mhs	**: 04 M 0092**
Program Studi	**: Ilmu Hukum**
Bidang Kajian Umum	**: Hukum Tata Negara (HTN)**

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2006

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan Tesis ini kepada Ayahanda (Alhm), dan Ibunda yang tercinta sebagai tanda baktiku padanya, dengan adanya dukungan dari ayahanda dan ibunda sekeluarga sehingga ananda dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya.

KUPERSEMNBAHKAN KEPADA YANG TERCINTA :

*Istriku **Erlina, S.Pd** yang telah banyak memberikan dukungan subangsi pemikiran selama mengikuti proses perkuliahan sampai penyelesaian tesis ini, semoga apa yang telah ia persembahkan hendaknya menjadi amal bhaktinya dan semoga dibalas oleh ALLAH SAW.*

KUPERSEMBAHAKAN KEAPDA YANG TERSAYANG :

*Anakku **Saerly A. Nurhidayah Sartono** yang telah banyak memberikan motipasi selama mengikuti perkulihan, dengan motipasi tersebut akhirnya saya dapat menyelesaikan MEGISTER (S2) ILMU HUKUM UII-YOGYAKARTA Jurusan HTN. Dan persembahan ini juga saya buat hendaknya kelak anakku ini dapat melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi sehingga dapat berbhakti kepada kedua orang tuanya dan berguna bagi bangsa dan negera. Amin...ya .. Robbal 'alamin.*

Pekanbaru,03 Maret 2006
Tertanda :

SARTONO, SH, MH

KEWENANGAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM PENGESAHAN PERATURAN DAERAH DI TINJAU DARI UU NO. 32 TAHUN 2004, TENTANG PEMERINTAH DAERAH

T E S I S

Oleh

S A R T O N O

Nomor Induk Mahasiswa : 04 M 0092
Program Studi : Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Telah disetujui oleh :

Yogyakarta, Tanggal, 13 Januari 2006

Pembimbing I

(DR. ELLYDAR CHAIDIR, SH, M.Hum)

Pembimbing II

(SRI HASTUTI HUSPITA SARI, SH, MH)

Mengetahui :

DIREKTUR PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA

(DR. RIDWAN KHAIRANDY, SH, MH)

LEMBARAN PENGESAHAN

T E S I S

KEWENANGAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM PENGESAHAN PERATURAN DAERAH DI TINJAU DARI UU NO. 32 TAHUN 2004, TENTANG PEMERINTAH DAERAH

Disusun Oleh

S A R T O N O

Nomor Induk Mahasiswa	**: 04 M 0092**
Program Studi	**: Ilmu Hukum**
Bidang Kajian Utama	**: Hukum Tata Negara**

Telah di Pertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal : 03 Maret 2006

Tim Penguji
Ketua

(DR. ELLYDAR CHAIDIR, SH, M.Hum)

Anggota	**Anggota**
SRI HASTUTI HUSPITA SARI, SH, MH	**H. SUDI FAHMI, SH, M.Hum**

Mengetahui :

DIREKTUR PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA

(DR. RIDWAN KHAIRANDY, SH, MH.)

"Motto Diri"

" Di dalam Penciptaan langit dan bumi serta pergantian siang dan malam itu terdapat tanda-tanda kekuasaan Allah bagi orang-orang yang mempunyai pikiran mendalam. Mereka adalah orang-orang yang selalu ingat kepada Allah di saat berdiri, duduk dan berbaring, mereka memikirkan kejadian langit dan bumi."

(QS. Ali-Imran : 190-191)

"Sesungguhnya Allah memerintahkan manusia untuk bersikap adil, ihsan, dan murah hati kepada kerabat dekat, serta mencegah kekejian, kemungkaran, serta permusuhan. Dia mengajarkan kalian agar kalian dapat mengambil pelajaran."

(QS. An-Nahl : 90)

ABSTRAK

Dengan keluarnya UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah telah Terjadi perubahan paradigma system pemerintahan yang semula sentralistik menjadi desentralistik, dengan demikian daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah maka kewenangan yang telah diberikan kepada Provinsi atau Kabupaten/kota ini harus ditindaklanjuti dengan Perda, sehingga akan tercipta kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Berangkat dari kewenangan yang telah diberikan oleh Pemerintah kepada daerah dalam kenyataannya masih adanya ikut campur tangan pemerintah pusat, terbukti dengan di evaluasinya suatu perda yang telah di tetapkan oleh DPRD dan Kepala Daerah secara bersama.

Metode Penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mengkaji muatan konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, serta referensi dan sumber bacaan lainya yang releven dengan topik yang dibahas.

Sedangkan kajian pembahasan permasalahan adalah (1). Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam proses pengesahan Perda ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004, adalah sempitnya waktu untuk mengikuti proses Pengesahan Perda di karenakan banyaknya birokrasi yang harus dilalui sehingga Mendagri, DPRD dan Kepala Daerah harus mampu melalui birokrasi dan sempitnya waktu tersebut, ini terbukti dari tahapan-tahapan yang harus dilalui seperti : Perda yang berkaitan dengan APBD, Pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah, (2). Faktor-Faktor yang mempengaruhi Proses Pengesahan Perda, ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004, faktor Penghambat dari DPRD adalah masih banyaknya birokrasi yang harus dilalui dalam proses pengesahan Perda, Gaya kepemimpinana Kepala daerah berbeda dengan DPRD, Latar belakang kepentingan yang berbeda secara diametric antara pimpinan DPRD dengan kepala daerah, Latar belakang dalam berpolitik dan penyelenggaraan pemerintah yang sangat berbeda di antara kepala daerah dengan anggota DPRD, kurangnya SDM anggota DPRD. Sedangkan Faktor Penunjang Kepala Daerah adalah Telah berpengalaman dalam pembentukan Perda, menguasai Kondisi lapangan, factor penghambat Kepala Daerah adalah adanya beberapa pasal yang tidak adanya kepastian Ligalitas tentang Pengesahan Perda sehingga tidak menghargai hasil keputusan Kepala Daerah tentang penetapan Perda, dengan adanya persetujuan DPRD maka terjadi "Konflik" berkepanjangan antara DPRD dan Kepala Daerah sehingga dapat menghambat proses Pengesahan Perda. (3). Upaya-upaya yang ditempuh untuk mengatasi factor-faktor dalam proses pengesahan peraturan daerah adalah mengajukan Judicial Review terhadap pasal 144 ayat (4), pasal 185 ayat (5) dan Pasal 187 ayat (4) kepada Mahkamah Agung, karena dalam kenyataanya tidak

mendukung sepenuhnya kewenangan pemerintah daerah sehingga menghambat proses Pengesahan Peraturan Daerah. Dan upaya yang terakhir ditempuh UU No. 32 tahun 2004, keberlakuannya seharusnya sesuai dengan asas lex spicialis derogat lexgeneralis yang artinya Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, di dalam UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintah daerah hampir keseluruhan pasal-pasalnya yang menyangkut tentang pengaturan Pemerintah daerah dalam hal pembuatan Perada secara keseluruhan di bahas di UU tersebut, seharusnya tidak lagi dibahas secara lengkap dalam UU tersebut karena sudah ada UU No. 10 tahun 2004, tentang pembetukan peraturan perundang-undangan yang lengkap mengatur Perda serta peraturan lainnya yang menyangkut kepentingan daerah.

KATA PENGANTAR

Rasa Puji syukur Penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas berkah dan limpahan rahmat serta Hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Dengan Judul "**KEWENANGAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM PENGESAHAN PERATURAN DAERAH DI TINJAU DARI UU NO. 32 TAHUN 2004, TENTANG PEMERINTAH DAERAH).**"

Selanjutnya dengan selesainya penulisan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, untuk itu Penulis mengucapkan terima kasih yang sesedar-besarnya kepada :

1. Bapak DR. Ridwan Khairandy, SH, MH selaku Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universita Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Bapak DR. Ir. Erwan Effendi, M.Sc selaku Rektor Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, yang telah banyak memberikan kemudahan kepada penulis selama proses perkulihan.
3. Ibu Hj. Hasnati, SH, MH selaku Dekan Fakultas Hukum Unilak, yang telah banyak memberikan kemudahan serta kesempatan kepada saya untuk berkonsultasi dalam proses perkulihan maupun dalam proses penyelesaian Tesis ini.

4. Ibu DR. Ellydar Chaidir, SH, M. Hum, selaku pembimbing I dimana dengan kesibukan serta ketulusan hati beliau masih berkenan memberikan bimbingan dalam Penulisan Tesis ini.
5. Ibu Sri Hastuti Huspita Sari, SH, MH, selaku pembimbing II yang mana denga kesabarannya serta ketulusannya telah membantu penulis dalam penyelesaian Tesis ini.
6. Bapak/Ibu Dosen Program Magister (S2) Ilmu Hukum UII- Yogayakarta dan Universita Lancang Kuning Pekanbaru yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan wawasan yang lebih luas kepada Penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna, baik subtansi materi maupun teknik penulisannya, untuk itu diharapkan masukan dan kritik yang konstruktif dari berbagai pihak demi kesempurnaannya.

Akhirnya kepada Allah jua kita berserah diri semoga apa yang termuat dalam Tesis ini mendapat Ridho-Nya serta berguna bagi pengembangan Ilmu pengetahun di bidang Hukum Tata Negara khususnya dalam Pengesahan Peraturan Daerah.

Pekanbaru, 03 Maret 2006

PENULIS

SARTONO

DAFTAR ISI

Halaman

Halaman Persetujuan i

Halaman Pengesahan..... ii

Halaman Persembahan iii

Halaman motto Diri iv

Kata Pengantar v

Daftar Isi vi

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 19

C. Tujuan Penelitian 20

D. Kerangka Teori 20

E. Definisi Oprasional 35

F. Metode Penelitian 36

G. Sistematika Penulisan 37

BAB II. TINJAUAN UMUM PERATURAN DAERAH 39

A. Pengertian Peraturan Daerah 39

B. Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah 42

C. Kerangka Dasar berdirinya Peraturan Daerah 51

D. Materi Muatan Peraturan Daerah 53

E. Pergeseran Paragdima Undang –undang tentang Pemerintah Daerah (dari UU No. 5 tahun 1974 s/d UU No. 32 tahun 2004)..... 62

BAB III. KEDUDUKAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN DAERAH SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR. 32 TAHUN 2004..... 68

A. Kedudukan dan Fungsi DPRD 71

B. Tugas dan Wewenang DPRD. 73

C. Hak dan Kewajiban DPRD 74

D. Hubungan DPRD dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah 77

E. Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah. 89

F. Kewenangan Pemerintah Daerah 95

G. Hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Proses Pengesahan Peraturan Daerah sebagai Komunikasi Politik..... 99

H. Peraturan Daerah Sebagai Landasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. 101

BAB IV KEWENANGAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM PENGESAHAN PERATURAN DAERAH DI TINJAU DARI UU NO. 32 TAHUN 2004, TENTANG PEMERINTAH DAERAH..... 112

A. Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam Proses Pengesahan Peraturan daerah ditinjau dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, Tentang Pemerintah Daerah 112

B. Faktor-faktor yang mempengaruhi Proses Pengesahan Peraturan Daerah, ditinjau dari UU Nomor 32 tahun 2004 141

C. Upaya-upaya yang ditempuh untuk mengatasi factor-faktor tersebut dalam proses pengesahan Peraturan Daerah, ditinjau dari UU NO. 32 tahun 2004 169

BAB V. PENUTUP 174

A. Kesimpulan 174

B. Saran-saran 176

DAFTAR PUSTAKA .....

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi derah. Karena itu, pasal 18 ayat (5) amandemen UUD 1945[1] menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dan pasal 18 ayat (6) amandemen UUD 1945, Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan bunyi pasal 18 UUD 1945, maka ada dua pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat disatu sisi dan Pemerintah daerah disisi lain yang berhubungan diantara keduanya dibingkai dalam sistem Negara Kesatuan. Pemerintah Pusat (Pemerintah) menyelenggarakan Pemerintahan Nasional dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Pemerintahan Daerah.

Secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain terbentuknya melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan

---

[1] UUD 1945 *Setelah Amandemen dan Beserta Penjelasannya*, Fokusmedia, Bandung, 2004, hlm, 9

mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi atas pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu desantralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada daerah-daerah.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah. Alasan-alasan ini didasarkan kepada kondisi-kondisi ideal yang diinginkan, sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara. Mengenai alasan-alasan ini, Joseph Riwu Kaho menyatakan sebagai berikut : [2]

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (Game Teori), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani ;
2. Dalam Bidang Politik, penyelenggaraan desntralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat turut serta dalam Pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi ;
3. Dari sudut teknik organisatoris organisasi pemerintah, alasan mengadakan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah ;

[2] Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hlm. 8

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan upaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi atau latar belakang sejarahnya;
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi. Desentralisasi ditentukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Pada saat ini Penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah dengan demikian pusat telah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Juga dalam UU No. 32 tahun 2004, telah menjelaskan bahwa di daerah di bentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004, pasal 10 ayat (1).[3] Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. (2). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana di maksud ayat (1),

[3] Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, *tentang Pemerintah Daerah*, Pasal 10

Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan 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.

Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi merupakan urusan dalam skala Provinsi yang meliputi[4]:

a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
b. Perencanaan, pemenfaatan, dan pengawasan tata ruang;
c. Penyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
e. Penanganan bidang kesehatan ;
f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
g. Penangggulangan masalah sosial lintas Kabupaten/kota;
h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas Kabupaten/kota;
i. Pasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas Kebupaten/kota;
j. Pengendalian lingkungan hidup;
k. Pelayanan pertahanan termasuk lintas Kabupaten/kota;
l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
m. Palayanan administrasi umum pemerintahan;
n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas Kabupaten/kota;
o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/kota;
p. Urusan wajib lainnya yang di amanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya tentang kewenangan membetuk Perda ini telah dipertegas dalam amandemen UUD 1945, pada pasal 42 ayat (1) huruf a disebutkan bahwa : "DPRD

[4] *Ibid*....Pasal 13 ayat (1)

mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama"[5].

Kewenangan membentuk Peraturan daerah ini diatur lagi dalam UU No. 22 tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD : DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang : a. membentuk Perda yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama.".[6]

Sejauh ini pengamatan Kewenangan DPRD pada masa Orde Baru hanya terbatas dalam pembahasan Raperda saja. Itupun tidak terlalu dapat dibanggakan, karena umumnya prakarsa untuk mengajukan rancangan Perda berasal dari pihak Eksekutif/Kepala Daerah.[7] Fakta menunjukan bahwa selama Orde Baru inisiatif mengajukan rancangan Undang-undang semuanya datang dari pihak Pemerintah atau Eksekutif.[8] pada saat pembahasan Perda, anggota DPRD jarang menggunakan hak-hak yang dimiliki karena memang situasi kurang mendukung untuk hal tersebut. Oleh karena itu sering muncul ungkapan DPRD hanya sebagai "Tukang Stempel" (rubber stamp) dari Perda yang telah dirancang oleh Eksekutif.

Hubungan DPRD dan Kepala Daerah pada masa Orde Baru, cendrung sebagai hubungan kekuasaan yang menguasai semua bidang, artinya pemerintah daerah menguasai, mengawasi dan membina rakyat. Kepala daerah yang merangkap kepala wilayah (wakil pusat didaerah) tidak saja membina dan mengawasi partai

---

[5] *Ibid*....Pasal 42 ayat (1) huruf a
[6] UU No. 22 tahun 2003, *tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD DAN DPRD*, pasal 62 ayat (1) huruf a.
[7] M. Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintah dan Politik Orde Baru*, Jakarta, 1997.
[8] M. Sri.Soemantri, *Prosuder dan sistem Perubahan konstitusi*, Alumni bandung, 1994.

politik, organiasasi kemasyarakatan, dan warga masyarakat tetapi juga mengawasi DPRD. Walaupun secara individual anggota DPRD rata-rata memiliki tingkat pendidikan dan kemampuan yang memadai, DPRD praktis tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya, baik sebagai pembuat kebijakan maupun sebagai pengawas. Hal ini terjadi karena secara struktur DPRD (menurut UU No. 5 tahun 1974), merupakan bagian dari Pemda, secara struktural pula dibuat tidak bergigi (seperti hak angket tidak pernah dipergunakan karena diatur dengan undang-undang dan harus mengikuti petunjuk yang ditetapkan oleh Depdagri). Para anggota harus tunduk kepada pemimpin Partai Politk dari pada kepada konstituennya, partai diawasi dan dibina oleh Eksekutif, diawasi oleh Kepala Wilayah dan sarana pendukung pelaksanaan tugas DPRD dikendalikan oleh Kepala Daerah. Birokrasi tidak melayani warga masyarakat melainkan" lebih menguasai warga masyarakat dari pada melayaninya "dan" lebih banyak menyerap sumber daya materi dari pada mendistribusikan sumber daya materiil kepada warga masyarakat". Rakyat tidak memiliki wadah yang mampu memperjuangkan tuntutan kepada DPRD dan Pemerintah.

Reformasi yang telah bergulir di Indonesia dapat mempengaruhi kedudukan DPRD. Reformasi politik melalui penetapan UU No. 31 tahun 1999, tentang Partai Politik. UU No. 4 tahun 1999, tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD, dan UU No. 22 tahun 1999, tentang Pmerintahan Daerah dan UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah telah mengubah pola hubungan DPRD dan Kepala daerah.

Hubungan DPRD dan Kepala Daerah menurut tuntutan reformasi sekarang ini didasarkan pada hubungan yang *demokratis* (berdasarkan asas kerakyatan).

Hubungan demokratis ialah hubungan *kekuasaan segitiga* yang seimbang dan saling kontrol rakyat (warga negara yang berhak memilih dan wadah-wadah yang mewakili). Politis (anggota DPRD dan Kepala Daerah) dan birokrasi (PNS dan Tentara). Melalui pemilihan umum yang lebih *free an fair,* dengan dibantu oleh partai politik pesta pemilu yang menawarkan calon wakil rakyat dan berbagai alternatif program dan kebijakan, rakyat menentukan wakil-wakilnya di DPRD dan atau Kepala Daerah secara langsung ataupun tidak langsung) yang akan membuat keputusan perihal kebijakn publik (APBD dan Perda lainnya) karena itu anggota DPRD bertanggungjawab kepada konstituantennya, dan segala tindak tanduknya akan diawasi oleh wadah-wadah yang dibentuk oleh rakyat, seperti lembaga perlemen, forum Pemerhati Pelayanan Publik, LSM, dan organisasi kemasyarakatan. Secara politik, kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, DPRD merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan-pembuatan keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui perwakilan di lembaga perwakilan.

Para anggota DPRD dan Kepala Daerah secara bersama-sama merumuskan dan menetapkan APBD dan Peraturan Daerah lainnya. Kepala Daerah memimpin Pemerintah Daerah untuk melaksanakan APBD dan Peraturan-peraturan lainya. Sebaliknya DPRD melakukan pengawasan terhadap Kepala Daerah dalam

melaksanakan APBD dan Peraturan Daerah lainnya. Dibawah pengarahan dan pengendalian Kepala Daerah, birokrasi daerah melaksanakan empat tugas, yaitu implementasi kebijakan daerah, penegarakan Perda, memberikan pelayanan publik kepada warga masyarakat daerah, dan mengumpulkan dan mengolah informasi untuk kemudian disampaikan dalam bentuk rekomendasi kepada Kepala Daerah. Para politis dipilih secara langsung oleh rakyat oleh karena itu semua tindakan yang dilakukan haruslah berpihak kepada rakyat, agar kepercayaan yang diberikan kepada para politis mampu mewakili dan memperjuangkan kepentingan rakyat, dan para pegawai negari dalam jajaran birokrasi ini diseleksi dan direkrut berdasarkan kualifikasi pendidikan dan keahlian. Pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh birokrasi daerah, struktur organisasi birokrasi, anggara, jumlah personil, cara melakasanakan dan mempertanggung jawabkan kepada DPRD.

Menurut UUD tahun 1945[9] setelah amandement pasal 20A ayat (1) berbunyi : bahwa DPR dapat melaksanakan beberapa fungsi yaitu : Fungsi DPRD (pembuat Perda APBD dan Perda lainnya), Fungsi Budget (anggaran/APBD), Fungsi Pengawasan (*Control Function*) dan fungsi perwakilan (*Representative function).* Pasal 20A ayat (2) berbunyi : Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPRD mempunyai hak Interpelasi, Hak Angket, dan hak menyatakan pendapat. Bidang-bidang yang menyangkut daerah Otonom Kabupaten/Kota dan daerah otonom Provinsi tersebut. Dari beberapa fungsi yang dijalankan oleh DPRD dalam hubungannya dengan Eksekutif (Pemda), penulis

[9] UUD 1945....Op *Cip,* Pasal 20A ayat (1), hlm. 11

tertarik untuk mencermati Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam hal proses Pengesahan Peraturan Daerah.

Menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pada pasal 19 ayat (2) menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di derah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD[10]. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas ***Desentralisasi***, ***Tugas Pembantuan***, dan ***dekosentrasi*** sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah menggunakan ***Asas Otonomi*** dan tugas pembantuan. Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pemerintah berpedoman kepada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri dari atas : [11]

1. Asas Kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas Kepentingan umum
4. Asas Keterbukaan
5. Asas Proposrsionalitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Akuntabilitas
8. Asas Efisiensi dan
9. Asas Efektifitas

Hakekat Otonomi Daerah Adalah disentralisasikan atau proses pendemokrasian pemerintah dengan keterlibatan langsung masyarakat melalui pendekatan lembaga perwakilan sebagai personifikasi. Dalam tatanan operasional ada dua hal yang ingin dicapai dengan konsep otonomi daerah yaitu *Petama,* kesesuaian

[10] Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, *tentang Otonomi Daerah*, Pasal 19 ayat (2),
[11] *Ibid*....Pasal 20 ayat (1)

antara masalah dengan potensi daerah untuk mengatasi masalah tersebut . *Kedua,* keterkaitan masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan.

Pengertian Otonomi dapat diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*zelfregering*). Hal ini didasarkan dari asal kata auto yang berarti sendiri, nomes yang berarti Pemerintah.[21] hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Bagir Manan[22] menyatakan otonomi mengandung arti kemendirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangga) sendiri. Bagir Manan memberikan pengertian otonomi yang lebih memperjelas hakekat dari otonomi, yakni :

> Kebebasan dan kemendirian (*Vrijheild* dan *selfstandingleid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mendiri dan itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemendirian merupakan hakekat isi otonomi.

Di dalam UU No. 5 tahun 1974 tentang otonomi didefinisikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang belaku. Menurut UU No. 22 tahun 1999, dalam Bab I ketentuan umum. Pasal 1 ayat (1 dan 2) di ungkapkan pengertian otonomi daerah dan daerah otonom. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan daerah otonom, yang selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang

---

[21] Muslimin, Amrah, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah,* Jakarta, 1958. hlm. 4
[22] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat daerah menurut UUD 1945,* Jakarta, PSH, 1993, hlm. 2

mangatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perjalanan sejarah penyelenggara pemerintahan daerah di Indonesia, pemahaman otonomi daerah tersebut dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu :

a. Otonomi yang seluas-luasnya

Istilah Otonomi seluas-luasnya, dirumuskan secara formal di dalam UUDS 1950 pasal 131 ayat (2), yang berbunyi : Kepala daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan pengertian tentang otonomi seluas-luasnya tersebut dikemukan oleh Danurejo dalam Liang Gie[23] mengatakan : Konsepsi tentang otonomi seluas-luasnya hendaknya diartikan sebagai hak/wewenang daerah untuk menyelenggarakan rumah tangganya yang seluas-luasnya.

Syafei[24] mengatakan istilah otonomi seluas-luasnya ini memulai kehidupan sejarahnya di dalam ketatanegaraan kita sejak terbentuknya kembali negara kesatuan dalam pertengahan tahun 1950, sebagaimana tertuang dalam pasal 131 ayat (2) UUDS 1950. lebih lanjut dalam makalahnya di depan Kongres desentralisasi daerah-daerah Otonomi seluruh Indonesia ke I di Bandung, syafei, mendefenisikan otonomi seluas-luasnya sebagai berikut :

> Mengurus dan mengatur rumah tangga daerah yang didasarkan kepada kepentingan daerah dan kebutuhan masyarakat dan daerah seperti di lapangan kemakmuran, kesejahteraan sosial, agama, kebudayaan, ketertiban dan keamanan umum, keadilan dan sebagainya sepanjang kesemuanya titu tidak termasuk atau ditarik ke dalam pengurusan pemerintah pusat atau daerah otonomi yang lebih atas.

---

[23] Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara RI,* Jakarta, Gunung Agung, 1968, hlm. 20.
[24] Syafei, Muh, *Otonomi Seluas-luasnya dalam Negara Kesatuan RI.* Bandung, 1955, hlm. 62-64

b. Otonomi yang Riil

Istilah otonomi yang riil ini muncul di dalam Penjelasan umum UU No. 1 tahun 1957, dimana dijelaskan bahwa pemecahan perihal dasar dan isi otonomi itu hendaknya didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor riil, yang nyata, sehingga dengan demikian dapatlah kiranya diwujudkan keinginan kepentingan umum dalam masyarakat itu.

Sedangkan meurut UU No. 22 tahun 1999, memformulasikan pengertian otonomi nyata (riil) sebagai kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Dengan demikian daerah dapat menghindarkan ketergantungan hidupnya dengan pusat, di pihak lain akan berkembang mekanisme kompetisi antara daerah satu dengan yang lain demi meningkatkan kesejahteraan daerah masing-masing.

c. Otonomi yang bertanggungjawab

Didalam UU No. 5 tahun 1974 dijelaskan yang dimaksud dengan pengertian otonomi yang bertanggugjawab yaitu :

> Pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan sesuai atau tidak bertentangan dangan pengarahan yang telah diberikan, sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah Pide.[25]

[25] Pide, Andi Mustari, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki abad XXI,* Jakarta, PT. Gaya Media Pratama, 1999, hlm. 44-45

UU No. 22 tahun 1999 mendefinisikan otonomi yang betanggungjawab sebagai perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemeberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang luas dipikul oleh daerah dalam mencapi tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta menjaga keutuhan negara kesatuan RI.

Diantara berbagai argumentasi dalam memilih disentralisasi/otonomi, yang sangat banyak diungkapkan adalah antara lain :

1. Efisiensi-efektivitas penyelenggara pemerintah.

   Pemberian kewenangan (*Devolution of autthority)* kepada unit-unit atau satuan pemerintah yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat di hindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakan ketimbang secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini akan berfungsi menyiapkan pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggara pemerintahan agar pemerintah daerah tidak menyimpang dari prinsip NKRI.

2. Pendidikan Politik.

   Menurut Jhon Stuart Mill dalam tulisannya *"Respresentative Government"* menyatakan bahwa dengan adanya pemerintah daerah maka karena itu akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat berpartisi politik, baik dalam

rangka memilih atau memungkinkan untuk dipilih untuk suatu jabatan politik. Mereka yang tidak mempunyai peluang untuk terlibat dalam politik nasional, apalagi secara langsung ikut serta membentuk kebijkasanaan publik secara nasional dan memilih pemimpin nasional, akan mempunyai peluang untuk ikut serta dalam politik lokal, baik dalam pemilihan umum lokal ataupun dalam rangka pembuatan kebijaksanaan publik.[26]

3. Pemerintah daerah merupakan garis politik yang ada didaerah banyak kalangan ilmu politik sepakat bahwa pemerintah daerah merupakan langkah persiapan untuk meniti karier, lanjutan, terutama karir dibidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional.[27]

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang DPRD adalah ;[12]

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Membahas dan menyetujuai Raperda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional :
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Mendagri melalui Gubernur untuk DPRD Kabupaten /kota;
5. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rancana perjanjian internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap recana kerjasama internasional yang dilakukan, oleh Pemerintah Daerah;

---

[26] Afan Gavar. Ryaas Rasid, Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan.* Pustaka Pelajar Yogyakarta, Hlm. 22

[27] *Ibid* ... hlm. 22

[12] *Ibid*....Pasal 42 ayat (1)

8. Memintah laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah.
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.[36]

Dalam Pengesahan Raperda yang bersumber dari kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka kepada daerah diharapkan dapat melahirkan Peraturan Daerah yang "Responsif Populistik" baik kualitas maupun kuanstitas sehingga dapat mensejahterakan masyarakat di daerah.

Akan tetapi dalam kenyataannya, penerapan otonomi daerah kepada daerah-daerah, yang pada prinsipnya telah diberikan otonomi seluas-luasnya masih belum mampu untuk membuat atau melahirkan suatu Peraturan Daerah yang layak dipergunakan untuk kepentingan masyarakat. Salah satu alasan ketidak layakan itu adalah kontraproduktif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Yang perlu kita perhatian, mengapa para pelaksana Pemerintah Daerah (Perda) baik Kepala Daerah maupun DPRD menghasilkan produk yang bisa dikatakan tidak matang.[13] ketidak matangan produk Peraturan Daerah itu di akibatkan tidak matangnya Elit Daerah, dimana hal ini tercermin dari cara mereka membuat kebijakan publik yang hanya mempertimbangkan kebutuhan jangka pendek, misalnya untuk meningkatkan pendapatan Asli Daerah. Mereka mengambil kebijakan membuat aneka macam Peraturan Daerah yang berfungsi memungut dana yang sebesar-besarnya dari

[36] UU No. 22 tahun 2003, *tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD DAN PDRD*, Pasal 62
[13] Toto Sugiatro, *Pembalikan Cara Pikir Pemda*, Kompas 23 Agustus 2003

masyarakat. Mereka pikir dari langka itu merupakan cara efektif meningkatkan penghasilan daerah, pada hal yang terjadi sebaliknya justru akan menyengsarakan masyarakat.

Selanjutnya menurut sumber dari Departemen Dalam Negeri banyak Peraturan Daerah tidak layak untuk diterbitkan. Alasannya antara lain perda-perda tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada serta menimbulkan tumpang tindih dan kerancuan.[14]

Peraturan Daerah yang tidak layak tersebut meliputi berbagai bidang mulai dari pengaturan organisasi Pemerintahan Daerah, kehutanan sampai keuangan. Menteri Dalam Negeri menjelaskan sejak 2001 Departemen Dalam Negeri selalu menerima rekomendasi dari berbagai departemen agar mencabut Perda yang bermasalah. Setiap tahun selalu ada rekomendasi untuk mencabut Perda. Dari banyak perda yang direkomendasikan oleh berbagai departemen untuk dicabut karena alasannya tidak mendukung iklim usaha di Indonesia. Perda-perda tersebut dinilai hanya berorientasi pada pendapatan Asli Daerah tetapi memberatkan pengusaha sehingga kontra produktif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Berdasarkan fenomena diatas terlihat bahwa masih rendahnya kualitas Perda yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah. Begitu juga di Pemerintah Daerah, dari segi kuantitas sejak bergulirnya otonomi daerah yang diatur dengan UU Nomor 22 tahun 1999, keluarnya UU No. 32 tahun 2004 sampai sekarang dari kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah ternyata masih belum banyak yang ditindak lanjuti dengan

[14] Kompas, 24 Agustus 2003

Peraturan Daerah sebagai landasan hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Terkait dengan kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam Pengesahan Peraturan Daerah, maka dalam hal ini penulis mencoba memberikan ilustrasi tentang permasalahan proses Pengesahan Peraturan Daerah. Dari sudut Raperda yang telah disahkan oleh pihak DPRD dan Kepala daerah masih banyak celah dan kelemahan baik dari aspek yuridis maupun aspek operasional. Namun demikian pembahasan Ranperda yang telah dilakukan oleh DPRD dan Kepala Daerah telah menunjukan adanya perubahan mendasar atas sikap anggota DPRD. Perubahan sikap tersebut dilakukan untuk menunjukan jati diri anggota DPRD dan Kepala Daerah kepada masyarakat dan juga dalam rangka mengembalikan hak-hak yang telah dilindungi dan dijamin oleh undang-undang. Tentu saja sikap semacam ini sangat menggembirakan bagi perkembangan demokrasidi Indoensia pada masa mendatang.[15]

Oleh karena itu Perda merupakan Produk hukum dari Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan Organisasi Daerah yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus Perda merupakan bentuk legalitas mendukung pemerintah Provinsi sebagai daerah otonomi.

Sedangkan mengenai kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam membuat Peraturan dan Pengesahan Raperda telah diatur melalui UUD tahun 1945 setelah diamandemen pasal 18 ayat (6) berbunyi "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas

[15] Surandajang, *Arus Balik kekuasaan Pusat ke daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarata, 1999

pembantuan, UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah pasal 136 ayat (1) berbunyi Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujaun bersama DPRD, sedangkan UU No. 22 tahun 2003, *tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD DAN DPRD* juga telah mengatur hal yang sama tentang kewenangan DPRD.

Kalau kita amati dari penjelasan ketiga Undang-undang yang telah dibuat oleh pemerintah tersebut cukup jelas mengatur tentang kewenangan daerah untuk membuat serta mengesahkan Perda. Namun pada kenyataannya kewenganan itu juga tidak mempunyai ligitimasi dalam proses Pembuatan maupun dalam pengesahannya. Terbukti pada UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah pasal 144, ayat[16] :

(4). Dalam hal Raperda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah.

Dan Pada pasal 145 ayat[17]:

(2). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

(4). Paling lama 7 (Tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud.

[16] UU No. 32 tahun 2004, Tentang Pemerintah Daerah, pasal 144 ayat (1-6), hlm, 102
[17] UU No. 32 tahnu 2004.....*Op. Cit* Pasal 145 ayat (1-5), hlm. 103

(5). Apabila Provinsi/kabupaten kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh Peraturan Perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada ***Mahkamah Agung***.

Walaupun kita tahu dalam UU No. 22 tahun 2003, *tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD DAN DPRD,* dan PP. 20 tahun 2001, tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah daerah tidak diatur tentang keberatan bilamana suatu daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan dari Pemerintah atau Menteri Dalam Negeri.

Dari penjelasan pasal yang kita bahas diatas juga cukup jelas mengggambarkan bahwa kewenangan yang telah diberikan kepada DPRD dan Kepala Daerah sudah di abaikan atau dengan kata lain tidak lagi menghargai suatu keputusan yang dibuat oleh Pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang disepakati bersama. Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal yang mengatur tentang penetapan/pengesahan Peraturan Daerah atau peraturan lainnya, telah melanggar prinsip otonomi daerah dan dalam tafsir "kasar" tidak menghargai keputusan DPRD, yang notabene anggotanya adalah hasil pemilihan Umum.[18]

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka perumusan masalah adalah :

1. Bagaimanakah Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam proses Pengesahan Perda ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah ?

[18] B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 143

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Proses Pengesahan Peraturan Daerah, ditinjau dari UU Nomor 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah ?
3. Upaya-upaya apa saja yang ditempuh untuk mengatasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses Pengesahan Perda, ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004. ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam Proses Pengesahan Perda, ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah.
2. Untuk mengkaji Faktor-faktor yang mempengaruhi proses Pengesahan Perda, ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah
3. Untuk menganalisa Upaya-upaya apa yang ditempuh dalam mengatasi faktor-faktor yang memepengaruhi Proses Pengesahan Perda, ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004.

D. Kerangka Teori.

Kedaulatan adalah mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dikatakan oleh Jack H. Nagel, ada dua hal penting yang terkait yaitu lingkup kekuasaan (*Scope of power)*[19] dan jangkauan kekuasaan (*Domain power).* Dalam hubungan ini, pendekatan Negel tadi dapat juga digunakan untuk menganalisis gagasan kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercangkup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan

[19] Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kekuasaan dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hlm. 14.

jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereig*).

Dalam kaitannya dengan lingkungan kedaulatan gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan. Di sini dapat dipersoalkan, misalnya, beberapa dasar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan itu, baik di lapangan DPRD maupun di Kepala Daerah (*The administration of law)*. Sedangkan jangkauan kedaulatan *(domain of sovereignty)*, melalui analisis relational *(relational analysis)* antara 'sovereign dan subject". Terkait soal siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu.

Dalam ilmu hukum, dikenal adanya 5 (lima) teori atau ajaran mengenai siapa yang berdaulatan itu, yaitu.[20] (1). Teori Kedaulatan Tuhan (2). Teori Kedaulatan Raja (3). Teori kedaluatan Negara (4). Teori Kedaulatan Rakyat (5). Teori Kedaulatan Hukum

Pertama, ajaran kedaulatan tuhan menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya kedaulatan tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan. *Kedua.* Ajaran Kedaulatan Raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Pegangan seperti ini muncul terutama setelah periode sekularisasi negara hukum di

---

[20] A. Hamid S. Hattamimi, *Peranan keputusan Presiden RI dalam penyelenggaraan Pemerintahan negera,* Desertasi Program Pascasarjana Univ. Indonesia, Jkarta, 1990, hlm. 126.

Eropa. *Ketiga.* Ajaran kedaulatan Negara adalah realita terhadap kesewenangan Raja yang muncul bersama dengan timbulnya konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropa.

Setelah itu, muncul pula ajaran Kedaulatan Hukum yang menganggap bahwa negara itu sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. Kemudian muncul pula ajaran kedaulatan Rakya yang menyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.

Jika kita berbicara masalah kekuasaan itu semua tidak terlepas masalah kewenangan. Kewenangan adalah kekuasaan. Namun, kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Kedua bentuk pengaruh ini dibedakan dalam keabsahannya. Kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan (*Legitimate power)* sedangkan kekuasaan tidak selalu memiliki keabsahan. Sedangkan menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan *(macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban *(rechter en pliehten*). Berkaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*Zelfregelen)* dan mengelola sendiri (*Zelflesturen)*. Sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Di dalam UU No. 5 tahun 1974 tentang otonomi didefinisikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang belaku. Menurut UU No. 22 tahun 1999, dalam Bab I ketentuan umum. Pasal 1 ayat (1 dan 2) di ungkapkan pengertian otonomi daerah dan daerah otonom. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan daerah otonom, yang selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mangatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang pertama kali mengatur tentang pemerintah daerah pasca Proklamasi Kemerdekaan adalah UU No. 1 tahun 1945. di dalam undang-undang ini ditetapkan tiga jenis daerah otonom yaitu keresidenan, kabupaten dan Kota.[28] pada priode berlakunya undang-undang ini, otonomi daerah diberikan kepada daerah bersamaan pada saat pembentukan daerah melalui undang-undang berupa kewenangan pangkal dan sangat terbatas. Dalam proses perkembangan sejarah otonomi daerah di Indonesia, sampai saat ini banyak Undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, diantara UU tersebut adalah :

1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, tentang Pemerintahn di Daerah.
2. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah.

[28] Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 24

3. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

Disamping undang-undang diatas sebagai landasan teoritis dalam pembahasan permasalahan yang sedang dibahas ini ada beberapa peraturan perundang-undangan lain yang mendukung pemecahan permasalahan antaralain :

1. UUD RI 1945, Amanademen beserta penjelasannya;
2. UU No. 10 Tahun 2004, *tentang Tata Urutan Perundang-Undangan RI;*
3. UU No. 12 Tahun 2003, *tentang Pemilihan Umum;*
4. UU No.33 Tahun 2004, *tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah;*
5. UU No.22 Tahun 2003, *tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD dan DPRD;*
6. PP. No. 20 tahun 2001, tentang Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
7. PP. No.25 tahun 2000, *Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenagnan Propinsi sebagai daerah Otonom;*
8. PP. No.25 thn 2004, *Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata tertib DPRD;*
9. PP.No.105 tahun 2000, *Pengelolaan dan Pertanggungjawabn Keuangan Daerah;*
10. PP. No.20 tahun 2001, *Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah daerah;*
11. Kepres No. 44 tahun 2000, *tentang teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Peraturan pemerintah, dan Rancangan keputusan presiden;*

Untuk membahas permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, teori yang digunakan adalah Teori Demokrasi dalam konteks Negara Demokrasi. Sebagaimana

umunya diketahui bahwa dalam rangka Demokrasi dan pembatasan Kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemencaran kekuasaan, baik secara *horizontal* maupun *vertical*. Hampir semua negara didunia saat ini bagaimanapun sistem politiknya, mengklaim bahwa bentuk pemerintahan adalah demokrasi. Miskipun dalam pelaksanaannya disana sini terdapat perbedaan satu sama lain yang mungkin hanya retorika belaka. Namun pada gilirannya ada negara demokrasi yang menampakkan realitas *Tirannical* dan *Authoritarian.* Menurut Polybius dalam Soehino mengatakan bahwa negara yang pemerintahannya dijalankan oleh rakyat, yang tujuannya untuk melaksanakan kepentingan rakyat itulah yang disebut demokrasi.[29] Montesque menyebutkan demokrasi yaitu didalam negara harus ada kekuasaan legislatif, harus ada kekuasaan eksekutif dan kekuasaan Yudikatif yang terpisah secara tegas. Teori Montesque ini disebut Trias Politica sebagai pemisahan kekuasaan negara secara tegas ternyata tidak sama disemua negara yang menyandang predikat demokrasi. Ada yang menafsirkan bukan sebagai pemisahan kekuasaan melainkan ***pemencaran kekuasaan*** (Distribution Of Pawers) artinya boleh diberi perbedaan antara fungsi legislatif, eksekutif dan Yudikatif namun dalam pelaksanaannya dapat lebih dari satu badan melaksanakan satu fungsi.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction Democratic Theory* memberikan definisi mengenai demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut : sistem politk yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif rakyat dalam pemilihan berkala yang

---

[29] Soehino, *HTN, Teknik Perundang-undangan,* Yogayakarta, Penerbit Liberti, 1981, hlm. 39.

berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik). Pendapat yang dikemukakan oleh Henry Mayo tersebut menurut Dahlan Thaib bahwa sistem politik yang demokrasi itu dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan atau kebijaksanaan umum diselenggarakannya oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu pikiran yang bebas. Kedaulatan Rakyat atau demokrasi modern adalah demokrasi dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang dari dirinya untuk mewakili.[30]

Masih dalam kerangka teori yang sama, demokrasi tidak dapat dipisahkan dari teori kedaulatan rakyat, karena rakyat sendiri yang berdaulat untuk kepentingan rakyat seluruhnya. Dalam Amandement ketiga UUD 1945 dalam pasal I disebutkan bahwa negara Indoensia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang Dasar. [31] Rumusan "kedaulatan berada ditangan rakyat" menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah sangat sentral , sebelum UUD 1945, diamandemen, maka yang melaksanakan kedaulatan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pelaksanaan kekuasaan tertinggi rakyat dalam negara Indonesia adalah sebagai berikut:[32]

1. Rakyat mewakili kepada MPR
2. Rakyat mewakili kepada DPR

---

[30] *Ibid* .....Hlm. 7
[31] Amandemen ketiga UUD 1945, pasal 1 ayat (2)
[32] SF. Marbun, Dkk (penyuting), *Hukum Administrasi Negera*, UII Press Yogyakarta, 2001, hlm. 31

3. Rakyat mewakili kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia berdasarkan UU untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka.
4. Rakyat Mewakili kepada Presiden untuk melaksanakan GBHN
5. Rakyat mewakili kepada Badan Pemeriksa keuangan, untuk menjalankan pemeriksaan keuangan, untuk menjalankan pemeriksaan keuangan negara dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada DPR.

Menurut Dahlan Thaib asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung 2 (dua) arti : *Pertama.* Demokrasi yang berkaitan dengan sistim pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat yang berkata dengan sistim pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua.* Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat.[33]

Menurut Teori Hukum Tata Negara lewat Pemilihan Umum Rakyat melakukan kedaulatannya, yakni kedaulatan politiknya (*The Political Sovereignity*) Teori yang kedua yang akan dipergunakan dalam mendekati permasalahan penelitian ini adalah teori *"Stufenbau des Recht"* dari hans kelsen atau *"The hierarchy of law"* menurut Hans Kalsen bahwa perundang-undangan yang mempunyai jenjang urutan yang tersusun mulai dari atas sampai kebawah sabagai berikut[34]: Grund Normen, Grund Gesetzes, Formelle Gesetzes dan Auto Nome.

---

[33] Dahlan ...*Ibid.* hlm. 7

[34] R. Soeros, *Pengantar Ilmu Hukum,* penerbit PT. Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 131-135.

Berdasarkan teori Hans Kelsen diatas maka peraturan daerah hendaknya tidak boleh bertentangan atau tidak senapas dengan ketentuan yang lebih tinggi jenjangnya oleh karena itu, ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah jenjangnya tidak mempunyai kekuatan mengikat karena tidak taat asas. Untuk lebih memahami teori *"stufenbau des Rechtslebre"* atau *the pure theory of law"* (Teori Murni Tentang Hukum) menurutnya hukum itu tidak lain " *Command of the sovereign*" hendak yang berkuasa. Menurut teori murni tentang hukum, hukum tiada lain dari sistim hukum positif yang dibuat penguasa. Hukum positif ini dapat berupa peraturan perundang-undangan sebagai kaidah umum dan kaidah-kaidah yang terjadi karena putusan hakim sebagai kaidah-kaidah khusus.[35]

Untuk lebih meningkatkan nuansa otonomi daerah, Maka tata urutan perundang-undangan Indonesia dengan melalui TAP MPR No.III/MPR/2000, tersebut telah dicabut oleh pemerintah digantikan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 dengan urutan sebagai berikut : [37]

1. UUD 1945
2. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
3. Keputusan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah.

Melalui UU No. 10 tahun 2004 tersebut, maka peraturan daerah telah disebutkan dalam tata urutan Perundang-undangan Indonesia sebagai perundang

[35] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi,* FH. UII Press, 2003, hlm. 207-208
[37] UU No. 10 tahun 2005, *Tentang Tata Urutan Perundang-undangan RI*

nasional, dengan demikian tujuan pemerintah untuk menertibkan peraturan perundangan sampai ke daerah telah ada pedoman hukumnya.

Untuk lebih memperkuat tata urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia terlebih lagi susunan Raperda yang dalam konsep otonomi daerah diberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri termasuk dalam membuat Perda sebagai tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Manurut Pendapat A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan haruslah memenuhi asas perundang-undangan. Asas Pembentukan Perundang-undangan terbagi dua antara lain : [38]

a. Asas-asas Formil :

1. **Asas Tujuan yang jelas** : Adalah asas ini mencakup tiga hal antaralain Mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijkan umum, Tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, Dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
2. **Asas organ/lembaga yang tepat** : Adalah memberikan penegasan tentang perlunya kejelesan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan-perundang-undangan yang bersangkutan.

[38] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara,* Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm. 336

3. **Asas perlunya pengaturan** : Adalah asas ini tumbuh karena selalau terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.
4. **Asas dapatnya dilaksanakan** : Adalah sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan bersangkutan dalam arti luas dapat diterapkan kepastian hukum yang berlaku.
5. **Asas consensus** : Adalah adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan bersangkutan.

b. Asas-asas material :[39]

1. **Asas tentang terminologi dan sistematikan yang benar** : Adalah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
2. **Asas tentang dapat dikenali** : Adalah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan mehilangan tujuannya sebagai peraturan.
3. Asas berlaku yang sama dalam hukum;
4. Asas kepastian hukum; dan
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Sehubungan dengan Kewenangan pemerintah daerah pada saat ini Undang-undang yang mengatur pemerintah daerah adalah UU No. 32 tahun 2004, tentang

[39] [39] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan*..Ibit, hlm. 340

pemerintahan daerah. Dalam pasal 1 ayat (2) berbunyi : Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahhan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indoensia sebagaimana dimaksud dalam UUD RI tahun 1945. ayat (3). Berbunyi : Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai urusan penyelenggara pemerintahan daerah. Ayat (4). Berbunyi : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Untuk dapat melaksanakan fungsinya, maka kepada Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk membetuk perundang-undangan daerah atau perda.

Landasan Hukum DPRD dan Kepala Daerah Membentuk Peraturan Perundang-undangan Daerah

Menurut UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah pasal 25 huruf a. menyatakan : kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapakan bersama DPRD. Huruf b. berbunyi : kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang mengajukan rancangan perda. Dan huruf c. berbunyi : Kepala Daerah bertugas dan berwenang menetapkan atau mengesahkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Berdasarkan pasal 25 tersebut wewenang membentuk Perda berada pada pemerintah daerah dan DPRD. Mengenai wewenang DPRD ini dipertegas lagi pada pasal 42 ayat (1) huruf a DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda

yang dibahas dengan Kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Selanjutnya pasal 44 ayat (1) huruf a tentang hak DPRD mengajukan Raperda. Khusus mengenai wewenang DPRD membetuk Perda, telah di keluarkan lagi Undang-undang yang baru tentang SUSDUK DPRD yaitu UU No. 22 tahun 2003.

Teknik Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam pembuatan dan pengesahan Peraturan Daerah merupakan kegiatan yang sangat pokok dan mendasar, karena peraturan daerah tersebut akan dijdikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Menurut Irawan Soejito membuat rancangan undang-undang merupakan suatu pekerjaan yang sulit karena dituntut kemampuan memahami materi yang akan diatur. Mereka yang akan berkerja dibidng ini ttentu akan merasakan kesulitan, sedangkan mereka yang menggunakan atau dikenakan UU akan ikut menderita pula.[36]

Oleh karena itu seorang perancang Undang-undang harus mempunyai pengetahuan yang cukup dan menemukan sarinya dari kumpulan fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama dan menuangkannya dalam bentuk peraturan. Dr. Levelt dalam bukunya *Van leideing Voor Locall Belasting Verofeningen*, menyatakan : bahwa membuat undang-undang itu merupakan pekerjaan yang sulit. Untuk itu disamping pengetahuan tentang hukum tata negara dan hukum tata usaha negara diperlukan juga penguasaan sepenuhnya materi yang akan diatur, demikian pula pengalaman rutin.

---

[36] Irawan Soejito, *Membuat Undang-undang.* Leberti, Yoyakarta,1998, hlm. 35

Selanjutnya Sumarjati Hastono mengatakan bahwa dalam tugas menciptakan hukum baru inilah kita bukan keahlian, bukan saja soal yang khusus yang hendak diatur dalam undang-undang baru tersebut, akan tetapi juga dibutuhkan keahlian dari orang membuatnya.

Berdasarkan petunjuk dan perancangan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Biro Hukum Departemen Dalam Negeri tahun 2000, seorang perancang penyusun peraturan daerah dituntut untuk memahami :

1.Jenis-jenis produk hukum tingkat daerah.
2.Kaidah-kaidah hukum
3. Mengauasai meteri yang akan diatur
4.Mempunyai jangkauan jauh kedepan
5.Mempunyai inventaris peraturan perundang-undangan
6.Mampu menuangkan materi yang akan diatur.
7.Menguasai bahasa hukum
8.Menguasai teknik perundang-undangan

Selanjutnya menurut Djoko Prakoso proses pembuatan peraturan daerah terdiri dari lima tahapan : (1). Pembuatan rancangan peraturan daerah (2). Pembahasan peraturan daerah (3). Bentuk peraturan daerah (4). Penetapan dan pengesahan peraturan daerah (5). Pengudangan peraturan daerah

Untuk membuat Peraturan Perundang-undangan telah dikeluarkan Kepres No. 44 tahun 2000, tentang teknik Penyusunan Perundang-undangan yang secara mutatis dan mutandis berlaku pula bagi penyusunan dan perancangan peraturan daerah. Pasal 2 dari keputusan Presiden tersebut menyatakan bahwa teknik penyusunan peraturan perundang-undangan berlaku pula untuk penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan tingakat daerah.

Dalam UU No. 32 tahun 2004[37], pasal 144 ayat (1) menyatakan bahwa rancangan Perda yang telah disetujui bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/walikota untuk ditetapkan sebagai perda. Ayat (2) berbunyi : penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Ayat (3) berbunyi : Racangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) ditetapkan oleh Gubernur atau bupati/walikota paling lama 30 (tiga Puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Ayat (4) berbunyi : dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Ayat (5) berbunyi : dalam hal sahnya Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi "Perda ini dinyatakan sah" dengan mencantumkan tanggal sahnya.

Tinjauan Tentang Aparatur Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditinjau tentang Aparatur pemerintah merupakan roda pemerintahan sehingga seberapa jauh kualitas kemampuan mereka untuk mengerjakan tugas yang dibebankan pemerintah terhadapnya adalah merupakan ukuran untuk sukses atau tindakannya program-program pemerintah. Unsur-unsur pemerintah menurut undang-undang Nomor 8 tahun 1974 terdiri dari pegawai Negeri, pejabat pemerintah dan pejabat negara. Dan

[37] UU No. 32 tahun 2004, *tentang Pemerintahan Daerah*, hlm. 102.

menurut Surat Edaran BAKN No. 03/SE/1976 yang dimaksud dengan pejabat negara adalah : (1). Presiden dan wakil Presiden (2). Anggota DPR-RI dan DPRD (3). Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (4). Ketua, wakil ketua MA dan Hakim Agung (5). Anggota DPA (6). Meteri (7). Kepala Perwakilan RI di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Dubes Luar biasa atau berkuasa penuh. (8). Gubernur Kepala Daerah (9). Wakil Kepala Daerah Propinsi (10). Bupati/walikota (11). Wakil Bupati (12). Pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

E. Defenisi Operasional

Operasional Konsep adalah Sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti, penelitian ini diarahkan untuk mengetahui proses Pengesahan Perda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. oleh karena itu untuk memperoleh kesamaan persepsi dalam memahami judul penelitian dia atas, maka beberapa peristilaan yang digunakan akan penulis berikan definisi operasionalnya yaitu sebagai berikut

1. Kewenangan adalah Kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate Power*).
2. Proses Pengesahan Perda adalah sesuatu yang bertalian dengan proses pengesahan Rancangan Perda yang meliputi landasan Yuridis, kewenangan, materi yang akan diatur dan disinkronisasikan dengan peraturan yang tinggi tingkatannya dan peraturan perundang-undangan lainnya serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
3. Perda selanjutnya disebut Perda adalah salah satu bentuk Perda Provinsi dan/atau Perda Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan urusan otonominya.

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
6. Faktor-faktor yang ditemui dalam Pengesahan Perda adalah berupa faktor internal dan eksternal Kepala Daerah dan anggota DPRD dalam Proses Pengesahan Perda.

F. Metode Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah berkisar pada proses Pengesahan Peraturan Daerah menurut UU No 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah jenis penelitian *Doktrinal.* Pengertian Doktinal adalah digunakan untuk membahas Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dalam proses Pengesahan Peraturan Daerah.

2. Objek Penelitian

Objek Penelitian ini adalah tentang proses Pengesahan Perda, dalam praktek penyelenggaraan Pmerintahan Daerah.

3. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan penelitian ini merupakan penelitian ***Hukum Normatif*** dengan metode pendekatan secara, ***Yuridis, dan politis. Sedangkan pendekatan Yuridis*** dimaksudkan untuk mengkaji pasal-pasal yang ada pada undang-undang atau peraturan lain yang berhubungan dengan Pengesahan Rancangan Peraturan

Daerah. ***Pendekatan Politis*** dimaksudkan untuk mengetahui latar belakang serta alasan suatu perundang-undangan atau suatu kebijakan dikeluarkannya peraturan.

4. Teknik Pengumpulan Data

1. Dalam penulisan karya ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mengkaji muatan konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, serta referensi dan sumber bacaan lainya yang releven dengan topik yang dibahas.

5. Analisa Data

Dalam penelitian ini kami menggunakan analisa data secara deskriptif – kualitatif. Proses Pengesahan Suatu Perda dalam konstitusi di satu sisi, dan implementasi pada tatanan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di sisi lain dilihat sebagai suatu fakta yang kemudian di analisa secara analisis dan sistematis dengan teori-teori yang releven dengan permasalahan di bahas.

G. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri 5 (lima) BAB dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : Merupakan BAB Pendahuluan berisikan Latar Belakang Masalah yang mengkristal dalam identifikasi masalah dan kerangka teori yang menjadi tolak ukur dalam pembahasan lebih lanjut serta metode penelitian serta sistemmatika penulisan.

BAB II : Menguraikan tentang pijakan teoritis dan hukum positif yang bertalian dengan Proses pengesahan Peraturan Daerah yang bersifat pengertian Perda, Prinsip pembentukan Perda, kerangka dasar berdirinya Perda,

materi muatan Perda dan Pergeseran Paradigma Undang-undang tentang Pemerintah Daerah.

BAB III : Memaparkan tentang Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam bentuk dan susunan Pemerintah Daerah dalam Pengesahan Peraturan Daerah sebagai landasan hukum penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

BAB IV : Merupakan penyajian dan analisa data dengan mengacu kepada keterkaitan antara permasalahan, landasan teori, hukum positif dan data hasil penelitian.

BAB V : Merupakan BAB Kesimpulan yaitu kristalisasi dari tulisan pada Bab-bab sebelumnya berupa kesimpulan dan diakhiri dengan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM PERATURAN DAERAH

A. Pengertian Peraturan Daerah

Daerah otonom sebagai satuan pemerintah mendiri yang memiliki wewenang atributif berwenang untuk membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ada pada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai pemegang fungsi DPRD di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi DPRD.

Peraturan Daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh Pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya. Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain.[38]

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*mendebewind)*

dengan demikian Perda merupakan Produk hukum dari Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.

UU No. 22 tahun 1999 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda. [39]

1. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;

---

[38] Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia,* Penerbit Mandar Maju, Bandung. 1998

[39] Bagir Manan, , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* PSH fh UII. Yogyakarta, 2002. Hlm 136-143

2. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.
5. Keputusan Kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
6. Perda dan keputusan kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
7. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah).

Perda meurupakan hasil bersama antara Gubernur/Bupati/walikota dengan DPRD. Karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut. [40]

a. Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan daerah.

[40] Ibid hlm 77-86

b. Unsur Kepala Daerah adalah Keikutsertaan Kepala Daerah dalam pembentukan Perda, mencakup kegiatan-kegiatan : (1) berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Kepala Daerah memegang kekuasaan untuk membentuk Perda, (2) bersama-sama DPRD membahas Ranperda, (3) menetapkan Ranperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda, (4) pengundangan.

c. Unsur Partisipasi adalah Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.

Ada dua sumber partisipasi : (1) Unsur-unsur pemerintahan diluar DRD dan Pemerintah Daerah, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain, (2) Masyarakat.

Ada beberapa syarat pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik dimana syarat ini dapat juga diadopsi untuk pembentukan Perda antara lain :

1. Syarat filosofis, yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (kalau di Indonesia, terakumulasi dalam Pancasila).
2. Syarat Yuridis, yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan (kalu Perda lihat UU No. 22 Tahun 1999 pasal 18 dan 69 Jo. PP No. 25 Tahun 2000 Jo. PP 84 Tahun 2000 Jo. Permendagri dan Otda No. 50 tahun 2000).

Syarat Yuridis terbagi dua :

a. Formal. Yaitu merupakan ketentuan peratiran/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.
b. Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi isi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khusunya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesdaran masyarakat terhadap hukum.

B. Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah

Melalui UU.No. 32 tahun 2004 kedudukan, tugas dan wewenang DPRD mengalami peningkatan yang substansial. Hal ini terlihat dari kedudukan DPRD yang dahulu dalam UU No. 5 tahun 1974 menjadi bagian dari Pemerintah daerah, sekarang terpisah dengan Kepala Daerah. DPRD sebagai Badan Legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Kedudukan DPRD yagn demikian itu akan lebih meneguhkan kedudukan, tugas, dan wewenang DPRD dalam menjalankan fungsi control atau pengawasan terhadap Pemerintah daerah.

Di dalam UU No. 32 tahun 2004 tugas dan wewenang DPRD[41] antara lain :

a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan kepala daerah;
c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-udangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Anggaran

[41] Ada beberapa pendapat mengatakan, wewenang mengandung pengetian tugasdan hak, Bagir Manan berpendapat, wewenang mengandung makna kekuasaan ada pada orang, sedangkan tugas dan hak ada pada pejabat dari organ. Lihat dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otoboni Daerah*, Fusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 69-70

Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah, dan kerja sama internasional di Daerah.

d. 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.
e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
f. Memberikan pendapatan dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan, oleh pemerintah daerah;
h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
i. Membentuk Panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya DPRD mempunyai Hak dan kewajiban, yakni (a) Interpelasi; (b). Angket; dan (c) Menyatakan Pendapat. Hak-hak DPRD tampak sangat diperluas bila kita bandingkan dengan yang ada dalam UU No. 5 tahun 1974 tidak pernah biasa dilaksanakan karena ada berbagai kendala dan tekanan politis dari pemerintah daerah. Hubungan antara kepala daerah dan DPRD sangat tidak seimbang. Hal ini dapat dimengerti karena konteks politik yang terjadi pada masa Orde baru tidak memberi peluang bagi penciptaan kelembagaan politik yang seimbang. Lembaga legislatif hanya dijadikan semacam *Sparring Partner* saja, bukan sebagai pembentuk kebijksanaan public yang menentukan.

Pada masa Pemerintah Oerde Baru, ada usaha yang dilakukan secara sistimatik untuk menjadikan DPRD tidak berfungsi sebagai badan Legislatif. Hal itu

dimulai menepatkan DPRD sebagai bagian dari Pemerintah daerah di samping kepala daerah. Dengan konstruksi yang demikian kepala daerah akan lebih muda menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah, karena Gubernur, Buapti, dan Walikota disamping kedudukannya sebagai Kepala Daerah sekaligus ia juga kepala wilayah yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah.

Hal lain yang umumnya dilakukan dalam rangka melemahkan kedudukan DPRD adalah melalui mekanisme control terhadap lembaga tersebut. Control dapat dilakukan melalui dua cara yang sangat efektif.[42] *Pertama,* dilakukan melalui mekanisme internal di dalam lembaga DPRD. Di daerah ada mekanisme yang tidak tertulis, tatapi sangat mewarnai interaksi antara DPRD dengan kepala daerah, yaitu mekanisme setengah kamar ataupun dengan satu kamar.[43] *Kedua,* Recalling. Jalan terakhir yang dilakukan oleh kepala daerah untuk anggota DPRD yang kritis adalah dengan menyingkirkannya dari kelembagaan tersebut, yang sangat popular di kenal sebagai *recalling.*

Sehubungan dengan tugas dan wewenang DPRD membuat Perda, UU No 22 tahun 1999 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut.: [44]

1. Kepala daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;

---

[42] Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Pustaka Pelajar Kerjasama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2002, hlm. 244-245.

[43] Di dalam mekanisme setengah kamar, pejabat eksekutif dan Ketua DPRD dapat memanggil seseorang anggota DPRD yang memperlihatkan sikap kritis terhadap Kepala daerah dan diberi peringatan untuk tidak melakukan hal itu lagi. Kalau hal itu masih juga tidak untuk mengubah perilaku dan sikap anggota DPRD, maka yang bersangkutan akan dipanggil lagi oleh pimpinan DPRD bersama dengan ketua Praksi, dan juga melibatkan fraksi Abri. Mekanisme yang lengkap untuk menjadikan anggota DPRD popular dikenal sebagai mekanisme "satu kamar". *Ibit.*

[44] Bagir Manan, *Menyonsong ..., Op. cit..,*hlm. 136-143

2. Perda dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan-perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
4. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda banyak enam juta rupiah. [45]
5. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda. [46]
6. Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran Daerah.
7. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah).

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Dibidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat (UU Nomor 22 tahun 1999, Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak menghatur substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat. Perda dibidang tugas pembantuan

---

[45] Biaya paksaan penegakan hukum atau lazim juga disebut "dwangsom" adalah jumlah yang dikenakan pada seseorang yang tidak melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan akibat suatu pelanggaran hukum. Selain sanksi " daya paksa" dan ancaman pidan diatas, Perda dapat juga dapat memuat sanksi lain yang disebut *bestuursdwang* seperti pencabutan izin dan *administratief boete 9bestuurlijkeboete),* yaitu denda yang harus dibayarkan akibat pelanggaran tertentu misalnya denda karena terlambat membayar. Bagir Manan, *Ibit,...,*hlm. 141-142

[46] Keputusan Kepala Daerah dapat bersifat mengatur *(regelen)* atau ketetapan *(beschikking)*. Mengatur dalam arti yang lebih umum, dapat juga mencakup keputusan Kepala Daerah dapat juga dibuat atas kewenangan tertentu yang ditentukan oleh Undang-undang, Bagir Manan, *Ibit,...*Hlm. 142..

hanya mengatur tata cara melaksanakan subtansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat.[47]

Setelah Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 diganti dengan Undang-undangan Nomor 32 tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut : (1). Perda ditetapkan oleh Kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD; (2). Perda dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan-perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.. (3). Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (4). Perda dibentuk berdasarkan pada azas pembentukan peraturan perundang-undangan [48] (5). Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan Raperda.[49] (6). Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,- (lima Puluh Juta rupiah).[50] (7). Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda. [51](8). Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita daerah. (9). Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).

---

[47] Bagir Manan, *Ibit...*, Hlm. 72
[48] UU Nomor 10 tahun 2004, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,* Pasal 5
[49] UU Nomor 32 tahun 2004, *Ibit,* Pasal 139.
[50] UU Nomor 32 tahun 2004, *Ibit,* Pasal 143.
[51] UU Nomor 32 tahun 2004, *Ibit,* Pasal 146.

(10). Pengundangan Perda dalam Lembaran daerah dan Peraturan Kepala daerah dalam Berita daerah.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Buapati/Walikota paling lama 30 (tiga Puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam 30 (tiga Puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.[52]

Suatu peraturan, perundangan tidak berlaku abadi karena perkembangan masyarakat, maka peraturan juga mengalami perubahan ataupun dinyatakan tidak berlaku. Suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak berlaku apabila:

1. Dibatalkan.

   Pembatalan peraturan perundang-undangan dapat secara nyata artinya peraturan perundangan yang baru secara tegas menyebutkan peraturan perundangan lama dicabut. Contohnya Undang-undang Nomor 5Tahun 1974, diganti dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Disamping

[52] UUD 1945, Pasal 20 ayat (5) dan UU Nomor 10 tahun 2004, pasal 43.

itu pembentukan suatu peraturan dapat dilakukan secara diam-diam artinya tidak secara terang menyatakan peraturan itu dicabut. Selanjutnya apabila muncul peraturan yang mengatur sesuatu hal yang sebelumnya sudah diatur oleh peraturan terdahulu dengan diterbitkannya yang baru maka dengan sendirinya peraturan terdahulu dinyatakan tidak berlaku lagi.

2. Undang-undang dinyatakan tidak berlaku apabila waktu berlakunya telah lampau.
3. Pada kenyataanya peraturan perundangan tersebut tidak dapat diberlakukan lagi yang sesuai dengan perkembangan zaman.

Adanya tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut, pada dasarnya adalah merupakan suatu sistem peraturan perundang dengan berbagai konsekuensi sebagai berikut:

1. Setiap produk peraturan perundang-undangan hanya dapat dikeluarkan oleh yang berwenang
2. Sejenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis peraturan perundang-undangannya.
3. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
4. Dikeluarkannya setiap produk peraturan perundang-undangan harus diarahkan dalam rangka menuju terwujudnya masyarakat sebagai diamanatkan dalam tujuan negara.

5. Apabila terdapat suatu produk peraturan perundang-undangan yang tidak taat azas dalam sistem peraturan perundang-undangan maka akan berakibat rusaknya suatu sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri.[53]

Dalam teori perundang-undangan dikenal adanya bentuk perundang undangan tingkat pusat dan bentuk perundang-undangan tingkat daerah,

Menurut Amiroeddin Syarif ada 3 jenis perundang-undangan indonesia saat ini : [54]

1. Jenis-jenis yang ditentukan oleh UUD 1945
2. Peraturan pelaksanaan yang terdapat dalam praktek. Contoh : Keppres, Inpres, Permen, Kepmen, Inmen, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan peraturan negara lainnya.
3. Peraturan-peraturan tingkat daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah

Berdasarkan pendapat Amiroeddin di atas, maka bentuk-bentuk perundang-undangan di tingkat pusat adalah: (1). Undang-undang (2). Keputusan Presiden (3). Keputusan Menteri (4). Keputusan Dirjen (5). Keputusan Badan Negara

Sedangkan bentuk undang-undang di tingkat daerah adalah: (1). Peraturan Daerah Provinsi, (2). Peraturan Daerah Kabupaten, (3). Peraturan Daerah Kota (4). Keputusan Gubernur terbagi dua (a). Keputusan yang bersifat mengatur (Regiling) (b). Keputusan yang bersifat penetapan (Beschkiling) (5). Keputusan Bupati/Walikota

---

[53] Dahlan Thaib, *Tata Cara Mengaplikasikan Peraturtan Perundang-undangan,* (makalah) FH-UII Yogyakarta, 2003.

[54] Amiroeddin Syerif, *Perudang-undangan, dasar, jenis dan teknik membuatnya,* Bina Aksara, Jakarta, 1987, Hlm. 31

ada dua (a). Keputusan yang bersifat mengatur (Regiling) (b). Keputusan yang bersifat penetapan (Beschiling) (6). Instruksi Gubernur, Instruksi Bupati/Walikota.

C. Kerangka Dasar Peraturan Perundang-Undangan

Dalam arangka membuat peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah ada 3 (tiga) dasar atau landasan adalah : [55]

1. Landasan Filosofis; perundang-undangan dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filisofische groundsIag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam.
2. Landasan Sosiologis; suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische groudslog*) apabila ketentuan ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
3. Landasan Yuridis; landasan yuridis (*rechtground*) atau disebut juga landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Landasan yuridis dibedakan pula menjadi dua macam yaitu:
    a. Segi formal yaitu ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada badan pembentuknya.

[55] Amiroeddin Syarif, *Ibit,*, hlm. 91-94

b. Segi material adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur.

Dalam membuat peraturan perundang-undangan selain mempertimbang kan landasan seperti yang tersebut di atas, juga harus memperhatikan azas-azas hukum. Azas hukum merupakan tiang utama bagi setiap pembentukan Undang-undang, menurut Satjipto Rahardjo, azas hukum dapat diartikan sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truch* atau kebenaran asasi.[56]

Asas hukum Menurut Padmo Wahyono dibagi atas dua :

1. Asas pembentukan perundang-undangan.
2. Asas materi hukum.[57] Asas hukum yang menyangkut subtansi Peraturan Perundang-undangan ialah azas hukum yang berkaitan erat dengan materi muat suatu Peraturan Perundang-undangan yang akan dirancang.[58] Tentang jenis azas perundang-undangan ini Amiroeddin Syarif mengemukakan 5 azas yaitu :

1. Azas tingkat hirarki; yaitu suatu perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan inti perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya.

---

[56] Satjipto Raharjo, *Peranan dan Kedudukan Asas-asas Hukum dalam Kerangka Hukum Nasional* (makalah) FH, Universitas Indoensia, 2000.
[57] Padmowadjono dalam Ranny Sautma Hotma Bako, *Penganrta Pembentukan Undang-undang* RI, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
[58] Sunaryati Hartono dalam Ronny Sautma Hotma Bako, Ibit.

2. Undang-undang tidak diganggu gugat; azas ini berkaitan dengan hak menguji perundang-undangan (*foetsingsrecht*) hak menguji secara material dan hal menguji secara formal.

3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat Iexgeneralis*); Undang-undang yang umum adalah yang mengatur persoalan-persoalan pokok secara umum dan berlaku umum pula. Di samping itu ada Undang-undang yang juga menyangkut persoalan pokok tersebut tetapi pengaturannya secara khusus menyimpang dan ketentuan-ketentuan Undang-undang yang umum tersebut.

4. Undang-undang tidak berlaku surut;

5. Undang-undang yang baru menyampingkan Undang-undang yang lama *(lex posteriori derogat lex priori)*: apabila ada sesuatu masalah yang diatur dalam suatu Undang-undang (lama), diatur pula dalam Undang-undang yang baru, maka ketentuan Undang-undang yang baru yang berlaku. [59]

Bertitik tolak dari landasan dan azas perundang-undangan tersebut di atas, maka disusunlah kerangka dasar peraturan perundang-undangan. Secara umum kerangka dasar perundang-undangan memuat hal-hal sehagai berikut ;[60]

1. Judul/penamaan yaitu untuk memberi tanda khusus bahwa Peraturan Perundang-undangan sudah diketahui janis besarnya sejak awal. Dengan membaca judul

[59] Amiroeddin Syarif, Op..cit. hlm. 78-84
[60] Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia,* Cetakan 1, Indonesia Hill, Co Jakarta, 1999, hlm. 63

setiap pembaca sudah dapat mencermati kemungkinan isi dan tujuan selanjutnya. Pada bagian judul ini memuat hal-hal sebagai berikut: (a). Jenis Peraturan Perundang-undangan (b). Nomor Peraturan Perundang-undangan (c) Tahun pembuatan Peraturan Perundang-undangan (d). Nama Peraturan Perundang-undangan

2. Pembukaan yaitu suatu Peraturan Perundang-undangan terdiri dari : (a). Konsideran (b). Dasar hukum
3. Batang tubuh yang memuat rumusan Peraturan Perundang-undangan.
4. Penutup yaitu Peraturan Perundang-undangan yang mengakhiri peraturan yang dibuat tersebut yang memuat : (a). Rumusan perundangan (b). Tanggal pengesahan (c). Penanda tanganan pejabat yang berwenang

D. Materi Muatan Peraturan Daerah

Di dalam ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum diatasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Setelah dikeluarkan Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, yang menggantikan MPR No. III/MPR/2000, ditegaskan dalam pasal 12, bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta

penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan desa yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraaan urusan desa atau yang setingkat serta penjebaran lebih lanjut peraturan poerundang-undangan yang lebih tinggi materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan Peraturan Daerah.

Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur berbagai jenis Pajak dan Retribusi yang sudah dilimpahkan kedaerah. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan yang ada dalam UU No. 34 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang RI Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah. Di dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU tersebut, di tentutkan jenis pajak Provinsi, yang terdiri dari : (a). Pajak Kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air ; (b). Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air; (c). Pajak bahan Bakar kendaraan bermotor; (d). Pajak Pengambnilan dan Pemanfaatan Air bawah tanah dan Permukaan.

Adapun jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari : (a). Pajak Hotel; (b). Pajak restoran (c). Pajak Hiburan; (d). Pajak reklame; (e). Pajak penerangan jalan; (f). Pajak pengambilan bahan Galian Golongan C; (g). Pajak Parkir.

Kemudian dalam Ayat (4) ditentukan, "dengan Perda dapat ditetapkan jenis pajak kabupaten/Kota selain yang ditetapkan dalam Ayat (2) yang memenuhi kreteria sebagai berikut :

a. Bersifat Pajak dan bukan retribusi;

b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai masyarakat di wilayah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;

c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan kepentingan umum.

d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Provinsi dan objek pajak Pusat.

e. Potensinya memadai;

f. Tidak memberikan dampak ekonomi negatif;

g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan

h. Menjaga Kelestarian lingkungan.

Lebih lanjut, dalam pasal 4 ditegaskan, Pajak ditetapkan dengan Perda. Perda tentang pajak tidak berlaku surut. Peraturan daerah tentang pajak dapat mengatur ketentuan mengenai : (a). Pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan /atau sanksinya; (b). Tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluarsa; (c). Asas timbal balik.

Dalam pasal 18 ayat (1) diatur tentang objek retribusi yang terdiri dari (a) jasa Umum; (b) Jasa Usaha; (c) Perizinan tertentu (d). Ayat (2) menegaskan, Retribusi dibagi atas tiga golongan : (a) retribusi Jasa Umum; (b) Retribusi Jasa Usaha; (c) Retribusi Perizinan tertentu.

Di dalam pasal 18 Ayat (4) ditegaskan, dengan Perda dapat ditetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat (3) sesuai dengan kewenangan

otonominya dan memenuhi kreteria yang telah ditetapkan. Kemudian pasal 24 Ayat (1) menyatakan, retribusi ditetapkan dengan Perda. Perda tentang retribusi tidak dapat berlaku surut. Perda tentang retribusi dapat mengatur ketentuan mengenai : (a). Masa retribusi ; (b). Pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan / atau sanksinya. (c). Tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluarsa.

Ketentuan di dalam Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 ini merupakan pedoman bagi daerah Provinsi ataupun Kabupaten/Kota untuk mengatur lebih lanjut materi dan jenis pajak atau retribusi apa saja yang nantinya dapat diatur dalam Perda bagi masing-masing daerah.

Kedudukan Perda dalam Hirarkhi Peraturan Perundang-undangan

Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda ini, baik Perda tingkat Provinsi maupun Perda tingkat Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara Undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan yang lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian Undang-undang lebih tinggi kedudukannya dari Perda provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Karena itu, sesuai prinsip hierarkhi peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

Tetapi, sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945, maka produk DPRD Daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk Pemerintah di pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat Provinsi ataupun Perda tingkat Kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat Pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya. [61]

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mendiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mendiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh samata-mata berdasarkan "Pertingkatan". Melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingakt tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah. [62]

UU No. 22 tahun 1999 pasal 4 Ayat (2) Menegaskan : " daerah Provinsi, daerah Kabupaten/Kota, *masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.* 'maksudnya, Daerah Provinsi tidak membawahkan daerah Kabupaten dan daerah Kota. Tetapi dalam praktek

---

[61] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 2004, hlm. 279-280

[62] Bagir Manan, *teori dan Politik konstitusi,* Cet. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 142.

penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan koordinasi, kerja sama, dan/atau kemitraaan dengan daerah Kabupaten/kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai wilayah Administratif, Gubernur selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten dan daerah Kota.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tetap memiliki hierarkis. Kalau ada tugas pembantuan dari pusat, perda Kabupaten/kota harus tuntuk kepada Perda Provinsi. [63]

Dengan mendasarkan pada ketentuan dalam beberapa ketetapan MPR dan UU Nomor 22 tahun 1999, serta pendapat para ahli ketatanegaraan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan kaputusan menteri sangat stategis dalam memandu penyelenggaraan Pemerintah daerah di era otonomi saat ini, karena aturan pelaksanaannya (PP) belum lengkap.

UU No. 10 tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara. UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Adapun jenis hieararki peraturan perundang-udangan diatur dalam pasal 7 UU No. 10 tahun 2004 berbunyi :

a. UUD Negara RI tahun 1945;

---

[63] Hasil Wawancara Syihabudin dengan Maria Farida Indrati soeprapto, yang ditulis dalam "masalah – masalah yang terkait dengan PewraturanPerundang-undangan Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945," *Tesis,* Program magister Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2003, hlm. 156.

b. Undang-undang / Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Presiden;
e. Peraturan Daerah :
    1. Perda Provinsi;
    2. Perda Kabupaten/Kota;
    3. Perdes/Peraturan yang setingkat

Undang-undang dalam arti luas yang meliputi semua hukum mengatur sesuatu materi atau masalah tertentu. Dalam hubungan itu timbulah persoalan, apakah di dalam suatu Undang-undang itu suatu materi harus diatur seluas-luasnya ataukah sedikit mungkin. Yang harus diatur di dalam Undang-undang adalah apa yang diperlukan di dalam praktek dan tidak lebih dari itu, jadi suatu Undang-undang harus lengkap isinya, tetapi tidak perlu memuat ketentuan-ketentuan yang tidak berguna.[64]

Menyadari adanya Peraturan Perundang-undangan yang sangat banyak, sudah barang tentu diperlukan antisipasi untuk pengaturan lebih lanjut. Suatu peraturan tertentu dapat mengatur hal-hal tertentu yang didelegasikan oleh peraturan lain dibidang penye!enggaraan pemerintahan negara tidak diatur dalam undang-undang atau peraturan lain, demikian seterusnya.[65]

Berdasarkan alasan-alasan praktis, seringkali tidak perlu seluruh materi diatur di dalam undang-undang dalam arti formil, tetapi hanyalah pokok-pokok dan materi itu, sedang peraturan-peraturan pelaksanaannya dapat diatur dalam peraturan

---

[64] Irawan Soejito, *membuat Undang-undang Liberty,* Yogyakarta, 1988, hlm. 123.
[65] Hamid Attamimi S.A. *Peranan Keputusan Presiden RI dalam peneyelenggaraan dalam kurun waktu pelita I-IV,* UI1990, hlm. 9

pemerintah atau peraturan lain.[66] Apakah yang dimaksud dengan màterinya harus lengkap ? Irawan Soejito menjelaskan sebagai berikut: Bahwa suatu Undang-undang harus mengatur suatu materi itu adalah tergantung terutama dan sifat dan wujud undang-undang yang bersàngkutan. Berbicara tentang substansi hukum yang perlu diatur dalam setiap Undang-undang, tidak terlepas dan teori yang diciptakan oleh Rosseau yang menyatakan bahwa suatu Undang-undang harus dibentuk oleh pendapat kehendak umum, dimana hal ini adalah seluruh rakyat yang secara langsung akan mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil.[67]

Sehubungan dengan itu A. Hamid Attamimi mendefinisikan ada 9 materi muatan dan perundangan yaitu :[68]

1. Yang tegas-tegas diperintahkan oleh Undang-undang Dasar dan ketetapan MPR
2. Yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-undang Dasar
3. Yang mengatur kepentingan hak azasi manusia
4. Yang rnengatur hak dan kewajiban warga negara
5. Yang mengatur pembagian kekuasaan negara
6. Yang mengatur organisasi pokok lembaga tertinggi/tinggi negara
7. Yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara
8. Yang mengatur siapa warga negara dan cara memperolehnya warganegara

---

[66] Irawan Soecipto, Ibit

[67] Mana Farida Indrawati, *Ilmu Perundang-undang Dasar-dasar dan Pembentukannya,* UI, Jakarta, 1996, hlm. 140.

[68] Hamid Attamimi S.A. Op, cit. Hlm. 219

9. Yang dinyatakan oleh suatu Undang-undang untuk diatur dengan undang undang.

Bagir Manan, mengajukan lima ukuran untuk menetapkan materi atau objek yang harus diatur dengan Undang-undang yaitu :[69]

1. Materi yang ditetapkan dalam UUD 1945, tedapat ketentuan yang menyatakan hal-hal tertentu diatur dengan Undang undang. Sebelum Undang-undang Dasar 1945 diamandemen, ada 16 hal materi muatan yang secara tegas diperintahkan Undang-undang Dasar 1945 untuk di atur dengan undang-undang. Pada saat ini setelah amandemen ke 4, Undang-undang Dasar 1945 ada 36 materi muatan yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang.
2. Materi yang oleh undang-undang terdahulu akan dibentuk dengan Undang-undang kehakiman terdapat ketentuan, susunan, kekuasaan serta acara dari badan peradilan seperti tersebut dalam Pasal 10 ayat (1) diatur dalam Undang-undang tersendiri. Kenudian dibentuk Undang-undang tentang Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama.
3. Undang-undang dibentuk dalam rangka mencabut atau menambah Undang-undang yang sudah ada;
4. Undang-undang dibentuk karena menyangkut hal yang berkaitan dengan hak-hak dasar atau hak asasi manusia. Jadi materi muatan Undang undang adalah hal-hal yang menyangkut hak asasi manusia.

---

[69] Bagir Manan, Dasar-dasar, Op, cit, hlm. 29

5. Hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak

E. Pergeseran Paradigma Undang-undang Pemerintah Daerah (Dari UU No. 5 Tahun 1974 s/d UU No. 32 tahun 2004).

Dengan diberlakukan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menggantikan Undang-Undang yang lama (UU Nomor 5 Tahun 1974) maka berdasarkan isi yang terkandung didalamnya telah terjadi pergeseran paradigma yang dapat disimpulkan sebagai berikut :

UU No. 5 tahun 1974 disebut sebagai Undang-undang tentang "Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah" yang berarti bahwa Undang-undang tersebut tidak hanya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang berasas desentralisasi, melainkan juga mengatur tentang penyelenggaraan pemerintah daerah yang berasas desentralisasi, ditegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan kepada asas desentralisasi, pelaksanaannya dilakukan bersama-sama dengan dekosentrasi.

UU No. 22 tahun 1999 disebut sebagai Undang-undang tentang "Pemerintahan Daerah" yang berarti penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan asas "desentralisasi" semata-mata, yang mengarah kepada prinsip devolusi; Kepala Daerah semata-mata sebagai "alat daerah" dan tidak merangkap sebagai "kepala wilayah". Pemerintah pusat secara konsisten melakukan kebijakan *off loading* atas berbagai macam urusan (utamanya yang berdampak financial) seraya memformat ulang misi dan visi institusi-institusi publiknya. Transfer (desentralisasi)

kewenangan pengambilan keputusan, baik yuridis maupun politis berbagai urusan public (berikut sumber pembiayaannya) dilakukan pemerintahan pusat kepada daerah.

Ada dua manfaat yang dipetik apabila kondisi tersebut dilakukan, ***pertama*** merupakan bentuk pendidikan politik (political education) bagi elit politik daerah dan dimaksudkan agar pemerintah daerah lebih responsive terhadap perkembangan, serta tuntutan public daerah. Dengan itu akan dapat dicegah terjadinya gerakan "pembangkangan" daerah-daerah yang menjurus desintegrasi nasional. ***Kedua***, agar berbagai urusan public dapat ditangani secara lebih efisien dan efektif mengikuti tuntutan persaingan global. Agar langkah ini membawa hasil, maka dirasa perlu merevitalisasikan kapasitas politik (political capacity) pemerintah-pemerintah daerah di Indonesia dalam mendesain perencanaan kebijakan public daerah, termsuk kemampuan mereka merumuskan visi, tujuan dan strategi alternatif yang efektif berdasar pada skala prioritas yang dapat dipertanggungjawabkan.[70] Desentralisasi politik atau devolusi dalam konteks seperti yang telah dikemukakan, operasionalisasinya adalah pada penegakan kedaulatan pada DPRD di daerah atas nama basis masanya. Lebih dalam dari hal ini factor pengukur tingkat demokrasinya adalah : (a) Political will pemerintah pusat dan derajat dan derajat transfer kewenangan bagi daerah, (b) derajat buaya, prilaku dan sikap yang kondusif bagi pembuatan keputusan dan administrasi yang *decentralized*, (c) kesesuaian kebijakan dan program yang dirancang bagi pembuatan keputusan dan manajemen yang

[70] Abdul Wahab, Solichin, 1990. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, Renika Cipta.

decentralized (d) derajat ketersediaan sumberdaya financial, manusia dan fisik bagi organisasi yang mengemban tanggung jawab yang diserahkan.[71]

Penyelenggaraan Pemerintahan daerah menurut UU No. 32 tahun 2004 merupakan kereksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU No. 22 tahun 1999. bersamaan dengan itu disusul dengan UU No. 33 tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah[72]. UU No. 32 tahun 2004 dilengkapi dengan system pemilihan kepala daerah secara langsung antara lain :

1. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 menganut *"Structural Efficiency model"* sedangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menganut *"Local Democratic Model"*.
2. Penyelenggaraan pemerintah dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 menganut *"Strong Executive System"*, dimana dominasi kekuasaan terletak pada "Kepala Daerah" dalam kedudukannya sebagai "Kepala Wilayah", bahkan DPRD bisa dikontrol oleh Kepala Daerah, sedangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kedudukan daripada diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewenangnya, serta pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dipertegas, yang memungkinkan Kepala Daerah dapat diproses melalui *"impeachment"* apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD. Namun demikian kedudukan DPRD tetap merupakan "mitra sejajar" dengan Kepala

---

[71] Hermawan Sulistyo, 1998. *Kebangsaan, Demokrasi dan Otonomi Daerah, dalam Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Pakistan dan Thailand,* PPW LIPI, Jakarta.
[72] UU No. 33 tahun 2004, *tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah.*

Daerah untuk tetap memelihara *"check and balance"* antara DPRD dan Kepala Daerah serta terpeliharanya efektifitas dan stabilitas pemerintahan daerah.

Latar belakang Situasi dan nuansa pembentukan Undang-undang menurut UU No. 32 tahun 2004, (1) Susunan reformasi mendapat tafsiran yang kurang tepat. (2) DPRD dan Pemerintah daerah "Mabuk" reformasi dan membuat Perda yang tumpang tindih dengan peraturan perunddang-undangan lainnya. (3). Maraknya korupsi di DPRD seluruh Indonesia. (4). DPRD bertindak *"Overacting"* berhadapan dengan kepala Daerah terutama menyangkut laporan pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jebatan kepala Daerah. (5). Amandemen UUD 1945 oleh DPRD.

Asas Pemerintah yang dipergunakan menurut UU No. 32 tahun 20004, (1) dalam menyelenggarakan Pemeraintahan daerah, Pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembatuna. (2). Hak DPRD" dipangkas" dan diperetel (3). DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah, sebagai unsure peneyelenggaraan pemerintah daerah. (4). Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung umu, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh rakyat di daerah bersangkutan.

Bentuk dan Susunan Pemerintah daerah meneurut UU No. 32 tahun 2004, (1). Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembangutan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip NKRI (pasal 1 ayat (2)). (2). DPRD

merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsure peneyelnggaraan pemerintah daerah(pasal 40). [73]

Kewenangan Daerah menurut UU No. 32 tahun 2004,[74] (1). Pemerintah daerah meneyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (Politik luar negeri, Pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal, agama). (2). Urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sasaran dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. (3). Daerah yang memiliki laut diberikan kewenangan untuk mengelola SDA di wilyah laut.

Prinsip otonomi yang dianut, UU No. 32 tahun 2004 otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini (penjelasan umum1,`1 b).

Prinsip yang dipakai dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 adalah prinsip "otonomi yang nyata dan bertanggungjawab" dengan menekankan bahwa pada hakekatnya "otonomi daerah" lebih merupakan kewajiban dari pada hak; sedangkan prinsip otonomi dalam UU No. 22 tahun 1999 adalah "otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab", dengan menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

---

[73] UU No. 32 tahun 2004, *tentang Pemerintah daerah*, Pasal 40

[74] UU No. 32 tahun 2004, Ibit Pasal 10 Ayat (1-2) dan pasal 10 Ayat (1).

Keuangan daerah, UU No. 32 tahun 2004, dalam hal keuangan daerah, rumusan UU No. 32 tahun 2004agak mirip dengan rumusan dalam UU No. 22 tahun 1999. penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah di danai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.

UU No. 5 Tahun 1974 lebih berorientasi kepada paradigma lama dengan menggunakan model *"Functional follow money"* yang lebih menekankan pembiayaan pemerintahan daerah tergantung dari puat melalui SDO dan bantuan pembangunan melalui Inpres, sedangkan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang baru paradigma berubah menjadi *"Money follow function"* melalui pengaturan Undang-undang perimbangan antara pemerintah Pusat dan Daerah (Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999), yang memungkinkan Daerah lebih memiliki prakarsa dan daya proaktif yang tinggi.

UU No. 5 Tahun 1974 meletakkan titik berat otonomi pada Daerah tingkat II, dan Daerah Tingkat I tetap berstatus sebagai daerah otonom yang utuh; sedangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 meletakkan otonomi yang luas dan utuh pada "daerah Kabupaten dan daerah Kota" dan tidak merangkap sebagai "daerah administrasi", sedangkan Provinsi sebagai "daerah otonom" kewenangannya terbatas, dan merangkap sebagai "daerah administrasi", dimana Gubernur sebagai wakil pemerintah menjalankan tugas-tugas yang dilimpahkan dalam rangka dekosentrasi.

BAB III

KEDUDUKAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN DAERAH SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004.

Menghadapi permasalahan Otonomi Daerah yang multi demensi ini maka sejak tahun 2002 telah beredar kampanye untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, yang akhirnya baru dapat diselesaikan pada akhir periode masa jabatan DPR tahun 1999-2004, pada bulan September 2004. Proses pembahasan revisi UU No. 22 tahun 1999 sangat berlarut-larut yang dalam hal tertentu dikaitkan dengan kepentingan politik dari partai-partai tertentu.

Sesuai isi konsideran menimbang UU No. 32 tahun 2004 disebutkan "Bahwa UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.".[75]

Pergantian UU No. 22 tahun 1999 telah di dahului dengan penggantian Undang-undang bidang Politik yaitu : Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbaharui dengan undang-undang nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum; UU No. 4 tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang di perbaharui dengan UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan

---

[75] Konsideran Menimbang Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, *tentang Pemerintahan Daerah*, Surabaya, penerbit Lima Bintang, 2004. hlm. 1.

Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam susunan reformasi maka Undang-undang Dasar RepubliK Indonesia tahun 1945, juga mengalami amandemen sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, 2002) dan khusus menyangkut Pasal 18 tentang Pemerintah daerah mengalami perubahan dan penambahan isi yang cukup signifikan.

Sesuai dengan kondisi politik saat itu maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam UU No. 32 tahun 2004 mengalami perubahan mendasar, dan hampir mirip seperti kembali kepada keadaan dan suasana UU No. 5 tahun 1974. hal itu terlihat dalam rumusan tentang Pemerintah Daerah. Dalam rumusan Pasal 3 ayat (1) undang-undang nomor 32 tahun 2004 disebutkan : Pemerintah daerah adalah :

a. Pemerintah Daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD Provinsi;
b. Pemerintah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah Kabupaten/kota dan DPRD Provinsi.

Lebih jauh dalam pasal 40 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dirumuskan : "DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsure penyelenggaraan pemerintah daerah."[76] Rumusan diatas mirip dengan sis pasal 13 Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 yang berbunyi : "Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD". Hal ini sepintas dapat dianggap sebagai kemunduran, apalagi kalau dikaitkan dengan rumusan Pasal 14 dan 16 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang berbunyi ;'Pasal 14 ayat (1) di daerah dibantuk

[76] *Ibid*.....Pasal 40

DPRD sebagai Badan Legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan Eksekutif daerah. Pasal 16 ayat (2) DPRD sebagai badan Legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Berbeda dengan undang-undang Nomor 4 tahun 1999, maka undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD Kabupaten/kota. Dalam susunan dan kedudukan DPRD Provinsi seperti diatur dalam pasal 52-56 Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 disebutkan :"DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdarakan pemilihan umum." Anggota DPRD hasil pengangkatan dari TNI/.Polri tidak ada lagi sejak pemilu 2004. adapun anggota DPRD Provinsi berjumlah sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang. Keanggotaan DPRD Provinsi diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Anggota DPRD Provinsi berdomisili di ibu Kota Provinsi yang bersangkutan (Pasal 53). Masa jabatan Anggota –anggota DPRD Provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Tentang Susunan dan keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota seperti diatur dalam pasal 68-72 pada garis besarnya sama dengan DPRD Provinsi, kecuali anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat lima orang. Keangotaan DPRD Kabupaten/kota diresmikan dengan Keputusan Gubernur atas nama Presiden dan anggota DPRD kabupaten/kota berdomisili di kota Kabupaten/kota yang bersangkutan.

Untuk dapat menjadi calon anggota DPRD, sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 rahun 2003 tentang pemilihan umum, pasal 60, seseorang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

a. Warga Negara Republik Indonesia yang berumur 21 tahun atau lebih;
b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
c. Berdomisisli di wilyah Negara Kesatuan Repubilik Indonesia;
d. Cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
e. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA dan atau sederajat;
f. Setia kepada Pancasila sebagai dasar Negara, dan Undang-undang Dasar; Negara RI tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
g. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai kamonis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G-30- S/PKI atau organisasi terlarang lainnya.;
h. Tidak sedang dicabut haknya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
i. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
j. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan
k. Terdaftar sebagai pemilih.[77]

Mengenai persyaratan untuk menjadi anggota DPRD ini ada komentar bawah persyaratan tingkat pendidikan terlalu rendah, dan ditakutkan kurang dapat memahami seluk-beluk pemerintah daerah yang cukup jelimet. Disusulkan calon anggota DPRD sebagainya berpendidikan tingkat akademis.

A. Kedudukan dan Fungsi DPRD

Berbeda dengan UU No. 4 tahun 1999 tentang SUSDUK DPRD. Maka dalam UU Nomor 22 tahun 2003 tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD dan DPRD, terdapat perubahan permulasi yang cukup signifikan. Kalau dalam UU No. 4 tahun 1999,

[77] Undang-undang Nomor 12 tahun 2003, *tentang Pemilihan Umum* , Bandung, Fokus Madia, 2003. pasal 60 hlm. 60.

disebutkan : " DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila", berubah menjadi :"DPRD Provinsi merupakan lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat daerah Provinsi". Rumusan ini bernuansa seakan-akan mau kembali kerumusan pasal 13 UU No. 5 tahun 1974, yang berarti DPRD tidak murni lagi sebagai Lembaga Legislatif Daerah, tetapi "berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi, rumusan terakhir tentang kedudukan DPRD seperti terdapat dalam pasal 40 UU No. 32 tahun 2004, berbunyi : "DPRD merupakan lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsure penyelenggara Pemerintahan daerah. Hal yang sama juga terdapat juga pada kedudukan DPRD Kabupaten/Kota, yang berbunyi : "DPRD Kabuapten/Kota merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebgai lembaga Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yang sama , yaitu : (a). Legislasi (b). Anggaran ; dan (c). Pengawasan".

Ternyata fungsi DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota diseragamkan. Hal ini dirinci lagi dalam penjelasan Pasal 61 dan pasal 77 UU No. 22 tahun 2003. dirumuskan bahwa : " yang dimaksud dengan fungsi legisltif adalah legislasi daerah yang mnerupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah Provinsi bersama Gubernur".

Adapun yang dikamsud dengan fungsi anggaran adalah DPRD Provinsi bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD

yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi.

Penjelasan mengenai fungsi pengawasan ialah : "yang dimaksud dengan fungsi pengeasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan Gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah". Rumusan penjelasan yang sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten/Kota dalam penjelasan pasal 77 dengan rumusan sebagai berikut : Pasal 77 hruf (a) : yang dimaksud dengan fungsi legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/kota untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama buapti/walikota. Huruf (b) berbunyi : yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/kota. Huruf (c) berbunyi : yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

B. Tugas dan Wewenang DPRD

Berbeda dengan semangat reformasi tahun 1999, ternyata jalannya demokrasi setelah Pemilu 1999 berjalan agak kurang mulus, terutama dalam berbagai skandal dan tuduhan "politik uang" di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

DPRD merumuskan tugas dan wewenang DPRD dalam Undang-undang Susduk DPRD, yaitu UU No. 22 tahun 2003, ada pergeseran tugas dan wewenang DPDR Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Kalau dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 1999, DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih Gubernur/wakil Gubernur untuk tingkat Provinsi, dan memilih Buapti/wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota untuk tingkat Kabuapten/Kota , maka dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2003, DPRD Provinsi sekedar "mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/wakil Gubernur kepada Presiden melalui menteri Dalam Negeri. Untuk DPRD Kabupaten/kota juga sekedar mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wakil Buapti, dan atau Walikota/wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

C. Hak dan Kewajiban DPRD

Berbeda dengan rumusan UU No. 4 tahun 1999, maka dalam UU No. 22 tahun 2003 telah"*Memangkas"* hak DPRD dan hak anggota DPRD. Tentang hak dan kewajiban DPRD diatur dalam pasal 63-67 menyangkut DPRD Provinsi dan pasal 79-82 untuk DPRD Kabupaten/Kota. Hak dan kewajiban DPRD dipertegas lagi dalam UU No. 32 tahun 2004.

Dalam pasal 43 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa : DPRD mempunyai hak : (1). Interpelasi; (2). Angket; dan (3). Menyatakan pendapat.

Untuk menjelaskan 3 hak DPRD tersebut, maka dalam penjelasan dirumuskan "yang dimaksud dengan hak intrpelasi dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk

meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijkan pemerintah darah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara.

Adapun yang dimaksud dengan hak angket dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan".Terakhir, tentang hak menyatakan pendapat, dijelaskan : "yang dimaksud dengan hak menyatakan pendapat adalah Hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah diserta dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket".

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapatkan persetujuan dari Rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya ¾ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Dari penyebutan dan penjelasan tentang 3 hak DPRD ini menempatkan Gubernur, Bupati, Walikota hanya sekedar untuk mendengarkan "*Uneg-uneg*" DPRD dan menjawab dengan " kalimat-kalimat bersayap", yaitu "akan memperhatikan". Hak DPRD ini tidak tegas dan tidak jelas apa akibat atau sanksi apabila Gubernur, Bupati, Walikota tidak menjalankan sarana atau rekomendasiDPRD. Situasi seperti ini seakan-akan kembali kepada suasana ketika "Orde Baru" dimana kedudukan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) terasa lebih kokoh dari pada DPRD.

Hak Anggota DPRD

Sesuai dengan isi rumusan pasal 64 (untuk DPRD Provinsi) dan pasal 80, UU No. 22 tahun 2003 (Untuk Anggota DPRD Kabupaten/Kota), yang kemudian lebi rinci lagi dalam UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah dalam pasal 44 disebut : Hak Anggota DPRD ialah : (1). Mengajukan rangcangan Peraturan Daerah; (2). Mengajukan pertanyaan (3). Menyampaikan usulan dan pendapat; (4). Memilih dan dipilih; (5). Membela diri; (6). Imunitas; (7). Protokoler; dan (8). Keuangan dan administrative.

Sepintas lalu kelihatan bahwa hak anggota DPRD ini cukup luas dan menarik. Tetapi dalam praktek sulit merealisasikannya, contoh : mengajukan rancanagan Perda. Apa mungkin seorang anggota DPRD menyusun rancangan Peraturan Daerah (Perda) ? ternyata juga sebagian besar hak anggota DPRD ini dahulunya dalam UU No. 22 tahun 1999 adalah hak DPRD bukan hak Anggota.

Kewajiban Anggota DPRD

Selain kedudukan, fungsi, tugas, wewenang, berikut hak DPRD dan hak Anggota DPRD, UU No. 22 tahun 2003 juga mengatur kewajiban Anggota DPRD Provinsi (pasal 65) dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 81) yang rumusannya sama. Selanjutnya UU No. 32 tahun 2004 mengaturnya dalam pasal 45. Disebutkan Anggota DPRD mempunyai kewajiban :

1. Mengamalkan Pancasila melaksanakan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;`
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;

3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
5. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat;
6. Mendahulukan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
7. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah dipilihnya;
8. Menaati Peraturan Tata tertib, Kode Etik dan Sumpah/janji anggota DPRD.
9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait;

D. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya maka salah satu fungsi lembaga Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD adalah dibidang legislative. Keberadaan fungsi DPRD ini tidak dapat dilepaskan dari konsep "*Trias Politica*" yang ditawarkan oleh monstesquieu berpendapat apabila kekuasaan itu berada pada satu tangan maka kekuasaan itu cendrung disalahgunakan. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan ataupun penggunaan kekuasaan yang berlebihan maka kekuasaan itu harus dipisah-pisahkan.[78]

Menurut konsep "Trias Politica" kekuasaan dalam Negara dipisah-pisahkan dalam tiga bidang kekuasaan yakni, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Lebih lanjut dengan system pemisahan kekuasaan tersebut maka

[78] . Dahlan Thaib, *DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. 1994

didalam konsep trias politica terdapat suasana "*Checks and Balance*" karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga-lembaga tersebut. Konsep trias politica setelah diadakan modifikasi dipraktekkan dalam system pemerintahan Negara-negara barat.

Lembaga legislatif kita bukanlah konsep barat. Sebagaimana diketahui menurut UUD 1945 fungsi membuat Undang-undang yang lazim disebut fungsi legislatif bukanlah semata-mata dilaksanakan oleh DPRD. Jelasnya fungsi legislatif dalam system politik dan ketatanegaraan dilaksanakan secara bersama-sama oleh Presiden dan DPRD (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Jadi adalah keliru kalau ada sementara orang ada yang beranggapan bahwa fungsi legislative itu adalah mutlak ada pada DPRD.

Apabila kita tinjau dari sudut pandang UUD 1945 maka pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang persetujuan DPR. Dari rumusan pasal 5 ayat (1) tersebut secara tegas tanpa ragu-ragu dinyatakan bahwa :

1. Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Bahwa Undang-undang yang dibentuk Presiden harus mendapatkan persetujuan DPR.

Kendatipun dari sudut Hukum Tata Negara dapat dapat dipertanyakan perlu tidaknya hal itu dipergunakan oleh DPR, namun ternyata hak ini pulalah yang oleh

banyak kalangan menjelang pemilu 1999 dipertanyakan dan sesudah pelantikan anggota DPR dapat digunakan oleh anggota-anggota DPR pada masa lima tahun masa jabatan.[79] Fakta menunjukkan bahwa dalam praktek Ketatanegaraan selama lebih kurang seperempat abad Orde Baru inisiatif mengajukan rancangan Undang-undang semuanya datang dari pihak pemerintah atau eksekutif.[80]

Namun begitu dengan adanya hubungan kemitraan antara Presiden dan DPR dalam pembuatan Undang-undang maka Presiden/pemerintah tidak bisa membuat peraturan perundang-undangan dengan sewenang-wenang, karena DPR akan membatasinya dengan mengemukan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian terdapat perimbangan kekuasaan antara Presiden atau Pemerintah dengan DPR.

Dalam perimbangan kekuasaan antar pemerintah dengan DPR, nampak gejala bahwa pihak pemerintah dalam kedudukannya sebagai legislatif partner lebih menonjol karena sebab-sebab sebagai berikut.[81]

1. Dewan merupakan suatu forum yang luas sehingga suatu rancangan Undang-undang memerlukan waktu yang lama untuk mendapatkan persetujuan dari Dewan sendiri sebelum rancangan itu diajukan kepada Presiden.
2. Dewan merupakan suatu forum yang terdiri dari berbagai macam golongan/aliran yang mewakili banyak macam kepentingan sehingga sefatnya lebih heterogen dari pada pemerintah.
3. Dalam beberapa bidang tertentu nampak bahwa pemerintah lebih ahli dan berpengalaman dari pada Dewan sehingga dalam menghadapi persoalan tertentu biasanya pemerintah lebih cepat menemukan pemecahannya dari pada Dewan.
4. Lebih-lebih dalam menghadapi rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara, Dewan Perwakilan Rakyat berada dalam posisi yang lemah karena

---

[79] *Ibit.....Dahlan Thaib*

[80] Sri M. Soemantri, *Prosedur dan sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni Bandung, 1994

[81] M. Kusnardi & Saragi Bintan R, *Susunan pembagian Kekuasaan Menurut SistemUUD 1945*, Gramedia, Jakarta, 1989.

setiap rangan yang diajukahn oleh pemerintah kepada dewan lezimnya tidak memberikan kesempatan yang luas kepada dewan karena sempitnya waktu untuk mempelajari rancangan itu secara mendalam. Andaikata waktunya itu cukup, maka masih disangsikan juga apakah anggota-anggota Dewan cukup mempunyai keahlian untuk memberikan tanggapan yang memuaskan terhadap rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara itu.

5. Dengan alasan-alasan Tersebut diatas ditambah dengan kedudukan pemerintah yang tidak tergantung kepada vertounwensvotum (kepercayaan) dari DPR, maka Dewan hanya bersifat *legislative counsil* saja.

Apabila kita lihat dari ketentuan pasal 5 ayat (1) diatas yang merupakan apa yang di negara lain dengan sistem pemerintahan kekuasaan model Montesquieu disebut kekuasaan legislatif, maka di negara Indoensia berdasarkan Undang-undang dasar 1945 kekuasaan itu termasuk dalam kekuasaan pemerintah yang berada ditangan Presiden. Adanya "campur tangan" DPR dalam penyelenggaraan wewenang Presiden dalam membentuk undang-undang ialah karena negera Republik Indonesia merupakan "Recht Staat' yang menghendakai persetujuan rakyat atau wakil-wakil rakyat dalam pembentukan Undang-undang.

Karena hampir seluruh RUU berasal dari inisiatif pemeritah maka seoleh-oleh undang-undang itu tidak dibuat oleh DPR lagi melainkan oleh pemerintah. Lebih dari itu kedudukan pemerintah dibidang legislatif sengat strategis. Karena produk legislatif memerlukan pengesahan dari presiden (lihat pasal 21 ayat (2) UUD 1945, sehingga dalam prakteknya tidak berlebihan apabila kita katakan Presiden menjadi *Chief legislator.*

Kondisi yang terjadi di atas, sama persis kondisi di daerah pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 5 tahun 1974. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari kepala daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah. Klausul ini jelas menepatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam posisi yang lebih rendah dari Gubernur di Provinsi, Bupati di kabupaten dan Walikota di Kota, karena ketika pejabat yang disebut terakhir merupakan aparat pemerintah pusat yang ada didaerah dalam penyelenggaraan system dekonsentrasi. Sebagai pejabat pemerintah pusat di daerah mereka dapat dengan mudah atas nama Presiden dapat melakukan veto, ataupun tidak menganggap ada semua inisiatif kebijaksanaan yang muncul dari lembaga legislatif di daerah. Apalagi pada waktunya ketika konsep sebagai penguasa "Tunggal" diberlakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Dengan adanya "Reformasi" di bidang politik, hukum dan perundang-undangan maka kedudukan DPRD dan Pemerintah Daerah mengalami perubahan mendasar dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

UU No. 32 tahun 2004, memberikan tempat berbeda antara lembaga Legislatif dan lembaga Eksekutif, sesuai dengan isi rumusan undang-undang tersebut yang berbunyi "Di daerah dibentuk DPRD sebagai Dewan Legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah". Sementara itu yang dimaksud dengan pemerintahan Daerah adalah hanya "Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya". Dan yang perlu kita catat adalah "kedudukan" diatara lembaga tersebut bersifat "Sejajar dan menjadi mitra". Kalau ini dikatakan sebagai ide domokrasi dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah daerah, maka kita dapat melihat misi demokrasi yang diemban oleh UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Kedudukan ini akan menjadikan lembaga Perwakilan Yakyat sebagai unsur yang

paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya yang terdapat dalam sistem pemerintahan demokrasi.

Kalau kita bandingkan dengan pengalaman penyelenggaraan pemerintah pada masa lalu (UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU Nomor 22 tahun 1999) dengan masa sekarang (UU Nomor 32 tahun 2004). DPRD menepati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan Kepala Daerah, akan tetapi ada perbedaan-perbedaan yang sangat menonjol dibandingkan dengan DPRD seperti yang sekarang ini. DPRD telah dibekali dengan sejumlah hak yang tentu saja kalau dijakankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut akan mampu memainkan peranan yang sangat kuat dalam menciptakan *Checks and Balance* dengan pihak Pemerintah Daerah. Sehingga segala sesuatu terpulang kembali kepada Dewan itu sendiri untuk mampu atau tidaknya memainkan peran yang diharapkan oleh masyarakat.

Mengenai hubungan DPRD dan Kepala Daerah menurut UU No. 32 tahun 2004, dapat dijelaskan bahwa melalui mekanisme pemilihan umum dan dengan tawaran calon dan program oleh Partai Politik peserta pemilu rakyat yang menurut UU berhak memilih mendelegasikan sebagian kedaulatnya kepada wakil para wakil rakyat daerah sehingga terbentuklah DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten dan Kota. Lembaga DPRD ini menyelenggarakan beberapa fungsi, yaitu fungsi DPRD (Pembuatan Perda APBD dan Perda lainnya), fungsi anggaran (budgeting function), fungsi pengawasan, dan fungsi perwakilan dalam bidang-bidang yang menyangkut kewenangan daerah otonom Kabupaten/Kota dan daerah Otonom Provinsi tersebut.

Untuk melaksanakan fungsi DPRD, para anggota DPRD diberi hak prakarsa (Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah), hak amandemen (mengubah Rancangan Peraturan Daerah baik secara substansial maupun redaksional), dan hak anggaran (termasuk mengajukan RAPBD, mengajukan bentuk dan arah kebijakan anggaran pendapatan dan belanja, menentukan alokasi anggaran menurut program dan alokasi dan sebagainya).

Dalam demokratisasi, ada beberapa prinsip yang harus dipegang dalam menetapkan isu public untuk menjamin pelaksanaan asas kerakyatan, maka semua ketentuan yang : (a) mengatur dan membatasi hak dan kebebasan warga daerah, (b) mengenakan beban pajak, retribusi dan pungutan lainnya kepada warga daerah, dan (c) mendistribusikan dan mengalokasikan berbagai bentuk manfaat materiil kepada warga daerah, harus dibuat dengan persetujuan DPRD. Setiap kebijakan yang menimbulkan kerugian material atau non material bagi sebagian warga masyarakat dan/atau menimbulkan keuntungan material atau non material bagi sebagian warga masyarakat lainnya harus dibuat dengan persetujuan DPRD. Tiada pajak tanpa representasi (*no tax without representation*) merupakan prinsip demokrasi yang dianut oleh pasal 23 UUD 1945. Pembuatan peraturan seperti ini tidak dapat ddelegasikan kepada mereka yang tidak mendapat mandate langsung dari rakyat (melalui pemilu). Birokrasi daerah (Sekretaris daerah, dinas-dinas, bagian dsbnya) tidak mendapatkan mandate dari rakyat untuk atas nama rakyat membuat keputusan bagi rakyat. Mereka mendapat perintah dari politisi untuk melaksanakan keputusan yang dibuat karena mereka memiliki keahlian.

DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan perundang undangan lain, pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah, pelaksanaan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah dan pelaksanaan kerjasama internasional didaerahnya. Pengawasan yang dilakukan DPRD tidak hanya sekedar mencocokkan implementasi dengan peraturandan kebijakan yang sudah ditetapakan tetapi juga bersifat substansif, yaitu apakah tujuan pembuatan peraturan dan kebijakan tercapai ataukah tidak. Pengawasan yang dilakukan DPRD tidak hanya bersifat kualitatif berupa kesenjangan implementasi dengan kebijakan dan tercapai tidaknya tujuan kebijakan tetapi juga bersifat kuantatif berupa jumlah penerimaan, jumlah pengeluaran dan pertanggungjawaban penerima dan penggunaan anggaran. Untuk dapat melaksanakan fungsi pengawasan seperti ini, para anggota DPRD diberi hak bertanya, hak meminta keterangan kepada Pemda, hak mengadakan penyelidikan (hak angket), hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat. Pengaturan tentang tata cara penggunaan hak-hak ini dirumuskan oleh DPRD dalam PeraturanTata Tertib. Tata cara penggunaan hak penyelidikan kini tidak perlu diatur dengan Undang-Undang melainkan cukup diatur oleh DPRD sendiri dalam Peraturan tata tertib DPRD.

Untuk melaksanakan fungsinya, DPRD masih dilengkapi satu kewenangan lagi, yaitu meminta pejabat Negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberi keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan Negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan. Kewenangan ini antara lain digunakan oleh

DPRD untuk melaksanakan tugas legislatif, yaitu mendapatkan informasi yang lengkap, rinci dan akurat sebagai bahan penyusunan APBD dan Perda lainnya. Seorang peneliti dari Universitas Airlangga dapat saja diminta memberi keterangan perihal hasil penelitiannya kepada DPRD sebagai bahan penyusunan Perda.

Yang perlu ditegaskan sejak awal ialah betapa Pemilu/anggota DPRD dilantik, para warga Negara yang berhak memelih berdaulat. Melalui pemilihan umum, warga Negara yang berhak memilih memang mendelegasikan sebagian kedaulatannya kepada para wakil rakyat untuk atas nama masyarakat mebuat keputusan perihal APBD dan Perda lainnya. Akan tetapi para warga Negara masih mempunyai hak untuk mempengaruhi para wakil rakyat tersebut agar membuat keputusan seperti yang dikehendaki oleh rakyat. Karena itu, sebelum membuat keputusan perihal DPRD, fungsi pengawasan, dan fungsi perwakilan, DPRD harus menyediakan forum bagi partisipasi warga masyarakat. Peluang dan akses bagi peran serta berbagai kelompok masyarakat ini harus dilembagakan dalam peraturan tata tertib. Peran serta ini dapat berlangsung berdasarkan prakarsa DPRD (misalnya mengundang kelompok masyarakat atau organisasi masyarakat tertentu yang diperkirakan akan terkena keputusan itu atau yang dinilai mengetahui duduk soal rencana keputusan tersebut, tetapi dapat pula berdasarkan tuntutan atau permintaan berbagai kelompok masyarakat). Prinsip yang perlu dipegang atau dilaksanakan ialah setiap pembuatan keputusan perihal kebijakan daerah harus didahului dengan diskusi public. Tidak ada kebijakan daerah yang tidak didahului dengan diskusi publik.

Dalam hal ini partisipasi politik masyarakat yang sangat diharapkan, tentu saja untuk menghindari apa yang dinamakan *mobilized political participation.*[82]

Peran serta atau partisipasi politik masyarakat dapat dikategorikan dalam bentuk : 1) *Electoral Activity*, yaitu segala bentuk kegiatan yang secara langsung ataupun tidak langsung berkaitan dengan Pemilu, 2) *Lobbying*, yaitu tindakan dari seorang ataupun sekelompok orang untuk menghubungi pejabat ataupun tokoh politik tersebut yang menyangkut masalah tertentu tentang yang mempengaruhi kehidupan mereka, 3) *Organizational Activity*, yaitu keterlibatan warga masyarakat dalam berbagai organisasi social politik, apakah itu sebagai pimpinan, aktivis, ataukah sebagai anggota biasa, 4) *Contacting*, yaitu partisipasi yang dilakukan oleh warga Negara dengan secara langsung (mendatangi ketempatnya bertugas, menghubungi lewat telepon) pejabat pemerintah ataupun tokoh politik, baik dilakukan secara individual ataupun dalam kelompok yang sangat kecil jumlahnya, 5) *Violence*, cara-cara kekerasan untuk mempengaruhi pemerintah. Diantara lima bentuk partisipasi politik tersebut yang cukup menonjol dilakukan orang Indonesia adalah bentuk *Organizational activity* atau keterlibatan mereka dalam organisasi. Akan tetapi akhir-akhir ini justru muncul bentuk *violence*, yaitu satu bentuk peran serta dengan memilih cara kekerasan.[83]

Telaah tentang mewadahi partisipasi politik dipusatkan pada pencarian atau pengenalan wadah bagi partisipasi politik rakyat serta upaya yang diperlukan bagi

---

[82] Gaffar, Affan, 1998. *Merangsang Partisipasi Politik Rakyat*, PT. Pustaka CIDESINDO. Jakarta
[83] Gaffar, Affan..... Ibit

mengaktifkannya. Secara institusional partisipasi politik memerlukan lembaga(organisasi) dan perwakilan politik yang menjamin tersalurnya perjuangan partisipasi politik secara material dan spiritual, partisipasi politik berakar pada dua basis, yaitu sember daya dan bimbingan moral supaya perjuangan partisipasi menjadi kuat disamping terarah secara tepat. Dan secara mekanis, partisipsi yang demokratis memerlukan kompetisi dan tawar menawar politik dengan menggunakan argumentasi dan opini atau kekuatan masa (jika diperlukan) untuk menghasilkan persetujuan yang memberikan (mendistribusikan) keuntungan dan resiko pada segenap pihak sesuai dengan kekuatan dan argumentasi atau opini public dan dukungan masa yang dimiliki oleh masing-masing pihak terkait dalam setiap peristiwa politik.[84]

Dalam pembuatan Perda, DPRD bermitra dengan Kepala daerah. Dalam UU nomor 32 tahun 2004 secara jelas disebutkan pembagian tugas antara DPRD dengan kepala daerah yang dipimpin Kepala Daerah sebagai badan eksekutif daerah. Baik DPRD maupun Pemerintah Daerah berhak.

Kalau DPRD memiliki fungsi mandiri berupa pengawasan dan perwakilan, maka kepala daerah memiliki fungsi mandiri berupa pembuatan keputusan Kepala daerah untuk menjabarkan Perda, dan memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasrakan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD. Yang dimaksud dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah ialah melaksanakan kebijakan public, menegakkan Perda dan Keputusan Kepala daerah, memberikan pelayanan public kepada warga masyarakat, mencari dan mengolah informasi yang diperlukan.

[84] Arbi Sanit, 1998. *Mewadahi Partisipasi Politik Masyarakat*, PT. Pustaka CIDESINDO. Jakarta.

Perangkat daerahlah, seperti dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya (birokrasi) yang dipimpin Sekretaris daerah, yang sehari-hari melaksanakan keempat bentuk penyelenggaran pemerintahan tersebut dibawah pengarahan dan pengendalian kepala daerah. Hal ini berarti DPRD akan lebih menonjol dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi perwakilan, sedangkan Kepala daerah dan perangkat daerah akan lebih menonjol dalam implementasi kebijakan, penegakkan peraturan, dan pemberian pelayanan publik kepada warga masyarakat.

Karena itu tidaklah mengherankan bila hubungan DPRD dengan jajaran Eksekutif daerah akan langsung dinamis karena penuh perdebatan dan adu argumentasi , tanya jawab yang hidup dan transparan, dan konflik kepentingan. DPRD misalnya akan menuntut agar APBD dan Perda lainnya dirumuskan secara operasional tidak saja karena menyangkut kewenangan legialatif mereka tetapi juga karena harus memperjuangkan kepentingan konsitennya dalam APBD dan Perda lainnya tersebut. Kepala daerah dan Perangkat daerah mungkin sukar menerima kenyataan ini mengingat pada masa lalu kalangan eksekutiflah yang secara praktis menentukan bentuk dan arah APBD dan Perda lainnya. Kalangan eksekutif harus belajar menerima kenyataan yang seharusnya itu. Tetapi kalangan eksekutif tidaklah begitu saja kehilangan pengaruh karena kalau bertindak professional perangkat daerah justru unggul dalam informasi dan keahlian. Dialektika antara aspirasi masyarakat yang diperjuangkan oleh para anggota DPRD dan program yang disusun berdasarkan informasi (yang lengkap dan akurat) dan keahlian yang dibawakan oleh

jajaran eksekutif justru akan melahirkan keputusan politik yang *reaseonable* (terbaik menurut ruang dan waktu tetapi dapat dilaksanakan).

Hubungan DPRD dan jajaran Pemerintah Daerah yang dinamis juga terjadi dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi perwakilan DPRD. Dari ketiga fungsinya tersebut, kemungkinan besar pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi perwakilanlah yang akan sangat menonjol. Berangkat kewenangan DPRD meminta keterangan yang disertai ancaman sangsi bagi yang menolaknya, keberanian para anggota DPRD semakin meningkat baik untuk menggunakan hak meminta keterangan kepada Pemda, hak mengajukan pertanyaan pendapat, hak mengadakan penyelidikan, dan hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah maupun mengajukan kritis secara transparan. Hal ini tidak saja memerlukan penyesuaian sikap dan perilaku dari kalangan eksekutif karena pada masa lalu mereka mudah sekali "menjinakkan" pertanyaan anggota DPRD tetapi juga memerlukan pendekatan baru dalam merespon pertanyaan kritis dan terbuka dari anggota DPRD. Pendekatan baru yang dimaksudkan ialah Profesionalisme dalam melaksanakan tugas, menanti hukum dalam menggunakan kewenangan, dan transparasi dan kejujuran dalam sikap dan tindakan.

E. Bantuk dan Susunan Pemerintah Daerah

Mengacu kepada UU No. 22 tahun 1999, tentang Pemerintah daerah, DPRD mempunyai hak, tugas dan wewenang yang sangat luas, serta diperkuat lagi dengan rumusan dalam pasal 34 UU No. 4 tahun 1999 (Susduk), ternyata telah mengalami "Pemangkasan" yang draktis lewat isi UU No. 22 tahun 2003, tentang SUSDUK DPRD.

Bahkan dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, tidak mencantumkan tentang "bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah". Namun, sebagai perbandingan kita perlu mengetengahkan isi UU No. 22 tahun 1999 dalam hal menyangkut "bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah", Pasal 14-29.

Dalam UU No. 22 tahun 1999, tentang Bentuk dan susunan Pemerintah daerah"seperti isi pasal 14 berbunyi :

1. Didalam bentuk DPRD sebagai Badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif daerah.
2. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah berserta perangkat daerah lainnya.

Makna pasal 14 UU No. 22 tahun 1999 ini merupakan koreksi yang berbunyi :

1. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dibentuk secretariat daerah dan Dinas-dinas daerah.

Dalam rumusan UU No. 5 tahun 1974, DPRD tidak berdiri sendiri, hal merupakan penyimpangan yang sangat mendasar dari praktek demokrasi yang berasaskan "Trias Politica" yaitu pemisahan kekuasaan secara tegas antara tugas eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Juga bertentangan dengan praktek UUD 1945 yang mengatur tentang kedudukan pemerintah, DPR dan Mahkama Agung.

Koreksi yang sangat fundamental ini telah mendudukan kembali posisi DPRD terpisah dari Badan eksekutif daerah dan DPRD dengan hak dan kewajibannya praktis mempunyai kedudukan minimal sejajar dengan kepala daerah. Hal itu terlihat dari peran DPRD yang memilih dan menetapkan Kepala Daerah/Wakil Kepala

Derah; bahkan DPRD dapat memberhentikan kepala daerah/.wakil Kepala daerah sesuai ketentuan Perundang-undangan.

Dalam pasal 16 UU No. 22 tahun 1999 ditegaskan lagi bahwa:

1. "DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
2. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah Daerah."

Dengan rumusan di atas kedudukan DPRD sebagai mitra Pemerintah Daerah dengan berbagai ketentuan tentang tugas dan wewenang serta hak DPRD yang cukup luas dan mendasar, secara praktis dapat melakukan control dan pengawasan atas semua kegiatan Pemerintah daerah yang menyangkut jalannya roda pemerintahan di daerah. Hal ini dimulai dengan Hak DPRD menurut UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah, pasal 44 memberikan hak sebagai berikut : (1). Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah; (2). Mengajukan pertanyaan; (3). Mengajukan usul dan pendapat; (4). Memilih dan dipilih; (5). Membela diri; (6). Imunitas; (7). Protokoler; dan (8). Keuangan dan administrasi. (9). Menentukan anggaran belanja DPRD; (10). Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, walikota ; (11). Meminta keterangan kepada pemerintah daerah; (12). Mengadakan perubahan atas rancangan Peraturan Daerah; (13). Mengadakan penyelidikan.

Hak ini lebih berbobot lagi kalau dikaitkan dengan tugas dan wewenang DPRD, menurut UU No. 32 tahun 2004, pasal 42 ditegaskan bahwa Anggota DPRD mempunyai Tugas dan Wewenang yang antara lain :

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/wakil Kepala daerah kepada Presiden melalui Mendagri bagi DPRD Provinsi dan kepada Mendagri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
5. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala Daerah;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjangjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sam internasional yang dilakukan oleh Pemerintah daerah;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggarana Pemerintah Daerah;
9. Membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah;

11. Memeberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Dari Rumusan-rumusan diatas menjadi sangat jelas bahwa posisi DPRD dalam bentuk dan susunan pemerintah daerah sangat dominan yang seharusnya juga harus diimbangi dengan bobot dan partisipasi DPRD yang memandai sehingga Pemerintah Daerah dapat berjalan dengan baik dan berhasil.

Disamping mempunyai tugas dan wewenang dan hak, DPRD juga mempunyai kewajiban seperti dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, pasal 45, ditegaskan bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban :

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara RI tahun 1945, dan menati segala peraturan perundang-undangan;
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalama penyelenggaraan Pemda.
3. Mempertahankan dan memlihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI;
4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di Daerah;
5. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat;
6. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tangggungjawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
8. Menaati Peraturan Tata tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
9. Menjaga norma dan etika dalam hubunga kerja dengan lembaga yang terkait.

Dengan uraian kewajiban DPRD ini, maka Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, telah meletakkan fundamen demokrasi di daerah, yang dalam banyak hal ada yang mendadak dan meluas yang dalam praktek dapat menimbulkan friksi antara DPRD dengan "semangat baru" berhadapan dengan Eksekutif daerah yang telah mapan dan terbiasa dengan kekuasaan berbasiskan UU No. 5 tahun 1974.

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan Pemerintah Daerah lainnya. Kepala Daerah dibantu Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah adalah Pemimpin Eksekutif (Chief executive) di lingkungan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah Kabupaten adalah Bupati, Kepala Daerah Kota adalah Walikota. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. UU No 22 tahun 1999 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan TK II. Bupati, Walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) otonomi, karena tidak ada lagi dekonsentrasi dalam lingkungan Pemerintahan Kabupaten dan Kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) di samping sebagai Kepala Daerah (otonom), Sebenarnya tidak ada keperluan memberikan fungsi rangkap pada Gubernur.

Untuk menjadi Kepala Daerah harus dipenuhi syarat-syarat:

1. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Setia dan taat kepada NKRI dan pemerintah yang sah;

3. Tidak pernah terlibat pada kegiatan yang mengkhianati NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dinyatakan dengan keterangan Ketua Pengadilan;
4. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;
5. Berumur serendah-rendahnya 30 tahun;
6. Sehat jasmani dan rohani;
7. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa atau ingatannya;
8. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
9. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan (dalam undang-undang disebutkan PN tidak mesti PN);
10. Mengenal daerah dan masyarakat daerah bersangkutan;
11. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan
12. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.

F. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut Sadu Wasistiono sampai saat ini dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tarik menarik kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah masih saja terus terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi sesuatu yang besifat dinamis dan persoalan otonomi daerah tidak akan pernah selesai sepanjang kebutuhan dan keinginan masyarakat itu sendiri masih terus

berubah[85]. Dilihat dari segi geografis, luas wilayah, jumlah suku bangsa serta keanekaragaman budayanya, negara Indonesia tidak mungkin dikelola secara efektif dengan sistem sentralisasi. Dengan perkataan lain desentralisasi bagi Indonesia adalah suatu *conditiosine quanon* karena sesuai dengan tuntutan zaman.[86]

Munculnya kewenangan bagi Pemerintah Daerah sebenarnya adalah jalan tengah antara sentralisasi dan desentralisasi. Disinilah letak pentingnya model pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Apabila membandingkan antara UU No. 5 tahun 1974, UU No. 22 tahun 1999 dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dalam hal pembagian kewenangan, terjadi perbedaan yang cukup signifikan. Pada Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 kewenangan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II ditetapkan secara *limitatif* di dalam Undang-undang pembentukannya dan Peraturan Pemerintah mengenai penyerahan urusan yang diberikan kemudian. Selebihnya kewenangan Pemerintah Pusat dengan batas yang tidak jelas, dengan catatan Pemerintah Pusat masih memiliki kewenangan untuk mencampuri urusan atau kewenangan yang telah diberikan kepada daerah dengan alasan kepentingan Nasional.[87]

Dengan demikian pada UU No. 5 tahun 1974, desentralisasi nampaknya semu, karena pada dasarnya yang memainkan peranan utama dalam berbagai bidang baik politik, administrasi, fisikal dan ekonomi masih tetap. Pemerintah Pusat atau

---

[85] Sadu Wasistiono, Kapitra Selekta, *Penyelenggara Pemerintah Daerah,* Fokus Media, Bandung Cet. Ketiga, 2003, Hlm 17
[86] Sadu Wasistiono...Loc It
[87] Sadu Wasistiono...Ibit Hlm. 20

aparaturnya yang ada di daerah. Intervensi dan Pemerintah Pusat terhadap otonomi daerah lebih banyak dilakukan oleh jajaran menteri ke bawah. Untuk mengikat loyalitas daerah otonom, Pemerintah Pusat menguasasi secara penuh sumberdaya nasional, sumber keuangan, sumber daya aparatur serta sumber informasi dan keputusan. Dengan penguasaan sumber daya tersebut, Pemerintah Daerah menjadi sangat tergantung pada Pemerintah Pusat.

Dari berbagai UU tentang Pemerintah Daerah dapat diketahui bahwa prinsipnya ada 4 bidang kewenangan yang dimiliki baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yaitu kewenangan pengaturan, pengurusan, pembinaan dan pengawasan.[88]

Bidang kewenangan pengaturan mencakup kewenangan untuk membuat aturan, pedoman, norma maupun standar. Pemerintah Pusat membuat pengaturan hal-hal yang berskala Nasional dan Internasional. Provinsi memiliki kewenangan pengaturan yang bersifat lokal. Bidang kewenangan pengurusan mencakup pemberian pelayanan secara operasional kepada masyarakat. Pengurusan ini dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Bidang pembinaan mencakup upaya-upaya pemberdayaan institusi pemerintah, nonpemerintah maupun masyarakat agar menjadi makin mandiri. Sedangkan kewenangan pengawasan mencakup tindakan untuk menegakkan aturan, norma serta standar yang telah disepakati.

[88] Ibit.. Hlm 20

Selanjutnya apabila dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999, maka kewenangan bagi Pemerintah Pusat tersebut telah banyak menjalani penurunan. Isi kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi sebagai daerah otonom di batasi berdasarkan PP. No. 25 Tahun 2000. Kewenangan selebihnya menjadi kewenangan Kabupaten/Kota termasuk kewenangan residual. Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengedalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber alam serta teknologi yang strategis, konsentrasi dan standardisasi nasional [89].

Dengan memperhatikan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999, nampak bahwa pelaksanan otonomi daerah tidak lagi otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, akan tetapi otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Otonomi yang luas akan memberikan kepercayaan kepada Kabupaten dan Kota untuk mengelola kewenangan yang lebih besar dan luas. Dengan demikian daerah Kabupaten dan Kota nantinya harus menangani kewenangan wajib yang meliputi pekerjan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, perikanan, koperasi dan dan tenaga kerja.

[89] UU No. 22 tahun 1999, pasal 7 ayat (1) dan (2)

Pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, pasti akan mengoptimalkan pelayanan-pelayanan pemberdayaan masyarakat [90].

G. Hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Proses Perumusan Perda sebagai Komunikasi Politik.

Apabila politik diartikan sebagai gejala manusia dalam rangka mengatur hidup bersama, maka esensi politik sebenarnya juga suatu komunikasi. Komunikasi adalah hubungan antar manusia dalam rangka mencapai saling pengertian (mutual understanding).[91] Komunikasi politik diasumsikan sebagai yang menjadikan sistem politik itu hidup dan dinamis. "Komunikasi politik mempersembahkan semua kegiatan sistem politik baik masa kini maupun masa lampau, sehingga aspirasi dan kepentingan dikonversikan menjadi berbagai kebijaksanaan".[92]

Komunikasi menurut Harmoko, pad intinya adalah komunikasi yang diarahkan kepada pencapaian suatu pengaruh sedemikian rupa, sehingga masalah yang dibahas oleh jenis kegiatan komunikasi tersebut dapat mengikat semua kelompok atau warganya. Komunikasi politik adalah upaya sekelompok manusia yang mempunyai orientais, pemikiran politik atau ideology tertentu dalam rangka menguasai atau memperoleh kekuasaan.[93]

Unsur-unsur dalam komunikasi pada umumnya terdiri dari : komunikator, komunikan, pesan (message), media, tujuan, efek, dan sumber komunikasi. Semua

---

[90] Arifin Ilyas dalam Soehino, ibid hal 31
[91] Redi Panuju, 1988. *Sistem Komunikasi Indonesia,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
[92] Alfian, 1993. *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia,* PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
[93] Maswadi rauf, 1993. *Indonesia dan Kominikasi Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

unsure tersebut berada pada dua situasi politik atau struktur politik, yakni pada suprasstruktur politik dan infrastruktur politik. Yang dimaksud suprastruktur misalnya : Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Sedangkan yang dimaksud infrastruktur misalnya : partai politik, kelompok kepentingan, tokoh politik dan media komunikasi politik.

Yang mampu dilakukan oleh komunikasi politik adalah :[94]

1) Komunikasi merupakan cara dan teknik penyerahan sejumlah tuntutan dan dukungan sebagai input dalam sistem politik. Misalnya, dalam rangka artikulasi kepentingan.
2) Komunikasi digunakan sebagai penghubung antara pemerintah dengan rakyat, baik dalam rangka mobilitas social untuk implementasi tujuan, memperoleh dukungan, memperoleh kepatuhan dan integrasi politik.

   Komunikasi juga digunakan sebagai bentuk umpan balik (feed back) atas sejumlah output (kebijaksanaan pemerintah).
3) Komunikasi menjalankan fungsi sosialisasi politik kepada warga Negara.
4) Komunikasi menjalankan peran memberi ancaman (conversion) untuk memperoleh kepatuhan sebelum alat paksa dipergunakan, sekaligus juga memberi batasan-batasan mengenai hal-hal yang ditabukan untuk membatasi ruang gerak aktivasi politik masyarakat.
5) Komunikasi mengkoordinasikan tata nilai politik yang diinginkan, sehingga mencapai tingkat homogenitas yang relative tinggi. Homogenitas nilai-nilai politik ini sangat menentukan stabilitas politik.

---

[94] Redi Panuju, 1998. *Sistem Komunikasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

6) Komunikasi sebagi control social yang memelihara idealisme social dan keseimbangan politik.

Dalam hubungan DPRD dan Kepala Daerah dalam proses pengesahan peraturan daerah maka komunikasi yang lebih sering dilakukan adalah komunikasi organisasi (antar organisasi) dan komunikasi antar pribadi (interpersonal).

Kalau dalam organisasi dikenal adanya struktur formal dan informal maka dalam komunikasinya pun dikenal adanya komunikasi formal dan informal. Komunikasi formal mengikuti jalur hubungan formal yang tergambar dalam susunan atau struktur organisasi. Adapun komunikasi informal, arus informasinya sesuai dengan kepentinagn dan kehendak masing-masing pribadi yang ada dalam organisasi tersebut. Proses hubungan komunikasi informal tidak mnegikuti jalur structural, sehingga bisa saja terjadi seseorang yang mempunyai structural formal berada dibawah, berkomunikasi dengan seseorang yang berada di tingkat pimpinan.

H. PERDA SEBAGAI LANDASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH

Peraturan Daerah mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan.[95] Di bidang otonomi Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Dibidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat. Peraturan Daerah dibidang tugas

[95] Bagir Manan, ibit, hlm. 72

pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintah atau suatu kepentingan rnasyarakat.

UU No. 32 dan tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenal Peraturan Daerah yaitu:[96]

1. Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Prinsip ini sejalan dengan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan yang menyebutkan: "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Tetapi prinsip ini telah diubah oleh Perubahan pertama UUD 1945 (1999). Pasal 5 ayat (2) baru menyebutkan: "Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang". Pada ayat 91) disebutkan : "Setiap Rancangan Undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan besama". Memperhatikan perubahan UUD 1945 di atas, maka semangat bahwa Kepala Daerah yang membentuk Peraturan Daerah dan DPRD memberikan persetujuan harus diperbaharui. DPR adalah pembentuk Peraturan Daerah. Kepala Daerah "hanya" berhak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah. Persetujuan membentuk Peraturan Daerah adalah persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah.

   Wewenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama ada pada Kepala Daerah. Ada dua dasar ketentuan ini. ***Pertama***; pengaruh sistem

[96] . UU No. 32 tahun 2004, *Tentang Pemerintah Daerah.*

parlementer, dalam sistem parlementer kepada negara yang menetapkan atau mengesahkan Rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang. Lebih-lebih lagi dalam negara yang berbentuk kerajaan. Rajalah yang secara hukum sebagai pembentuk Undang-undang. Di Inggris dikenal sebutan Queen *(King) in Parlement* yang menunjukkan bahwa parlemen pada dasarnya adalah aparat Raja (Ratu). ***Kedua;*** pengaruh sistem choks and balances dalam sistem pemisahan kekuasaan. Di Amerika Serikat (dan negara-negara semacam itu), wewenang menetapkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui Kongres ada pada Presiden, sebagai bentuk *cheks and balance* antara Kongres dan Presiden.

2. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Tidak begitu jelas apa yang dimaksud "penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Suatu penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan atau dekonsentrasi. Kabupaten dan Kota tidak mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan tingkat lebih tinggi. Karena itu Peraturan Daerah sebagai penjabaran lebih lanjut mestinya hanya mungkin dalam tugas pembantuan. Provinsi mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan tingkat lebih tinggi. Tetapi hubungan ini tidak dengan Pemerintah Daerah Provinsi melainkan dengan Gubernur, sebagai Wakil Pusat. Karena itu tidak mungkin

dibentuk Peraturan Daerah untuk melaksanakan tugas dekonsentrasi. Sebenarnya ketentuan di atas dapat dirumuskan secara lebih sederhana menurut standar baku lingkup Peraturan Daerah yaitu untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah dibidang otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah dibidang otonomi mencakup baik substansi urusan maupun tata cara menyelenggarakannya. Peraturan Daerah dibidang tugas pembantuan hanya mengenal tata cara penyelenggaran urusannya.

3. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sepanjang Peraturan Daerah bertentangan dengan Undang-undang Dasar, TAP MPR, dan undang-undang akan batal demi hukum atau mesti dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang, ternyata mengatur hal-hal dibidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan itulah yang harus dibatalkan bukan Peraturan Daerah dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*). Kalau prinsip ini tidak dipegang dapat terjadi pergeseran terhadap urusan rumah tangga daerah ke arah sentralisasi. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah lain. Ketentuan ini membingungkan. Selanjutnya disebut, Peraturan

Daerah lain dapat berarti Peraturan Daerah dalam lingkungan Pemerintahan Daerah yang sama, atau Peraturan Daerah Pemerintahan Daerah lain yang sederajat, atau Peraturan Daerah dan Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota terhadap Peraturan Daerah Provinsi dalam wilayah yang sama. Pada dasarnya memang tidak boleh ada pertentangan antar Peraturan Daerah dalam Pemerintahan Daerah yang sama. Apabila terjadi atau lebih tinggi yang baru mengenyampingkan ketentuan sederajat atau lebih rendah yang lama". Apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama yang lebih tinggi, ketentuan baru harus di kesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang yang telah disebutkan di muka. Bagaimana kalau Peraturan Daerah suatu Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Peraturan Daerah Pemerintahan Daerah sederajat lainnya. Karena tidak ada hubungan wewenang antara dua lingkungan pemerintahan tersebut, maka tidak akan ada konsekuensi hukum dan pertentangan itu. Keduanya berlaku dan dijalankan pada masing-masing lingkungan pemerintahan yang berbeda satu sama lain. Persoalan dapat timbul apabila Peraturan Daerah yang bertentangan tersebut akan merugikan secara mendasar berbagai kepentingan daerah lainya. Di sini timbul "perselisihan kepentingan" yang dapat diselesaikan melalui mekanisme administratif (penyelesaian oleh pusat) atau melalui proses peradilan. Bagaimana kalau Peraturan Daerah suatu Kabupaten atau Kota bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi yang mencakup Kabupaten atau Kota tersebut. Penyelesaian akan ditentukan oleh ketentuan lingkungan wewenang Provinsi, Kabupaten atau

Kota bersangkutan. Apabila ternyata, Peraturan Daerah Provinsi mengatur di luar urusan rumah tangganya sehingga bertentangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota, maka Peraturan Daerah Provinsi yang harus dibatalkan Sebab apabila ternyata Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota mengatur urusan rumah tangga Provinsi, maka Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota harus dibatalkan. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum. Belum pernah ada kesepakatan hukum atau ilmiah mengenai pengertian dan lingkup kepentingan umum. Salah satu landasan yang dapat dipergunakan ada *dasar-dasar* atau asas atau nilai yang menjadi dasar bermasyarakat dan bernegara atau kebijakan-kebijakan negara, dan dasar-dasar keadilan yang umum. Dalam kategori ini, Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar negara, bertentangan dengan kebijakan nasional seperti diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 kesusilaan, nilai-nilai keadilan, dan berbagai bentuk kemaslahatan atau yang berguna untuk umum. Perkataan "umum' tidak sekedar diartikan dengan orang banyak, melainkan dan terutama dalam arti kesempatan bagi masyarakat memperoleh manfaat seluas-luasnya tanpa syarat-syarat yang terlalu memberatkan. Sebuah hotel bintang lima diperuntukan untuk orang banyak. Tetapi hal ini tidak termasuk pengertian kepentingan umum, karena hanya orang yang mampu membayar yang dapat menikmati hotel tersebut. Berbeda dengan jembatan, yang dapat dimanfaatkan setiap orang tanpa harus memikul beban tertentu, setiap orang tanpa melihat kondisi individualnya memerlukan dan memperoleh manfaat dari jembatan tersebut. Jadi, ada beberapa

ukuran yang dapat dipergunakan untuk kepentingan umum. Pertama ; dibutuhkan orang banyak. Kedua ; setiap orang dapat menikmati dan memperoleh manfaat tanpa ada pembahasan karena kondisi individual seseorang. Ketiga ; harus dalam rangka kesejahteraan umum baik dalam arti materil maupun spiritual. Jembatan termasuk kepentingan umum, karena memenuhi syarat-syarat di atas.

4. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah. Biaya paksaan penegakan hukum atau lazim juga disebut "*dwangsom*" adalah jumlah yang dikenakan pada seseorang yang tidak melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan akibat suatu pelanggaran hukum. Selain sanksi "daya paksa" dan ancaman pidana di atas, Peraturan Daerah dapat juga memuat sanksi lain yang disebut *bestuursdwang* seperti pencabutan izin dan *administratif boete (bestuurjkeboete*) yaitu denda yang harus dibayar akibat pelangaran tertentu misalnya denda karena terlambat membayar. Denda administrasi (*besturlijkeboete*) berbeda dengan "pidana denda" sebagai salah satu jenis pemidanaan. Denda pidana dikenakan terhadap pelanggaran kaidah pidana seperti pelanggaran lalu lintas.

5. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk malaksanakan Peraturan Daerah. Keputusan Kepala Daerah dapat bersifat mengatur (*regelen*) atau ketetapan (*beschikking)*. Mengatur dalam arti yang lebih umum, dapat juga mencakup keputusan Kepala Daerah sebagai aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang

didasarkan pada kebebasan bertindak (*Freies Ermessen, discretionary power*). Selain itu, Keputusan Kepala Daerah dapat juga dibuat atas kewenangannya sebagai pejabat administrasi negara yang dilekati wewenang tertentu yang ditentukan oleh (dalam) undang-undang.

6. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah. Peraturan Daerah dalam keputusan Kepala Daerah yang mengatur, akan mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah dimuat (diundangkan) dalam lembaran daerah. Kekuatan hukum dan mengikat mestinya berarti" kekuatan berlaku", Artinya, pemuatan dalam lembaran daerah merupakan saat berlaku. Dalam praktik tidak demikian. Adakalanya, Undang-undang atau Peraturan Daerah menentukan saat berlakunya yang tidak sama dengan saat dimuat dalam lembaran negara atau lembaran daerah. Untuk menghindari kerancuan, maka seyogyanya lembaran negara atau lembaran daerah tidak diberi arti sebagai syarat agar Undang-undang atau Peraturan Daerah mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum, melainkan sebagai publikasi resmi dalam rangka fiksi hukum yang menyebutkan: "setiap orang dianggap mengetahui Undang-undang". Undang-undang atau Perda dapat menentukan saat berlaku pada saat dimuat dalam lembaran negara atau lembaran daerah, atau menurut waktu lain yang ditentukan dalam Undang-undang atau Peraturan Daerah yang bersangkutan. Penyataan berlaku pada saat tertentu dapat ditentukan dengan menunjuk saat tertentu (tanggal, bulan, tahun tertentu) atau dengan tindakan

administratif tertentu, misalnya dengan pengumuman atau keputusan tertentu. tindakan administratif ini tidak menciptakan kekuatan hukum melainkan semata-mata sebagai saat pelaksanaan.

7. Peraturan Daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyilidik pelanggaran Peraturan Daerah (PPNS Perda dan Keputusan Kepala daerah).

Selanjutnya dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Surat Keputusan Kepala Daerah harus disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 (belas) hari setelah ditetapkan, Tata cara penyampaian Peraturan Daerah dan Surat Keputusan Kepala Daerah tersebut belum ada ketentuan yang mengatur, namun pada konsep Rancangan Keputusan Presiden yang pada saat ini sedang dimintakan persetujuan untuk sementara ini dapat kita pedomani.

Adapun tata cara penyampaian Perda dan Surat Keputusan Kepala Daerah sesuai rancangan materi dalam Rancangan KEPPRES tentang pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tersebut memuat antara lain :

a. Gubernur menyampaikan Peraturan Daerah Provinsi dan Keputusan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan dalam rangkap 5 (lima).

b. Bupati/Walikota menyampaikan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah kepada Menteri Dalam Negeri setelah ditetapkan dalam rangkap 5 (lima).'

c. Bupati/Walikota menyampaikan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah selain Peraturan daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah kepada Gubernur setelah ditetapkan dalam rangkap 3 (tiga).

Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang diatur oleh Gubernur dan Bupati/Walikota ataupun Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sedang berjalan terjadi permasalahan yang menimbulkan kerawanan serta mengganggu ketertibanan masyarakat atau adanya kebijakan baru yang ditetapkan Pemerintah, maka Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah dapat dievaluasi dan atau dibatalkan pelaksanaannya.

Dalam melakukan pengawasan Menteri Dalam Negeri membentuk Tim pengkajian dan penilaian Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang keanggotaannya terdiri dan unsur Departemen/Lembaga Pemerintah non Departemen Non Departemen terkait, Untuk menilai dan mengkaji apakah Peraturan Daerah dan Surat Keputusan Kepala Daerah tersebut telah sesuai dengan ketentuan atau tidak ada permasalahan dalam pelaksanaannya, tim wajib melaporkan hasil penilaian dan pengkajiannya kepada Menteri Dalam Negeri dalam suatu berita acara yang memuat pertimbangan atau rekomendasi keputusan penilaian Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Apabila pengawasan telah diberikan sebagian kepada Gubernur, tata caranya sama dengan yang dilakukan dengan Departemen Dalam Negeri, hanya tim terdiri dan unsur Dinas Instansi terkait di daerah.

Apabila Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden membatalkan Peraturan Daerah dan atau Surat Keputusan Kepala Daerah, paling lambat 1 (Minggu) setelah diterbitkannya Keputusan pembatalan, Gubernur atau Bupati/Walikota harus menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah dan dapat diianjutkan dengan pengusulan pencabutan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditetapkan Peraturan Daerah Pencabutan.

Gubernur dapat mengajukan keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung setelah mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung setelah mengajukan keberatan kepada Gubernur

Adapun kriteria pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya[97].

[97] UU No. 22 tahun 1999, *Tentang Pemerintah Daerah*

BAB IV

KEWENANGAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM PENGESAHAN PERATURAN DAERAH DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004, TENTANG PEMERINTAH DAERAH.

A. Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam Proses pengesahan Peraturan Daerah ditinjau dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

Proses Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah dapat dibagi dua Proses yang satu sama lainnya agak berbeda, tetapi wujudnya sama-sama Peraturan Daerah. Hal itu mencakup :[98]

I. Pembahasan Rencangan Peraturan daerah di Luar Anggaran Daerah.

II. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah menyangkut APBD.

Sesuai dengan isi Pasal 41 dan 42, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, Pasal 41 berbunyi : "DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan". Pasal 42 Ayat (1) huruf a dan b berbunyi : DPRD mempunyai tugas dan wewenang : a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama; b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.

[98] B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah,* Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 2005, hlm. 131

Menurut Ni'Matul Huda lingkup wewenang membentuk Peraturan Daerah ditentukan bahwa Peraturan Daerah mengatur urusan Rumah Tangga dibidang ekonomi Dan urusan rumah tangga dibidang tugas pembantuan. Di bidang ekonomi Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pernerintahan atau kepentingan masyarakat. Peraturan Daerah dibidang tugas pembantuaan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintah atau suatu kepentingan masyarakat.[99]

Sejalan dengan perkembangan hak legislasi DPR, maka DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Gubernur kecuali rancangan Perda tentang APBD.

Dalam proses pembuatan Rancangan Perda yang telah disiapkan Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada DPRD. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan DPRD, disampaikan oleh pimpinan DPRD ke Gubernur. Setiap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Gubernur dibahas oleh DPRD dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Mengingat dalam pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999 yang banyak menimbulkan salah tafsir dan penyimpangan dalam pembuatan Peraturan Daerah, maka UU No. 32 tahun 2004, mencoba merumuskan lebih rinci proses dari isi sesuatu Peraturan daerah. hal itu diatur dalam pasal 136-150. adapun inti dari pasal-pasal

[99] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesa,* Penerbit FH-UII, Ghalia Indonesi, Yogyakarta, 2002.

tersebut ialah : Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraaan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/kota dan tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai koreksi atas beberapa kelemahan Peraturan Daerah yang dibentuk berdasarkan tafsir atas UU No. 22 tahun 1999, maka lebih dipertegas tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi : kejelasan tujuan, dapat dilaksanakan, daya guna dan hasil guna, kejesalan rumusan dan keterbukaan. Lebih jauh digariskan bahwa materi Muatan Peraturan daerah mengandung asas : pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum.

Di tambahkan pula bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Ranperda.

Dengan rambu-rambu diatas diharapkan DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai alat ukur yang jelas dalam penyusunan dan penetapan satu Rancangan Peraturan daerah. Adapun satu rancangan peraturan daerah dapat berasal dari inisiatif DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota.

Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah Rancangan Peraturan daerah yang disampaikan DPRD, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Penyusunan atau pengkajian Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh Kepala Daerah maupun DPRD dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah baik itu Provinsi dan atau Kabupaten/Kota berpedoman kepada :

a. UU No. 10 tahun 2004, tentang tata urutan Perundang-undangan Ri.
b. Kepmen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 tahun 2001, tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.
c. Kepmen No. 22 tahun 2001, tentang Bentuk Produk Hukum Daerah.
d. Kepmen No 23 tahun 2001, tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
e. Kepmen No. 24 tahun 2001, tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Proses Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah dapat dibagi dua Proses yang satu sama lainnya agak berbeda, tetapi wujudnya sama-sama Peraturan Daerah hal itu mencakup adalah :

I. **Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Luar Anggaran Daerah.**

Setelah mempedomi Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, maka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Luar Anggaran Daerah dapat kita lihat.

Keputusan Menteri Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, disebutkan mekanisme penyusunan sebagai berikut : [100]

1. Pimpinan unit kerja dapat memprakarsai Ranperda sebagai produk hukum daerah
2. Rencana penyusunan produk hukum diajukan oleh unit kerja kepada sekretaris daerah untuk dilakukan harmonisasi materi dan singkronisasi pengaturan
3. Pengajuan rencana penyusunan produk hukum tersebut, dilampirkan dengan pokok-pokok pemikiran untuk setiap rancangan produk hukum. Isi pokok-pokok pikiran terdiri dari : (a). Maksud dan tujuan. (2). Dasar hukum (3). Materi yang akan diatur (4). Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Untuk melakukan harmonisasi materi dan singkronisasi pengaturan, Sekretaris Daerah menugaskan kepada Biro/Bagian Hukum
4. Setelah mendapat persetujuan oleh Sekretaris Daerah, pimpinan unit kerja menyiapkan draft awal dan melakukan pembahasan.
5. Dalam pembahasan draf awal, melibatkan Biro/Bagian Hukum dari unit kerja terkait. Unit kerja dapat mendelegasikan kepada Biro/Bagian hukum untuk melakukan penyusunan dan pembahasan Rancangan Produk Hukum Daerah Penyusunan produk hukum daerah dapat dibentuk tim antar unit kerja.

[100] Kepmen No. 23 tahun 2001, *tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.*

6. Setelah rencana produk hukum selesai dilakukan pembahasan pimpinan unit kerja menyampaikan kepada Sekretaris Daerah melalui Biro/Bagian Hukum untuk selanjutnya diajukan kepada Kepala Daerah

7. Sebelum rancangan produk hukum disampaikan kepada Kepala Daerah, harus terlebih dahulu mendapat paraf dan pimpinan unit kerja terkait

8. Rencana Peraturan Daerah disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan

9. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas inisiatif DPRD dikordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau Pejabat Unit Kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

10. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif pemerintah maupun atas inisiatif DPRD, dibentuk tim Asistensi dengan Sekretariat berada di Biro/Bagian Hukum

11. Sosialisasi produk hukum dilakukan secara bersama-sama antara Biro/Bagian Hukum dan unit kerja pembahasan.

Adapun Proses dan tingkat-tingkatan pembahasan Ranperda yang berasal dari Kepala Daerah atau usul inisiatif DPRD disampaikan Pimpinan DPRD kepada Anggota DPRD. :[101]

Selanjutnya, tahapan atau tingkatan pembahasan satu rancangan peraturan daerah biasanya dilakukan dalam empat tingkat yaitu tingkat I, II, III, dan IV, kecuali

[101] B. N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005

apabila Panitia Musyawara menentukan lain. Sebelum memasuki pembahasan tingkat II, III dan IV diberi waktu bagi fraksi-fraksi untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah serta sekaligus menyiapkan pendapat fraksi atas rancangan peraturan daerah tersebut. Juga, apabila di pandang perlu, panitia Musyawarah DPRD dapat membicarakan atau pembahasan tingkat III dilakukan dengan rapat Gubernur Komisi atau dalam rapat panitia khusus (Pansus). Namun walaupun sudah ada Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, praktek pembahasan dan proses serta mekanisme pembahasan dapat berbeda dari satu DPRD ke DPRD lainnya, tergantung dari tradisi atau proses yang sudah berlaku di DPRD yang bersangkutan dengan tidak mengurangi bobot demokrasi dalam penyelenggaraan hak anggota DPRD dan tidak menyimpang dari ketentuan perundang-undangan.[102]

Adapun tahapan-tahapan yang dimaksud diatas dapat dijabarkan sebagaiberikut :[103]

a. Pembicaraan tingkat I meliputi penjelasan Kepala Daerah dalam rapat Paripurna DPRD terhadap Ranperda yang berasal dari kepala daerah. dalam rapat itu kepala daerah menjelaskan argumentasi mengapa pengajuan Ranperda di perlukan serta memberikan elaborasi dari garis-garis besar isi Ranperda yang bersangkutan. Penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan Komisi/gabungan komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Ranperda dan atau perubahan Perda atas usulan/prakarsa DPRD.

[102] PP Nomor 25 tahun 2004, *Tentang Pedoman PenyususnanPeraturan Tata tertib DPRD.*
[103] B.N. Marbun, Op,.cit, hlm, 133-135

b. Pembicaraan tingkat II berupa penyampaian Pemandangan umum dalam Rapat Paripurna DPRD yagn disampaikan oleh Anggota Fraksi mewakili Fraksinya. Anggota fraksi atau juru bicara fraksi membawakan suara atau sikap Fraksinya terhdap Ranperda tersebut. Selanjutnya, kepala daerah memberikan tanggapan atas pendapat fraksi-fraksi pada sidang Paripurna DPRD berikutnya. Jawaban atau tanggapan kepala Daerah biasanya dalam bentuk tertulis dan setelah dibacakan, diberikan kepada Pimpinan Sidang untuk diteruskan kepada semua anggota DPRD untuk dipelajari. Dalam hal Ranperda atas usul (inisiatif) DPRD, maka kepala daerah (Gubernur, bupati/walikota) memberikan tanggapan terhadap rancangan Perda, yang kemudian Fraksi-fraksi memberikan jawaban terhadap pendapat Kepala Daerah.

c. Pembicaraan tingkat III pada prakteknya merupakan inti pembahasan intensif atas satu Ranperda. dalam tingkat III pembahasan dapat berupa rapat Komisi, rapat Gabungan Komsisi, Rapat Pansus, Rapat tim Perumus yang dilakukan bersama-sama dengan kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk. Proses pembahasan tahap III dapat berjalan elot terutama ketika membahas hal-hal yang sensitif, ataupun yang menyangkut beban warga apabila Ranperda itu diterapkan. Tidak jarang terjadi adu argumen antar anggota DPRD yagn pro dan kontra Ranperda atau antara anggota DPRD dan pihak eksekuti. Dalam tahap III pembahsan ranperda pasal perpasal serta tahap menjaga keutuhan Ranperda sabagai satu system dan tidak bertentangan dengan Perda yang sudah ada dan berlaku atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tidak jarang Ranperda memerlukan waktu berbulan-

bulan, atau buntu (dead lock) apabila pihak-pihak tidak dapat menyatukan pemahaman dalam pembahasan Ranperda tersebut. Apabila hal ini terjadi maka dilakukan lobi-lobi antar fraksi, atau dengan komisi atau dengan pihak Kepala Daerah untuk mencari jalan keluar dari kebuntuhan permasalahan tersebut. Dalam kesempatan ini bias terjadi "*money politics*" atau uang pelicin yang sangat sulit mendeteksinya. Biasanya dilakukan tidak kentara dan tanpa kuitansi, dan semua pihak yang terlibat tidak ada yang "buka mulut". Namun disamping penilaian " curiga" ini kita harus mengakui bahwa dari sekian banyak pembahasan Ranperda non anggaran sebagian besar adalah tanpa "*money politics*". Yang ada adalah biaya siding-sidang dan uang tambahan honorium yang dibagikan secara merata kepada semua pihak-pihak yang terlibat dalam pembahasan Ranperda.

Setelah pembahasan tingkat III Peraturan Daerah selesai yang ditutup dengan hasil Tim Perumus, maka Tim pembahas Peraturan daerah (komisi, Gabungan Komisi, atau pansus) menyerahkan atau melaporkan hasil Tim perumus kepada Rapat Gabungan Pimpinan Dewan dengan pimpinan Fraksi dan Komisi. Apabila rapat gabungan menerima hasil tim perumus untuk dikeluarkan ke pembicaan tingkat IV, maka hal itu diberi tahukan kepada Kepala daerah untuk menghadiri pembicaan tingkat IV yang mengambil keputusan terhadap Ranperda.

Pada garis besarnya, sebelum masuk pembicaaan tingkat IV, ranperda tersebut secara informasi telah selesai dan diterima Komisis dan fraksi yang juga dikuti oleh pihak Kepala Daerah. Dengan demikian pihak Kepala daerah secara terus menerus

dapat monitor perkembangan pembicaraan tingkat III dan mengambil sikap demi kelengkapan Ranperda yang sedang dibahas.

Dalam pembicaraan tingkat IV yang dilakukan dalam rapat paripurna DPRD, acara rapat terdiri dari 3 (tiga) kegiatan pokok sebelum rapat mengambil keputusan, yaitu (1). Laporan hasil pembahasan tingkat III; (2). Penyampaian pendapat akhir/kata akhir fraksi-fraksi (3). Pengambilan keputusan.

Laporan hasil pembahasan tingkat III biasanya disampaikan ketua tim pembahasan (komis, gabungan Komisi, Pansus) atau juru bicara yang ditunjuk. Pelapor juga membicarakan rumusan Raperda secara lengkap hal ini perlu untuk transparansi dan untuk menghindarkan proses "membeli kucing dalam karung".

Setelah Tim pembahasan menyampaikan laporan pembahasan tingkat III, maka setiap fraksi lewat juru bicaranya memberikan pendapat akhir/kata akhir fraksi terhadap Ranperda yang diputuskan nasibnya. Dalam hal fraksi dapat menerima Ranperda untuk diputuskan menjadi Peraturan Daerah, maka hal itu dirumuskan secara jelas dalam pendapat akhir fraksi. Biasanya fraksi dalam pendapat akhir menyampaikan harapan atau catatan-catatan yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah itu di kemudian hari. Tidak jarang juga fraksi menerima pengambilan keputusan Raperda, tetapi dengan catatan "*minderheidsnota*" atau sejenis catatan khusus bahwa fraksi menerima pengambilan keputusan dengan berat hati, namun demi lancarnya jalannya sidang, maka ikut menyetujuinya. Catatan

Fraksi sangat penting sebagai ungkapan pertanggungjawaban Fraksi kepada induk Pertai serta para pengikutnya.

Setelah setiap Fraksi menyampaikan pendapat akhir, maka Pimpinan rapat Paripurna DPRD menawarkan kepada siding DPRD (yang dalam hal ini sesuai dengan ketentuan kuarum) untuk menerima Raperda untuk diputuskan menjadi Peraturan daerah. apabila tidak ada yang keratan, maka pimpinan sidang mengetuk palu sebagai tanda bahwa siding paripurna menerima ranperda untuk ditetapkan menajdi Peraturan Daerah. dalam hal tertentu dapat juga terjadi sidang Paripurna DPRD tidak dapat menerima satu Ranperda untuk diputuskan menjadi Peraturan Daerah dalam arti DPRD menolak rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Sebelum rapat paripurna ditutup, setelah diambil keputusan tentang peraturan daerah, sesuai dengan tata tertib DPRD, pimpinan siding memberi kesempatan kepada kepala daerah menyampaikan sambutan terhadap keputusan rapat pleno DPRD yang baru diputuskan. Dalam kesempatan ini kepala daerah menyampaikan kesan-kesannya tentang proses pembahasan Raperda hingga tercapainya keputusan rapat pleno DPRD memutuskan menerima menjadi Perda. kepala daerah juga memberikan *"respons"* terhadap atau catatan-catatan fraksi yang disampaikan sembuatannya, maka rapat paripurna ditutup secara resmi oleh pimpinan Sidang.

Selanjutnya Raperda yang telah memperoleh persetujuan atau ditolak DPRD dalam rapat paripurna dituangkan dalam keptusan DPRD. Sesuai dengan ketentuan

perundang-undangan[104] disebutkan bahwa Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/walikota untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah. penyampaian Ranperda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda seperti tersebut diatas, ditetapkan oleh Gubernur, atau Bupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama.

Dalam hal Raperda seperti tersebut diatas tidak ditandatangani Gubernur, atau Bupati/Walikota, dalam waktu 30 (tiga Pupuh) hari, Raperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib di undangkan dalam lembaran daerah. rumusan ini mengiatkan kita terhadap kejadian di DPRD, di mana satu RUU yang telah diputusakan DPR, tidak ditandatangani Presiden, tetapi berlaku sebagai Undang-undang yang diundangkan lewat lembaran Negara.

Untuk mengakhiri persepsi, seperti pengalaman pahit atas nasib ribuan Peraturan Daerah yang kemudian dibatalkan oleh Pemerintah karena ada dua aplikasi, atau bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah merumuskan lebih rinci tentang mekanisme dan proses satu Perda hingga penerapannya.

Paraturan Daerah yang telah ditetapkan dan telah diundangkan dalam lembaran daerah, Perda tersebut disampaikan kepada pemerintah paling lambat 7

[104] UU Nomor 32 tahun 2004, ibit,..pasal 144

(tujuh) hari setelah di tetapkan. Apabila peraturan daerah dimaksud ada yang bermuatan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Perda tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud diatas, ditetapkan dengan peraturan Presiden paling lama 60 (enam Puluh) hari sejak diterimanya Perda oleh Pemerintah. Dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan lewat peraturan Presiden,[105] kepala daerah harus memberhentikan pelakasanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala daerah mencabut Peraturan daerah tersebut.

Dalam hal menghadapi pembatalan satu Peraturan Daerah lewat Peraturan Presiden, di mana Provinsi/Kabupaten/kota tidak dapat menerima pembatalan keputusan tersebut, maka dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.[106] Apabila keberatan kepala daerah tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Perlu juga dicatat, apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda seperti dimaksud diatas, maka Perda tersebut dinyatakan berlaku.

Sedangkan untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perda dan atau keputusan kepala daerah.

[105] UU No. 32 tahun 2004, Ibit..pasal 144 Ayat 3
[106] UU No. 32 tahun 2004, Ibit..pasal 144 Ayat 5

Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundan-undangan yang lebih tinggi.

II. Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Menyangkut Anggaran Daerah (APBD).

Salah satu hal atau fungsi DPRD yang cukup penting dan berarti serta dapat berakibat panjang dan luas ialah fungsi anggaran DPRD menetapkan APBD. Hal itu dikaitkan dengan kewajiban Kepala Daerah melakukan pertanggungjawaban tahunan atas pelaksanaan APBD. Sebagai contoh dapat dilihat perbandingan pada Pasal 29, Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bogor berbunyi : "[107]

"DPRD bersama Kepala daerah menyusun, membahas dan menetapkan APBD, Perubahan APBD, serta perhitungan APBD".

Sebagai perbandingan juga kita dapat mengutip ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Tata Tertib DPRD DKI Jakarta Tahun 2004, Pasal 110-112.[108]

Dalam Pasal 110 ayat (1) disebutkan : "Selambat-lambatnya satu bulan sebelum berakhirnya Tahunan Anggaran, Gubernur wajib menyampaikan Rancangan Peraturan daerah tentang APBD serta lampiran lengkapnya kepada DPRD".

Adapun UU No. 22 tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah mengatur lebih rinci kapan RAPBD diserahkan kepala daerah kepada DPRD. Seperti dirumuskan

[107] Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bogor, Pasal 29
[108] Peraturan Tata Tertib DPRD DKI Jakarta,2004 Pasal 110-112

dalam pasal 86 UU No. 22 tahun 1999, disebutkan : "APBD ditetapkan dengan Perda selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya APBN".

Sementara dalam UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah, pasal 181 merumuskan sebagai berikut :

1. Kepala Daerah mengajukan Ranperda APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama.
2. Ranperda sebagaimana dimaksud ayat (1) dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan kajian umum APBD, serta prioritas & plafon anggaran.
3. Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui Raperda sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran dialaksanakan.
4. Atas dasar persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah menyiapkan Raperda tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah.

Bukan rasia lagi bahwa Penetapan Perda menyangkut APBD menimbulkan banyak pendapat Pro dan Kontra, terutama yang menyangkut Anggaran Belanja DPRD, Anggaran belanja Kepala Daerah dan anggaran untuk setiap sektor lainnya.

Pengalaman lama dengan ketentuan UU No. 5 tahun 1974, Anggaran Daerah, baik itu APBD, Perubahan APBD, perhitungan APBD memang dibahas juga dalam sidang-sidang DPRD, namun pada prakteknya jarang sekali DPRD tidak menyetujui

atau mengubah angka-angka yang disampaikan oleh kepala daerah. Hal itu terkait dengan posisi DPRD yang juga adalah bagian dari Pemerintah Daerah.[109]

Proses reformasi dan pembaruan undang-undang yang mengatur otonomi daerah telah melimpahkan penetapan APBD kepada DPRD bersama-sama Kepala Daerah. hal ini sangat membantu kedudukan indepedensi DPRD menimbulkan banyak faktor, terutama dalam proses penyusunan Anggaran DPRD serta pengelolaanya secara bertanggungjawab sesuai dengan norma-norma keuangan yang berlaku dan tepat pada waktu dan telah menjadi ajang korupsi di puluhan DPRD di Indonesia Periode 1999-2004.

Lebih jauh lagi Proses pengesahan Perda tentang APBD dapat dilihat isi pasal 179 UU Nomor 32 tahun 2004, disebutkan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Hal ini adalah logis mengingat anggaran daerah disamping Pendapatan Asli Daerah (PAD) ia berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) yang dianggarkan untuk setiap daerah dalam APBN. Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) dapat menyusun APBD-nya setelah mendapat konfirmasi DAU yang didapat pada tahun anggaran dari Pemeritah pusat. DAU dialokasikan dengan tujuan pemerataan kamampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Adapun penggunaan DAU ditetapkan oleh daerah dalam APBD setiap daerah yang

[109] Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, *Tentang Pemerintah Daerah.*Pasal 13.

bersangkutan. Pembiayaan dari pemerintah pusat kepada daerah juga termasuk dalam Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK di alokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dalam APBN. Jenis kebutuhan khusus seperti dimaksud ialah :

a. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum; dan atau

b. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Dari penjelasan di atas, maka sumber pendapatan daerah terdiri atas :

c. Pendapatan asli daerah (PAD) yaitu : (1).Hasil pajak daerah; (2).Hasil retribusi daerah; (3).Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahakan; dan (4).Lain-lain PAD yg sah.

d. Dana Perimbangan terbagi tiga : (1). Dana Bagi Hasil; (2). DAK; (3). DAU.

e. Lain-lain pendapat daerah yang sah.

Rumusan tentang keuangan daerah yang terdapat dalam pasal 155 UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintah Daerah pasal 21 UU Nomor 33 tahun 2004[110], tentang prinsip kebijakan Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah mengandung konsekuensi pengaturan yang lebih rumit dan bervariasi setiap tahunnya. Untuk memudahkan darah mengelola keuangan daerah, maka sesuai ketetntuan UU No. 32 tahun 2004, didalam pasal 150 disebutkan : "(1) Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah".

[110] UU No. 33 tahun 2004, *Tentang Prinsip Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.*

Satu hal yang agak baru ialah bahwa dalam praktek otonomi tahun 2000-2004, pemerintah darah dalam usaha meningkatkan pendapatan asli daerah (DPRD & Kepala daerah) berlomba-lomba mengeluarkan Peraturan daerah yang menyangkut pajak daerah atau retribusi daerah, yang dalam banyak hal sering menimbulkan banyak masalah, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam upaya preventif agar praktek tersebut tidak terulang lagi , maka UU No. 32 tahun 2004, dalam pasal 158 menetapkan dengan jelas bahwa :

1. Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan perda.
2. Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang".

Agar APBD tersusun dan terlaksana dengan tepat sasaran dan tepat waktu maka PP No. 105 tahun 2000 masih dapat dipakai sebagai bimbingan tentang batasan dan kerangka pikiran seperti berikut :[111]

a. APBD disusun dengan pendekatan kinerja.
b. Dalam penyusunan APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah cukup.
c. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan pikiran yang terukur secara rasional dapat diacapai untuk setiap sumber pendapatan.

[111] PP No. 105 tahun 2000, *Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah*

d. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja.

e. Perkiraan sisa lebih perhitungan APBD tahun lalau dicatat sebagai saldo awal pada APBD tahun berikutnya, sedangkan realisasi sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal pada perubahan APBD.

Agar setiap daerah mempraktekkan pengaturan dan pengelolaan keuangan daerah menurut standar yang sama yang mana hal ini sangat penting dalam proses pemeriksaan (audit) BPK, maka dalam pasal 14, PP No. 105 tahun 2000, diatur sebagai berikut :

1. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengatur tentang : (a). Kerangka dan garis besar prosedur penyusunan APBD (b). Kewenangan keuangan kepala daerah dan DPRD; (c). Prinsip-prinsip pengelolaan kas; (d). Prinsip-prinsip pengelolaan pengeluaran darah yang telah dianggarkan; (e). Tata cara pengadaan barang dan jasa ; (f). Prosedur melakukan pinjaman daerah; (g). Prosedur pertanggungjawaban keuangan ; (h). Dan hal-hal lain yang menayngkut pengelolaan keuangan daerah.
3. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan derah diatur dengan keputusan Kepala daerah sesuai dengan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)"

Dari uraian yang terinci tentang seluk beluk APBD dan pedoman yang berlaku dalam tata cara penyusunan dan penggunaannya, akan memudahkan DPRD dalam penyusunan Perda menyangkut APBD, perhitungan APBD, dan Perubahan APBD setiap tahun.

Pengaturan Proses penetapan APBD dalam peraturan Tata tertib DPRD ternyata tidak seragam. Hal ini terjadi karena Pedoman Penyusunan tata tertib DPRD yaitu PP No. 25 tahun 2004, baru dikeluarkan sebelum UU No. 32 tahun 2004 diundangkan tanggal 15 Oktober 2004.

Setiap tahun menjelang berlakunya Tahun Anggaran baru, kepala daerah wajib menyampaikan Ranperda tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD. Selanjutnya nota keuangan dan Ranperda tentang APBD dan lampirannya disampaikan pimpinan DPRD kepada panitia Anggaran untuk memperoleh pendapatnya. Pendapat panitia anggaran seperti tersebut diatas diserahkan kepada komisi sebagai bahan pembahasan, hasil bahasan atau pendapat Komisi, diserahkan kepada panitia Anggaran DPRD untuk pembahasan lebih lanjut.[112]

Adapun tahapan pembahasan Raperda tentang APBD pada dasarnya sama dengan cara pembahasan Ranperda lainnya seperti telah diuraikan didepan. Mengingat pentingnya pembahasan Raperda tentang APBD, maka ditetapkan bahwa "pembahasan terhadap Raperda tentang penetapan Anggaran daerah, dilakukan dalam rapat DPRD yang diadakan khsusus untuk keperluan tersebut,".

[112] Tata Tertib DPRD DKI Jakarta, 2004, Pasal 110 Ayat 1-3

Proses pembahasan Raperda tentang APBD bersama tahapan-tahapannya berlaku juga bagi pembahasan Raperda menganai perubahan dan Perhitungan Anggaran Daerah. Dalam upaya sinkronisasi tahun fiscal APBN dan APBD maka pengajuan Raperda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sebelum masuk tahun Anggaran baru. Raperda tentang perhitungan Anggaran daerah untuk tahun anggaran yang berlaku sebelumnya, disampaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun Anggaran yang bersangkutan.

Adapun Raperda tentang Perubahan Anggaran daerah disampaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berakhir.[113]

Untuk mendapatkan acuan yang lebih otoritatif, ada baiknya kita melihat rumusan PP Nomor 105 tahun 2000, tentang Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, yaitu dalam pasal 22 sebagai berikut ; [114]

1. Kepala daerah menyampaikan Racangan APBD untuk mendapatkan persetujuan;
2. Apabila rancangan APBD tidak setujui DPRD, Pemerintah Daerah berkewajiban menyempurnakan rancangan APBD tersebut.
3. Penyempurnaan rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), harus disampaikan kembali ke DPRD.

---

[113] Tata Tertib DPRD DKI Jakarta, 2004, Pasal 112.

[114] PP No. 105 tahun 2000, *tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuang daerah,* Pasal 22 Ayat 1-3

4. Apabila Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak disetui DPRD, Pemerintah Daerah menggunakan APBD tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan keuangan daerah."

Adapun mengenai jadwal-jadwal pengajuan Raperda tentang APBD, Perubahan Anggaran, dan perhitungan anggaran, kita cendrung menerima ketentuan yang dirumuskan dalam pasal 86 UU No. 22 tahun 1999, antara lain : [115]

1. Anggaran pendapatan dan belanja daerah ditetapkan dengan Peraturan daerah selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkan APBD.
2. Perubahan APBD ditetapkan dengan peraturan daerah selambat-lambatnya tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir.
3. Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Berbeda dengan nuansa tentang APBD seperti dirumuskan dalam UU No. 22 tahun 1999, maka dalam UU No. 32 tahun 2004, terasa ada perubahan draktis, terutama menyangkut peran DPRD. Mungkin hal itu timbul sebagai reaksi atas munculnya "Kasus Korupsi" oleh DPRD dan dalam beberapa kasus juga melibatkan kepala yang erat kaitannya dengan peneyelewengan dalam penetapan rancangan APBD dan perubahannya. Kita juga mempertanyakan apakah ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal yang mengatur tentang penetapan APBD, telah

[115] Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, *Tentang Pemerintah Daerah,* Pasal 86

melanggar prinsip otonomi daerah dan dalam tafsir "kasar" tidak menghargai keputusan DPRD, yang Notabene anggotanya adalah hasil pilihan Umum.

Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 185 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang berbunyi : [116]

1. Rancangan Perda Provinsi tetang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang pengaturan APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi
2. Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
3. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi Ranperda tentang APBD dan rancangan peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.

Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan denga kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

---

[116] Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, *tentang Pemerintah Daerah,* Pasal 185

Apabila hasil evaluasi tidak ditindak lanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan arancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri Membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Keadaan yang lebih aneh lagi terdapat dalam prosess penetapan/pengesahan peraturan daerah tentang APBD Kabupaten/kota yang belum ditetapkan harus mendapatkan evaluasi dari Gubernur. Hal ini seperti kembali kepada kondisi Orde Baru dengan UU No. 5 tahun 1974. pada hal pada jaman reformasi didengungkan otonomi daerah yang dipusatkan pada Kabupaten/Kota, dan tidak mengenal tingkat-tingkat I, II, atau III seperti sebelumnya. Dengan undang-undang No. 5 tahun 2004, terasa nuansa yang berbau sentralistik dan secara tidak langsung mengingkari janji otonomi daerah yang sebenarnya.

Sebagai pembanding dan agar tidak menimbulkan salah tafsir, ada baiknya kita mengutip secara utuh isi Pasal 186 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.[117]

1. Rancangan Perda KabupatenKota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

[117] UU No. 32 tahun 2004, Ibid, Pasal 186

2. Hasil evaluasi disampaikan Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda Kabupaten/Kota dan rancangan peraturan Bupati/walikota tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/walikota.
3. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi Ranperda tentang APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan peraundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/walikota.

Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.

Apabila hasil evaluasi tidak ditindak lanjuti oleh Bupati/walikota dan DPRD, dan Bupati/walikota tetap menetapkan rancangan Perda dan rancangan peraturan Buapti/walikota tentang penjabaran APBD menjadi perda dan peraturan Bupati/walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Gubernur menyampaikan hasil evaluasi Raperda Kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/walikota tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Adapun ketentuan apabila DPRD tidak mencapai titik temu dengan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/walikota) dalam mengambil keputusan bersama tentang APBD, maka kepala daerah menggunakan anggaran (APBD) tahun sebelumnya, adalah rumusan standar dan merupakan pelaksanaan hak anggaran DPRD seperti juga hanya yang berlaku bagi DPR.

Dalam proses penetapan rancangan Perda tentang perubahan APBD, harus mengikuti ketentuan seperti dirumuskan dalam pasal 185 dan 186 UU No. 32 tahun 2004, seperti di atas.

Dari praktek ini kita tidak dapat membayangkan bagaimana semua pihak-pihak terkait (DPRD, kepala daerah, Menteri dalam Negeri) dapat mengatasi beban birokrasi sempitnya waktu untuk mengikuti proses birokrasi tersebut.

Kalaulah kita analisa rangkaian pengesahan Peraturan Daerah tersebut sangat bermuatan Politis, telah jelas terlihat di antanya adanya pembatalan Perda yang menurut pemerintah pusat bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sedangkan menurut pendapat bapak Bagir Manan, Perda yang dibuat oleh satuan pemerintah daerah yang mendiri (otono), dengan lingkungan wewenang yang mendiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkata". Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggilah yang melanggar hak dan kewajiban

daerah yang di jamin oleh Undang-undang Pemrintah daerah. Contoh kasus adalah Peraturan Pemerintah Daerah Provinsi Riau No. 9 tahun 2000, tentang Retribusi Izin dispensasi Penggunaan jalan bagi kendaraan bermotor yang tidak terdaftar, ini telah di batalkan oleh Mendagri, kemudian atas perintah Mendagri kepada kepala daerah untuk mencabut perda tersebut namun kepala daerah dan DPRD tidak mau mencabut perda tersebut karena atas pengkajian lebih dalam perda tersebut tidak bertetangan dengan kepentingan umum dan apalagi bertentangan dengan UU yang lebih tinggi. Disini jelas adanya pengaruh pusat kepada daerah serta masih adanya campur tangan kepada daerah sehingga ini termasuk factor menghambat proses pengesahan perda.

Penetapan dan Pengundangan Peraturan Daerah

Tentang penetapan dan atau pengundangan Perda bahwa yang berhak menandatangani Peraturan Daerah adalah Kepala Daerah dan Ketua DPRD. Apabila Kepala Daerah atau Ketua DPRD berhalangan agar ditunggu sampai yang bersangkutan dapat menandatangani. Namun apabila penetapan/penandatanganan suatu Peraturan Daerah sangat mendesak sedangkan Kepala Daerah maupun ketua DPRD berhalangan, maka Kepala Daerah maupun Ketua DPRD dapat menunjuk pejabat lain dengan keputusan Kepala Daerah dan atau Ketua DPRD untuk menandatangani Peraturan Daerah.

Semacam ada penegasan bahwa Tanggal Penetapan/pengesahan Peraturan Daerah dan atau mulai berlakunya Perda ada sejak tanggal di tandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua DPRD. sesuai dengan pasal 144 Ayat (4) berbunyi :

"Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah." Sedangakn Ayat (5) berbunyi : "Dalam hal sahnya rancangan Perda Sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, "Perda ini dinyatakan sah" dengan mencantumkan tanggal sahnya". Dan ayat (6) berbunyi :" Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman akhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda kedalam lembaran daerah.

Dalam UU No. 32 tahun 2004, tetang Pemerintah daerah cukup jelas proses pengundangan peraturan darah namun Jika kita ambil perbandingan dalam proses pengundangan Peraturan daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 73 menyebutkan :[118]

a. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepata Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah;

b. Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

c. Peraturan Daerah yang diundangkan dalam lembar daerah itu meliputi :[119]

    a. Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

    b. Peraturan Daerah tentang Pajak;

[118] UU No. 22 tahun 1999, Ibit, Pasal 73
[119] Kepmen No. 24 tahun 2001, *Tentang Lembaran Daerah dan barita Daerah.*

c. Peraturan Daerah tentang Retribusi;

d. Peraturan Daerah tentang Kelembagaan;

e. Peraturan Daerah yang mengatur selain materi nomor 1 sld 4.

Untuk menjamin keserasian dan keterkaitan antara materi Peraturan Daerah dengan penjelasannya, penjelasan atau Peraturan Daerah dicabut di dalam tambahan Lembaran Daerah. Tata cara pengundangan dan pengumuman Perda adalah :[120]

a. Pemerintah Daerah menerbitkan Lembaran Daerah dan Berita Daerah untuk mengundangkan dan mengumumkan Peraturan Daerah;

b. Pengundangan Peraturan Daerah di tetapkan sebagai berikut:

1. Seri A; untuk Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

2. Seri B; untuk Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah;

3. Seri C; untuk Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah;

4. Seri D; untuk Peraturan Daerah tentang Kelembagaan;

5. Seri E; untuk Peraturan Daerah tentang yang mengatur materi Peraturan Daerah selain huruf a s/d d di atas.

c. Pencatatan penjelasan atas Peraturan Daerah dalam buku Lembaran Daerah ditetapkan sama dengan pengundangan Peraturan Daerah;

[120] Kepmen, Ibit.... Pasal 10 s/d 16

d. Pengundangan Keputusan Kepala Daerah sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah, ditetapkan sama dengan pengundangan Peraturan Daerah;

e. Pengumuman Peraturan Daerah dan Kepala Daerah ditetapkan bersama;

f. Pengumuman keputusan bersarna dicantumkan dalam Berita Daerah sen F;

g. Pengumuman Keputusan Kepala Daerah tertentu dicantumkan dalam Berita Daerah seri G;

h. Pejabat yang berwenang mengundangkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat menyeluruh yaitu Sekretaris Daerah;

i. Pejabat yang berwenang mengumumkan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, keputusan bersama dan Keputusan Kepala Daerah tertentu yaitu Kepala Biro Hukum Provinsi;

j. Naskah asli dari Perda atau Keputusan Kepala Daerah yang telah diumumkan harus disimpan. Penyimpanan ini dilakukan oleh Biro Hukum Provinsi.

B. Faktor-faktor yang mempengaruhi Proses Pengesahan Peraturan Daerah, ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah.

Salah satu kewenangan DPRD dan Kepala Daerah menurut UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah adalah mengajukan rancangan Perda, menetapkan/mengesahkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Kalau dulu keberadaan DPRD sangat dikritik oleh masyarakat karena peranannya yang sangat lemah dalam system politik di Indonesia. Banyak yang menyatakan

bahwa DPRD pada Jaman Orde Baru lebih kecil peranannya dibandingkan DPRD pada masa sekarang ini. Nampaknya opini yang demikian mengembalikan kepada peran citra DPRD dimata masyarakat.

Dari pembahasan serta pendapat para penelitian ada faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses Pengesahan Perda tersebut baik berupa *factor penunjang* maupun *factor penghambat* bisa berasal dari pihak Legislative (DPRD) maupun dari pihak Eksekutif (Kepala Daerah).

Mengenai factor penghambat dari pihak DPRD telah disinyalir sejak lama oleh para pakar. Fried mengajukan 10 faktor yang menghambat berfungsinya lembaga politik termasuk lembaga DPR. Faktor-faktor tersebut meliputi : informasi, keahlian, social power, popularitas, legimitimasi, kepemimpinan, kekerasan (violence), peraturan (ruler), economic power, man power dan jabatan (office). Sedangkan Curtis dalam mengajukan beberapa sumber kelemahan DPRD yang meliputi antara lain, kekuasaan fasilitas kerja, kekurangan sarana penelitian dan perpustakaan, kekurangan tenaga secretariat dan kurang terspesialisasi komisi-komisi yang ada di DPRD.[121]

Mengenai factor Penunjang maupun factor penghambat dalam pengesahan Peraturan Daerah dilihat dari UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah Penulis berpendapat antara lain :

1. Faktor Penunjang DPRD dalam Pengesahan Peraturan Daerah :

[121] Dahlan Thalib. *DPRD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. 1994

a. Dalam pasal 42 Ayat (1) huruf a berbunyi adalah tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Di sini DPRD di beri tugas dan wewenang untuk membentuk Peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama, artinya dua Institusi ini telah mendapat kehormatan untuk membuat serta mengesahkan Peraturan daerah sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku.

b. Dalam pasal 44 Ayat (1) Huruf a berbunyi adalah Anggota DPRD mempunyai Hak untuk mengajukan Ranperda. kemudian dari analisa pasal diatas dapat juga kita pahami bahwa anggota DPRD juga diberi hak untuk mengajukan Ranperda, yang kemudian Ranperda Tersebut akan dibahas dalam sidang komisi-komisi di DPRD untuk mendapat persetujuan bersama kepala daerah..

c. Dalam UU No. 22 tahun 2003, tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD dan DPRD berbunyi DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan daerah yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama. Analisa dari bunyi UU No. 22 tahun 2003 tersebut diatas adalah menegaskan bahwa DPRD Provinsi di beri tugas dan wewenang untuk pembentukan Perda yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama, ini artinya untuk melahirkan suatu peraturan daerah harus ada kata sepakat diantara kedua lembaga tersebut untuk menghindari tidak berkualitasnya peraturan yang dilahirkan.

2. Faktor Penghambat dari Pihak DPRD dalam pengesahan Perda antara lain :

a. Anggota DPRD sekarang ini merupakan masih dalam suasana reformasi mendapat tafsiran yang kurang baik dimata masyarakat, kemungkinan dari kejadian yang selama ini bahwa oknum anggota DPRD ada yang melakukan tindak pidana korupsi,[122] terbukti adanya beberapa DPRD Kabupaten/Kota yang terlibat hal tersebut diatas.

b. DPRD dilihat dari suasana reformasi sekarang ini telah berupaya menunjukan jati diri, sehingga dalam proses pembuatan Perda kadangkala Perda tersebut tupang tindih dengan Peraturan Perudangn-undangan yang lain. Analisa dari pernyataan diatas adalah dengan semangat baru atau dengan semangat Reformasi DPRD telah berusaha menjalankan perintah Undang-undang untuk mengajukan Ranperda maupun pengesahan Perda tersebut, namun karena tidak di imbangi dengan pengetahuan dan SDM yang tidak memadai maka Perda yang dihasilkan tidak berkualitas dan justru kadang kala perda tersebut tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[123]

c. DPRD bertindak *"overacting"*[124] berhadapan dengan Kepala Daerah terutama menyangkut laporan pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir Jabatan Kepala Daerah. hal ini yang menjadi salah satu factor penghambat karena tindakan DPRD terhadap kepala daerah kadang-kadang berlebih dengan menunjukan sikap arogansinya, apalagi di antara anggota DPRD dan Kepala

---

[122] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah,Filosfi, Sejarah Perkembangan dan Problematika,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 149.
[123] Ni'matul Huda, *Otonomi*, ibit, hlm. 147.
[124] Ni'matul Huda, *Otonomi*, Ibit, hlm. 149-150.

daerah tersebut adanya hubungan yang tidak harmonis maka dalah kesempatan tersebut digunakan atau di menfaatkannya untuk menunjukan bahwa ia dapat bertindak dan menekan dalam koreksi laporan akhir tahun tersebut.

3. Faktor Penunjang dari Kepala Daerah adalah :

a. Dalam Amandemen UUD 1945 pasal 18 Ayat (6) berbunyi Pemerintah Daerah berhak Mentapkan Peraturan daerah dan Peraturan-peraturan Lain untuk melaksanakan otonomi dan Tugas pembantuan. Dari analisa pasal diatas dapat di pahami bahwa UUD 1945 telah memberikan peluang kepada Pemerintah daerah sebagai pengemban pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk menetapkan atau membuat Perda. Yang mana kita memahami bahwa Perda merupakan landasan pelaksanaan dalam menjalankan Peraturan Pemerintah yang telah ada.

b. Dalam UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah daerah Pasal 25 huruf a menyatakan : Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Huruf b berbunyi : Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang mengajukan Ranperda. Huruf c berbunyi : Kepala Daerah bertugas dan berwenang menetapkan atau mengesahkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama.

Dari analisa UU No. 32 tahun 2004 pada pasal-pasal diatas bahwa kepala daerah diberi kewenangan untuk memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah, ini artinya kepala daerah diberi kewenangan itu memimpin pemerintah daerah dengan diberi hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah serta kepala daerah diberi tugas dan berwenang menetapkan atau mengesahkan peraturan

daerah yang telah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD. Cukup jelas kita pahami amanat undang-undang tersebut yang telah memberikan keleluasaan terhadap kepala daerah untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah.

4. Faktor penghambat dari Kepala Daerah adalah :

a. Menurut UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah pasal 44 ayat (1) berbunyi Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan Oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditertapkan sebagai Perda.

Dengan adanya persetujuan bersama oleh DPRD ini dapat mengundang prokontra antara kedua lembaga pemerintah yang jelas akan terjadi tarik-menarik kepentingan dalam muatan Ranperda yang akan di setujui maupun akan disahkan bersama.[125]

b. Menurut UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah pasal 185 ayat (1) berbunyi : Ranperda Provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang pengaturan APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Mendagri untuk di Evaluasi.

Ini artinya Kepala Daerah Mendapat hambatan tentang kewenangan Kepala Daerah untuk mengesahkan peraturan daerah yang telah disepakati bersama-sama DPRD. Bisa saja di saat evaluasi ada kepentingan politik maupun kepentingan lain tentang kebijakan yang telah disepakati oleh daerah.

---

[125] Ni'matul Huda, *Otonomi*, Ibit, hlm. 232.

c. Pasal 186 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. ayat (1) berbunyi :[126]

Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.

Apabila hasil evaluasi tidak ditindak lanjuti oleh Bupati/walikota dan DPRD, dan Bupati/walikota tetap menetapkan rancangan Perda dan rancangan peraturan Bupati/walikota tentang penjabaran APBD menjadi perda dan peraturan Bupati/walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Adapun ketentuan apabila DPRD tidak mencapai titik temu dengan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/walikota) dalam mengambil keputusan bersama tentang APBD, maka kepala daerah menggunakan anggaran (APBD) tahun sebelumnya, adalah rumusan standar dan merupakan pelaksanaan hak anggaran DPRD seperti juga halnya yang berlaku bagi DPR.

---

[126] UU No. 32 tahun 2004, Ibid,.. Pasal 186 ayat (1).

Keadaan yang terjadi pada pasal 186 ayat (1) diatas yang menyatakan dalam proses penetapan/pengesahan peraturan daerah tentang APBD Kabupaten/kota yang belum ditetapkan harus mendapatkan evaluasi dari Gubernur. Hal ini seperti kembali kepada kondisi Orde Baru dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974. pada hal pada jaman reformasi didengungkan otonomi daerah yang dipusatkan pada Kabupaten/Kota, dan tidak mengenal tingkat-tingkat I, II, atau III seperti sebelumnya. Dengan undang-undang No. 5 tahun 2004, terasa nuansa yang berbau sentralistik dan secara tidak langsung mengingkari janji otonomi daerah yang sebenarnya.

Dari praktek ini kita dapat membayangkan bagaimana semua pihak-pihak terkait (DPRD, Kepala Daerah, Menteri dalam Negeri) dapat mengatasi beban birokrasi sempitnya waktu untuk mengikuti proses birokrasi tersebut.

Penulis telah mencoba mengambil analisa dari beberapa kutipan makalah seminar tentang factor-faktor penunjang maupun factor penghambat dalam pengesahan Peraturan Daerah antara lain :

a. Pengetahuan dan Pengalaman Pemerintah Daerah dalam Pembuatan dan Pengesahan Perda.

Sebagai institusi pelaksanaan dari suatu kebijakan, Pemerintah Daerah berupaya agar kebijakan yang dirumuskan tidak menyulitkan masyarakat. Oleh karena itu hal-hal yang berkaitan dengan perumusan kebijakan dipelajari dengan cara membentuk unit-Unit yang mendukung kegiatan tersebut oleh Kepala Daerah telah

dibentuk sehingga terkesan ada spesialisasi.[127] Unit-unit yang dibentuk harus berkompeten kepada pelaksanaan dalam proses perumusan kebijkan tersebut Pada unit lain terdapat Biro Hukum, Bappeda dan lain-lain yang siap membantu jika kekurangan data atau hal-hal lain yang terkait dengan penyusunan suatu Perda.

Ketaatan terhadap norma-norma hukum dalam kaitan penyusunan Perda senantiasa diperhatikan oleh Kepala Daerah. Bagian Hukum adalah unit Kepala Daerah yang berkompeten dalam mengenai persoalan teknis dalam perumusan Perda. Dengan demikian dari segi pengalaman membuat Perda, pihak Kepala Daerah lebih berpengalaman dibandingkan DPRD. Oleh karena itu dalam penyusunan Perda dapat dipastikan bahwa Rancangan Perda disampaikan Kepala Daerah lebih lengkap dari pada Rancangan yang disampaikan DPRD.

Dalam kaitannya dengan Pembuatan Perda, walaupun pembahasannya dilakukan oleh DPRD namun pada akhirnya untuk kesempurnaannya Eksekutiflah yang berperan. Dengan pengalaman dalam Pembuatan Perda, Kepala Daerah membantu DPRD untuk mengoreksi dan menata kembali serta menyesuaikan dengan kaidah-kaidah yang berhubungan dengan penyusunan Perda, seperti yang berkaitan dengan penggunaan bahasa, tata urutan, tanda baca dan sebagainya.

b. Pemahaman situasi dan kondisi lapangan oleh DPRD dan Kepala Daerah.

---

[127] Makalah Seminar Daerah, *Sosialisasi Tugas dan Weweng DPRD dan Kepala Daerah Dalam Perumusan Kebijakan Daerah,* Kanwil Kehakiman Hukum dan HAM Provinsi Riau, tanggal 24 Januari 2005, di Hotel Mutiara Merdeka. Dalam makalah ini penulis banyak mengutif kesimpulan yang ada didalamnya, kerena penulis meyakini bahwa makalah ini merupakan hasil dari penelitian dan atau setidak-tidaknya hasil dari kajian yang betul-betul dapat di pertanggungjawabkan.

Tujuan dibentuknya suatu pemerintahan salah satunya adalah memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat untuk dapat memberikan pelayanan dengan baik maka pemerintahan dalam hal ini Pemerintah Daerah berusaha untuk mengetahui apa yang diinginkan oleh masyarakat. Disisi lain Kepala Daerah dibantu oleh *leading sector* dan instansi terkait yang senatiasa berkoodinasi dan memberikan masukan kepada Kepala Daerah tentang segala sesuatu yang dibutuhkan.[128]

Tugas-tugas rutin Kepala Daerah menyebabkan Kepala Daerah lebih menguasai kondisi di lapangan di bandingkan DPRD[129]. Apalagi didukung kemampuan dan keahlian di bidangnya dan sarana yang memadai. Sebagai contoh dalam hal Dana Alokasi Umum, maka yang menguasai persoalan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan DAU adalah Unit Kepala Daerah yang dinamakan Dinas Pendapatan. Mereka mampu menghitung, memperkira dan merencanakan pekerjaan yang dilakukan, sehingga kalaulah akan turun kebijakan yang berkaitan dengan dana Aloksi Umum maka keahlian Kepala Daerah harus diperhitungkan.

Disisi lain penguasaan lapangan juga dilakukan oleh anggota DPRD. Sedangkan anggota DPRD sebagian besar adalah kader-kader partai yang mempunyai masa sampai ke pelosok-pelosok. Kondisi ini sangat memungkinkan bagi anggota DPRD untuk menyerap barbagai aspirasi untuk disampaikan dan diangkat pada sidang-sidang DPRD.

c. Kemampuan SDM Anggota DPRD.

---

[128] Makalah, *Sosialisasi.....*,Ibit, hlm. 15

[129] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah,Filosfi, Sejarah Perkembangan dan Problematika,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 151.

Sejak Indonesia merdeka telah beberapa kali melakasanakan pemilihan Umum namun Pada Pemilu tahun 1999 menurut pandangan sebagian besar masyarakat, berlangsung lebih terbuka dan demokratis dibandingkan Pemilu-pemilu sebelumnya. Sebagai dampak dari Pemilu yang lebih baik maka wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan juga menceminkan wakil-wakil yang *representative.* Namun yang menjadikan pertanyaan bagi kita adalah, apakah sudah *representative* pasti didukung oleh kemampuan Sumber Daya Manusia yang memadai.[130]

Dari permasalahan Sumber Daya Manusia yang duduk di DPRD[131] adalah permasalahan utama yang sering mengemuka. Tetapi bukan berarti mereka tidak mau meningkatkan kemampuan. Sejak awal tersusunnya DPRD telah berupaya meningkatkan kemampuan terus diupayakan seperti mengikuti kinerja Dewan, mendatangkan beberpa staf ahli untuk balajar tentang kerja dewan yang sebenarnya dan sebagainya.

Kelemahan anggota DPRD, oleh sebagian anggota Dewan disinyalirkan karena proses rekrutmen partai yang kurang berlangsung dengan baik. Mereka menilai kalau dulu penetapan Anggota Dewan didasarkan oleh Daftar Calon Sementara/Daftar Calon Tetap akan tetapi sebenarnya sekarangpun tidak beda jauh, karena yang berwenang untuk menetapkan siapa yang bakal jadi anggota DPRD adalah Dewan Pimpinan Daerah yang disetujui Dewan Pimpinan Pusat. Sedangkan rakyat tetap saja bisa menentukan wakilnya yang sesuai dengan aspirasi mereka.

---

[130] Makalah, *Sosialisasi.....*, *Ibit*, hlm. 17
[131] Ni'matul Huda, *Otonom,...Ibit*, hlm. 150.

Karena kurang didukung SDM yang kurang memadai, berbagai aktivitas yang dilakukan DPRD menjadi agak terhambat, termasuk dalam hal Pembentukan Perda, di sana terjadi tarik ulur yang berkepanjangan antar anggota DPRD sendiri yang terlibat dalam penyusunan Perda dan antar anggota DPRD dengan Kepala Daerah seringkali terjadi, walau pada akhirnya bisa terselesaikan. Pemahaman yang berbeda tentang suatu permasalahan adakalanya membuat panjangnya waktu pembahasan dan waktu penyelesaian.

d. Penerapan tentang Peraturan Tata Tertib DPRD

DPRD Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya haruslah mengacu kepada Mekanisme kerja intern yang diatur oleh sebuah Peraturan Tata Tertib DPRD namun Peraturan Tata Tertib DPRD adakalanya kurang lengkap sehingga mengakibatkan para anggota DPRD sukar untuk melaksanakan tugasnya dan berperan lebih besar.[132]

Sebagai contoh tata tertib DPRD tidak menjelaskan siapa yang harus melakukan pembahasan terutama yang berkaitan dengan peranan Kepala Daerah. Rasanya tidak imbang ketika Kepala Daerah yang menyampaikan usul Raperda maka DPRD yang akan melakukan pembahasan sebaliknya ketika DPRD yang menyampaikan prakarsa seharusnya efektif ikut ambil bagian dalam pembahasan.

---

[132] Darmansyah, *Analisa Penerapan Peraturan Tata Tertib DPRD Berdasarkan Otonomi Daerah,* Makalah disampaikan pada : "Workshop Pengembangan Kerjasama DPRD II, Pemda II, Parpol dan LSM", diselenggarakan atas kerjasama SOMASI NTB dengan LP3ES Jakarta, tanggal 25-27 Maret 2003, bertempat di hotel Sahid Legi, Mataram, 2003, hlm. 18

Selama pembahasan Ranperda, dominasi DPRD nampak nyata. Sehingga nyaris kehadiran/peran Kepala Daerah sangat jauh sekali dibandingkan ketika masa Orde Baru.

e. Kurang Koordinasi diantara tim Kepala Daerah.

Secara umum tim Kepala Daerah dalam proses Pembentukan Perda sudah berpengalaman, hal ini disebabkan karena sebagian besar anggota tim adalah orang-orang lama yang sudah beberapa kali terlibat dalam proses Pembentukan Perda. Akan tetapi ada suatu hal yang menyebabkan tim Kepala Daerah kurang solid yaitu lemahnya koordinasi diantara anggota Tim.[133]

Nampaknya suasana yang berbeda antara dahulu ketika orde baru, dimana Kepala Daerah "berkuasa" dalam proses perumusan Perda akan tetapi sekarang Kepala Daerah harus berbagi bahkan kadang-kadang harus mengalah dalam proses perumusan Perda ketika berhadapan dengan anggota DPRD. Hal-hal yang demikian ternyata belum diantisipasi oleh Kepala Daerah sehingga menimbulkan kekurang solid tim eksekutif.

Secara umum temuan hasil pembahasan disini di maksudkan untuk mendeskripsikan kondisi Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah dalam proses Pembuatan Peraturan Daerah. Didalam Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai hak inisiatif Dewan mempunyai hak:"mengajukan Rancangan Perda". Akan tetapi di sisi lain yang berhak untuk menetapkan suatu Raperda menjadi Perda adalah Kepala Daerah/Bupati seperti yang tercantum dalam pasal 43 yang mengatur kewajiban

[133] Darmansyah, *Analisa*,..Ibit hlm. 19

Kepala Daerah antara lain :"mengajukan Rancangan Perda dan menetapkan sebagai Perda bersama dengan DPRD".

Hak inisiatif atau prakarsa yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, nampaknya dimanfaatkan oleh anggota DPRD, Dari secara keseluruhan anggota DPRD rata-rata mengenal tentang hak inisiatif Dewan. Hanya saja karena memang selama ini mereka belum terbiasa menggunakannnya.

Disisi lain sudah saatnya Kepala Daerah/birokrasi kita untuk melakukan perubahan paradigmanya. Terkait dengan kegiatan Pembentukan Perda, Pemerintah daerah harus lebih berorientasi kepada masyarakat (pasar) dari pada kepada pusat (negara). Selama ini manajemen pemerintah mengikuti paradigma yang lebih mengutamakan kepentingan negara. Semuanya bisa ditentukan oleh negara. Kepentingan negara menjadi pertimbangan pertama dan utama dalam mengatasi segala persoalan yang timbul. Pasar dalam istilah politiknya bisa berupa rakyat atau masyarakat dijadikan factor pertimbangan ke sekian. Sekarang ini, paradigmanya berubah dan menjadi kebalikan dari yang selama ini kita ikuti. Orientasi manajemen pemerintahan diarahkan kepada pasar. Aspirasi masyarakat menjadi lebih penting artinya untuk menjadi pertimbangan pertama dan utama dalam mengatasi segala macam persoalan yang timbul."*Putting customer first", Common sence government, Work Better and Cost Less", Empowering People"* menjadi kebijaksanaan, slogan dan tindakan mengatasi persoalan-persoalan manajemen pemerintahan yang timbul. Hal ini berarti bahwa birokrasi pemerintah dalam menata manejernya harus transparan, tidak tertutup dan tidak memanipulasikan kerahasian dan memenuhi aspirasi publik.

Sebaliknya kita patut bangga dengan kondisi DPRD di daerah sekarang ini. Sebab walaupun dengan segala keterbatasan kemampuan yang ada mereka mampu menyuarakan kepentingan rakyta dengan menggunakan hak inisiatifnya dalam rangka pembuatan Peraturan Daerah. Kondisi semacam ini sangat baik bagi pertumbuhan dan perkembangan demokrasi di Indonesia pada umumnya.

Jika kepada DPRD dapat diberi beberapa keleluasaan dalam menentukan sikap politik dan mengabil keputusan, lembaga ini akan dapat membangun *a sence of responsibility dan self restaint.* Dengan keleluasaan dan tanggung jawab itu, DPRD akan berkesempatan mengembangkan kemampuan yang dimilikinya untuk memantapkan kepercayaan rakyat akan kegunaan DPRD dan dalam mendukung efektivitas pemerintahan itu sendiri. Kondisi semacam ini dimungkinkan sejak diberlakukannya -Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai Undang-undang yang kurang reformatif.

Secara logis, suatu atmosfir keleluasaan akan lebih menjamin terbukanya peluang-peluang untuk menggali dan mengembangkan ide-ide, mendorong lahirnya prakarsa-prakarsa dan kreativitas yang tinggi. Produktivitas DPRD antara lain juga dipacu secara lebih baik jika kebebasan dan keleluasaan para anggotanya untuk berprakarsa dapat dijamin. Secara histories juga dipahami bahwa kebebasan dan keleluasaan yang dinikmati suatu institusi dalam mengembangkan misinya merupakan factor pendorong utama bagi tercapainya kemajuan. Semakin luas ruang yang tersedia untuk mengembangkan gagasan-gagasan, semakin terbuka pula

kemungkinan bagi lahirnya penemuan tentang cara-cara yang lebih baik dalam mengelola kehidupan. Semakin besar keleluasaan DPRD dalam mengekspresikan pendapat dan memantau pelaksanaan pemerintahan, semakin terbuka peluang bagi ditemukannya kekeliruan-kekeliruan yang menyertai perilaku pemerintahan, sehingga upaya memperbaikinya dapat dilakukan secara bersama.

Pengingkaran atas kebebasan itu akan secara berangsur-angsur mendorong lahirnya sikap-sikap frustasi. Pada tingkat massa, frustasi yang tumbuh sebagai akibat tersumbatnya kran kebebasan untuk berekspresi bahkan akan mendorong lahirnya sikap-sikap agresif dan anti sosial, seperti yang kita saksikan selama dekade 1990-an dengan merebaknya unjuk rasa, mogok dan perkelahian antar mahasiswa.

Mekanisme proses Pembentukan dan pengesahan Peraturan daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 telah berlangsung melalui beberapa tahap pembicaraan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Mulai tahap pembicaraan I sampai dengan tahap IV telah dilalui dengan memperhatikan setiap ketentuan yang diatur. Hal ini berbeda dengan pada saat Orde Baru. Karena DPRD sudah telanjur dicap sebagai tukang stempel dari Perda yang disusun oleh Kepala Daerah maka proses yang harus dijalankan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD tidak pernah dilakukan.

Jika diamati lebih jauh proses Pembentukan Perda, dapat ditelaah melalui model *system politik* seperti yang disampaikan oleh pencetusnya David Easton. Apabila diterjemahkan sesuai kondisi lapangan, model system politik memandang kebijakan publik sebagai output dari system politik. Formula system politik terdiri

dari sub system masukan, sub system proses, sub system keluaran, sub system lingkungan dan sub system umpan balik.

Kondisi diatas berbeda dengan Era Orde Baru yang dalam pembuatan kebijakan cenderung *tertutup-elastis*. Yang paling dominan dalam pembuatan kebijakan adalah Eksekutif (Pemda) dan perangkatnya. Dimulai dari tahap pembentukan agenda, kemudian sampai dengan tahap formulasi kebijakan dan evaluasi. Peranan lembaga ini bersama dengan segenap aparat penopangnya harus diakui betapa dominannya dalam penampilannya. Dilain pihak masyarakat tidak terlibat dalam proses pembuatan kebijakan tersebut, dan sebaliknya diwajibkan untuk mensukseskan implementasinya. Jadi, pada tahap pembuatan kebijakan rakyat mengalami aliensi, namun dalam implementasinya rakyat diwajibkan untuk dapat terlibat. Model proses pembuatan kebijakan seperti ini yang disebut sebagai sebuah model yang elastis, yakni kalangan elit memainkan peranan yang sangat menentukan, sebaliknya masa mengalami aliensi.[134]

Kalau dulu Kepala Daerah lebih banyak berperan sekarang nampaknya tidak demikian, DPRD yang banyak berperan bahkan dominan. Seiring dengan gema reformasi para anggota DPRD ingin menunjukkan jati dirinya sebagai wakil rakyat utamanya dalam membela kepentingan masyarakat termasuk diantaranya dalam hal pembentukan Perda. Logika politik yang sehat mengatakan bahwa lebih baik perdebatan yang sengit dari pada mengambil tempat forum DPRD dari pada menghadapi demontrasi yang beringas. Akan tetapi disinilah terjadi ketidak

[134] Affan Gaffar, 1998. *Merangsang Partisipasi Politik Rakyat*, PT Pustaka CIDESINDO, Jakarta.

seimbangan. Karena terjadi dominasi pembahasan oleh DPRD, hampir-hampir suara Eksekutif tidak didengarkan. Padahal untuk mendapatkan Perda yang lebih baik seharusnya suara Eksekutif atau kepala daerah harus dipertimbangkan mengingat sebagai pelaksana dari Perda itu sendiri adalah Kepala Daerah.

Interaksi dalam proses pembentukan Perda, selain terjadi dalam lingkungan formal dalam pertemuan-pertemuan resmi antara amggota DPRD dan Kepala Daerah juga terjadi interaksi secara non formal. Interaksi yang dilakukan antara kedua balah pihak (DPRD dan Kepala Daerah) merupakan suatu bentuk komunikasi politik. Ada dua bentuk komunikasi politik, yaitu: *pertama,* komunikasi politik yang cenderung mengambil (membentuk) posisi horizontal. Dalam komunikasi ini, posisi antara komunikator dan komunikasi (masyarakat) relatif seimbang (saling memberi dan menerima), sehingga terjadi ***sharing***. Bentuk komunikasi semacam ini merefleksikan nilai-nilai demokratis. *Kedua,* komunikasi politik yang cenderung membentuk pola-pola linier. Arus komunikasi (informasinya) satu arah, cenderung vertikal (top down). Bentuk komunikasi semacam ini merefleksikan nilai-nilai budaya feodalistik dan pola kepemimpinan otoriter.

Hampir semau tipe komunikasi oleh pihak DPRD dan Kepala Daerah dalam rangka Pembuatan Perda tentang Pemerintahan Desa dan kelurahan. Disamping itu ujud dari komunikasi politik dapat berupa Interaksi non formal yang meliputi lobi-lobi antar perorangan dan kelompok serta pertemuan-pertemuan non formal yang diselenggarakan di restoran dan temapt-temapt makan terkenal. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa dengan pertemuan formal saja maka tidak cukup waktu untuk

menyelesaikan suatu Perda. Perlu ada semacam jembatan komunikasi dan konsultasi untuk mengakomodasikan masing-masing kepentingan dari kedua belah pihak (DPRD dan Kepala Daerah) sehingga dapat tercipta *simbiolis mutualisme* (saling menguntungkan kedua belah pihak). Namun tidak semua pertemuan non formal dipergunakan untuk kepentingan proses pengesahan Perda. Adakalanya pertemuan non formal demikian dipergunakan untuk tujuan lain, untuk memperoleh keuntungan materi ataupun kenikmatan lain (makan-makan enak dan refreshing) sehingga justru yang terjadi tidak sesuai harapan artinya antara tujuan yang akan dicapai dengan terjadinya penyimpangan, lebih besar terjadinya penyimpangan. Pertemuan non formal hanya dipergunakan sebagai ***basa basi politik*** dalam pembahasan sehingga nuansanya hampir mirip dengan yang terjadi pada masa ore baru.

Komunikasi antar pribadi adalah proses komunikasi yang berlangsung antara dua orang atau lebih secara tatap muka, seperti yang dinyatakan Pace bahwa" *interpersonal communication is communication involving two or more people in a face setting"*. Efektivitas komunikasi antar pribadi dapat dilihat dari lima hal yaitu : adanya keterbukaan, emphaty, dukungan , kepositifan, dan kesamaan. Faktor terakhir yakni factor kesamaan erat sekali dengan adanya tindak penyimpangan yang dilakukan pihak DPRD dan Kepala Daerah.

Kesediaan DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota dari hasil Pemilu tahun 1999 untuk menangkap aspirasi yang sedang berkembang dimasyarakat adalah suatu bentuk kemajuan yang cukup berarti dan patut diberi catatan . Karena kerja DPRD sebelumnya (masa orde baru) tidaklah demikian. DPRD masa Orde Baru hanya

menggantungkan inisiatif dan kerja dari pihak Kepala Daerah mulai dari mengidentifikasi masalah sampai pada pemecahan masalah. DPRD hanya tahu matangnya saja dan tinggal mengesahkan. Kepedulian DPRD yang sekarang merupakan upaya untuk menunjukkan jati diri mereka sebagai wakil rakyat di satu sisi, disisi lain mau tidak mau mereka harus lebih tanggap terhadap aspirasi masyaratakat karena situasi yang menghendaki demikian. Kalau mereka tidak tanggap, masyarakat konstituen yang akan menanggapi mereka dengan ancaman mereka tidak layak menjadi wakil rakyat dan harus diganti dengan yang lebih baik dan mengedepankan rakyat. Akses rakyat mempengaruhi wakil rakyat semakin terbuka dan terjamin karena setiap anggota DPRD mewakili kecamatan dan penduduk setiap kecamatan mengerti siapa yang mewakilinya.[135]

Legitimasi wakil rakyat merupakan bentuk keabsahan yang diberikan rakyat (konstituen) kepada wakil mereka untuk duduk dalam badan DPRD guna memperjuangkan rakyat terhadap DPRD semakin nyata dengan adanya reformasi politik melalui penetapan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Semakin nyatanya legitimasi rakyat terhadap keberadaan lembaga perwakilan salah satunya di sebabkan oleh adanya perubahan dalam sistem penyelenggaraan Pemilu.

---

[135] Ramlan Surbakti, 1999. *Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah* Menurut UU Nomor 4 Tahun 1999 dan UU Nomor 22 tahun 1999. Makalah Seminar, Surabaya.

Berkaitan dengan legitimasi rakyat dalam praktek demokrasi modern dikenal konsep tentang representasi. Demokrasi hanya mengakui bahwa pemerintahan yang representatif yang memiliki legitimasi untuk berkuasa, karena ia bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat. Para anggota DPRD yang diangkat berdasarkan pemilihan umum, misalnya berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat yang memilihnya/diwakilinya dan sekaligus bertanggung jawab menjelaskan kepada para pendukung tentang kepentingan negara dan bangsa yang wajib diamankan oleh seluruh warga negara.[136]

Secara teoritik diasumsikan bahwa peranan seorang "wakil rakyat" tidaklah terbatas sekedar sebagai penyambung lidah para konstituennya, tetapi juga diberi kewenangan untuk dan atas nama para konstituen itu melakukan apa saja yang menurut hati nurani dan pikirannya sendiri sejalan dengan kepentingan rakyat seluruhnya dan negara. Ringkasnya, tanggung jawab mereka mencakup kepentingan yang luas, tidak terbatas pada konstituennya atau partainya saja, maka jalan menuju"diktator mayoritas" atau "tirani minoritas" akan terbuka lebar.

Jadi, seorang yang dipilih untuk jabatan DPRD bukanlah dimaksudkan sekedar sebagai "utusan" dari para konstituennya, apalagi sekedar sebagai utusan atau partai organisasi dimana ia bernaung. Setiap anggota DPRD pada hakekatnya dipilih untuk menjadi pimpinan yang bertanggung jawab atas semua tindakannya sebagai

[136] M. Ryaas Rasjid, 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintah dan Politik Orde Baru,*

wakil rakyat. Ini yang dalam terminology ilmu politik disebut *trustee* yang biasanya dibedakan dari *delegate.*[137]

Dalam proses Pengesahan Perda, cepat atau tidaknya proses tersebut berjalan juga ditentukan oleh pengalaman masing-masing individu yang ikut terlibat dalam proses pembahasan. Dari sisi ini pengalaman Kepala Pemerintah Daerah dalam penyusunan Perda patut diperhitungkan. Pihak DPRD sendiri mengakui akan pengalaman Eksekutif dalam Pembuatan Perda. Hal ini bisa dibuktikan dari adanya berbagai persoalan terutama yang berkaitan dengan hal-hal teknis perundang-undangan, pihak DPRD senantiasa berkoordinasi dengan pihak Kepala Daerah terutama pada Biro Hukum demi kesempurnaannya. Kepala Daerah dengan suka rela memberikan bantuannya karena menyadari kalau anggota DPRD sebagian besar adalah anggota/wajah baru.

Sebenarnya dalam pembentukan sebuah Perda bagi DPRD yang sebagian besar anggota adalah baru, diperlukan bantuan staf ahli yang mempunyai keahlian sesuai bidangnya. Dengan bantuan staf ahli maka hasil kerja anggota DPRD dapat dipertanggung jawabkan secara benar. Dalam penyusunan sebuah Raperda akan tercapai semacam *legal draft* sehingga akan mempercepat dalam proses pembahasan. Berdasarkan observasi di lapangan bantuan staf ahli pernah diminta oleh anggota DPRD akan tetapi bersifat umum tidak teknis. Staf Ahli didatangkan hanya diminta untuk memberikan penjelasan secara umum tentang latar belakang turunnya Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 dan implikasinya ke depan.

---

[137] Ibid

Adapun Faktor-faktor penghambat dalam Pengesahan Peraturan Daerah tersebut diatas menurut penelitian yang dilaksanakan oleh Darmansyah, *Studi Penyusunan dan Perancangan Peraturan Daerah dan Tantangannya,* Makalah ini disampaikan pada : "Seminar dan Lokakarya Kinerja DPRD Propinsi Nusa Tenggara Barat", tanggal 27-30 Juni 2001, ditempat Hotel Lombok Raya, Mataram, 2001, antara lain :

1. Faktor dari pihak Kepala Daerah.

Faktor penghambat maupun Faktor pendukung dari pihak Kepala Daerah dalam Pengesahan Peraturan Daerah dapat dikategorikan ke dalam faktor vertikal (antara atasan dengan bawahan) dan faktor horizontal (antara sesama aparatur).[138] Factor-faktor tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut:

a. Keterbatasan penyediaan waktu :

Keterbatasan waktu dalam membahas Pra rancangan Peraturan Daerah yang sedang disusun dan dirancang di tingkat Dinas/Badan/Kantor di lingkungan Pemerintah Provinsi, Kabuapten/Kota. Pra Rancangan Peraturan Daerah yang sudah dibahas pada pertemuan antara Kepala Dinas/Badan/Kantor dengan bagian yang khusus menangani hukum pada instansi yang bersangkutan, akan terkendala pada pembahasan/rapat selanjutnya, karena kesibükan tugas Kepala Dinas/Badan/Kantor. Demikian pula halnya pembahasan Pra Ranperda yang telah diajukan oleh Dinas/Badan/Kantor yang akan diteliti oleh Biro Hukum mengenai aspek yuridisnya.

---

[138] Darmansyah, *Studi Penyusunan dan Perancangan Peraturan Daerah dan Tantangannya,* Makalah dismpaikan pada : "Seminar dan Lokakarya Kinerja DPRD Propinsi Nusa Tenggara Barat", tanggal 27-30 Juni 2001, ditempat hotel Lombok Raya, Mataram, 2001, hlm. 20.

Penelitian Peraturan Pra Ranperda yang diajukan Dinas/Badan/Kantor oleh Biro Hukum juga mengalami keterlambatan, hal ini disebabkan karena hampir seluruh Dinas/Badan/Kantor yang menyampaikan Pra Ranperda ke Biro Hukum tidak disertai dengan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar dalam Pengesahan Peraturan Daerah dimaksud. Adakalanya Peraturan Perundang-undangan yang bersifat teknis yang khusus mengatur tugas pokok dan fungsi belum ada pada Biro Hukum. Seharusnya untuk memudahkan penelitian dan pembahasan di tingkat Biro Hukum, pengiriman Pra Ranperda oleh Dinas/Badan/Kantor ke Biro Hukum harus melampirkan peraturan perundang-undangan serta literatur hukum yang menjadi dasar dan Pra Raperda tersebut.

Selanjutnya untuk meneliti dan membahas Pra Rancangan Peraturan Daerah ini, Biro Hukum membentuk suatu tim perumus yang di ketuai oleh Sekretaris Daerah dengan anggota-anggotanya terdiri dari :[139]

1. Asisten Bidang Pemerintahan, Humas dan Hukum;
2. Kepala Biro Hukum;
3. Beberapa Pejabat dan Staf di Bagian Perundang-undangan dan Sub Bagian Rancangan Hukum pada Biro Hukum.

Pada tahap penelitian di tingkat Staf, anggota tim perumus khususnya bagian Perundang-undangan dengan sub bagian rancangan hukum memerlukan penelitian tentang Pra Ranperda yang diajukan. Hal-hal yang akan diteliti antara lain :

[139] Darmansyah, Makalah *Studi,...*Ibit, hlm. 22.

1. Aspek kewenangan;

   Dalam hal ini apakah Pra Rancangan Peraturan Daerah mi merupakan kewenangan Provinsi, khususnya kewenangan Dinas/Badan/Kantor tersebut.

2. Teknis Penyusunan, perancangan dan pengesahan Ranperda;

   Dalam hal ini Biro Hukum meneliti apakah Pra Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Dinas/Badan/Kantor sudah mengacu kepada teknis usulan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang ada seperti Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. dan Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden yang secara mutatis mutandis berlaku bagi Pembentukan Peraturan Daerah.

Faktor selanjutnya dalam pembahasan Pra Rancangan Peraturan Daerah ini ada sering molornya rapat pembahasan oleh Tim Perumus, hal ini disebabkan kesibukan Sekretaris Daerah, Asisten Bidang Pemerintahan, Humas dan Hukum, maupun Kepala Dinas/Badan/Kantor yang mengajukan Pra Ranperda ini.

b. Tidak tersedianya anggaran Biaya Dalam APBD secara khusus.[140]

Faktor penghambat berikutnya dalam Proses pembentukan dan pengesahan Perda adalah masalah dana yang belum dianggarkan secara khusus baik dalam APBD Provinsi maupun dalam kegiatan rutin masing-masing Dinas/Badan/kantor serta

[140] Darmansyah, Makalah Ibit,..., hlm. 35.

dalam anggaran Biro Hukum. Kondisi yang demikian disebabkan belum adanya perencanaan Pembuatan Perda secara terpadu yang seharusnya disusun oleh Biro Hukum.

Sementara anggaran dana yang dianggarkan dalam APBD umumnya diperuntukkan bagi kegiatan kegiatan proyek seperti sosialisasi Peraturan Daerah, PPNS, SJDI dan beberapa Penelitian Hukum lainnya.

c. Kurang Tersedianya Pustaka Khusus.[141]

Peraturan perundang-undangan dan peraturan Lainnya yang bersifat teknis seperti Keputusan-keputusan Menteri dan Departemen teknis serta literatur-literatur hukum merupakan acuan utama dalam Pembuatan Peraturan Daerah. Peraturan Perundang-undangan berupa Undang-undang dan peraturan peraturan lainnya dihimpun pada perpustakaan Sekretaris Daerah yang secara struktural berada di bawah Bagian Informasi dan Dokumentasi Biro Hukum, akan tetapi Peraturan Perundang undangan serta peraturan Iainnya yang bersifat teknis sering terlambat datangnya di perpustakaan, hal ini disebabkan kurangnya komunikasi dengan pemerintah yang dalam hal ini Departemen dalam Negeri serta belum berfungsinya sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum (SJDI) pada Biro Hukum, sehingga untuk peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan tidak dapat di akses melalui Jaringan Dokumentasi dan Informasi hukum. Sehingga apa yang diperlukan pada saat pembahasan Perda para tim merasa kekeurangan bahan sebagai acuan utama untuk merumuskan perda.

---

[141] Irfan Fachruddin, *Pengeawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan kepala Daerah,* Bina Aksara, Jakarta, 2001.

d. Belum tersedianya Legal Drafter baik pada Biro Hukum maupun pada Dinas/Badan/Kantor.

Salah satu faktor yang menjadi penghambat dalam Pembuatan Peraturan Daerah adalah belum adanya tenaga *Legal Drafter* pada Biro Hukum maupun pada Dinas/Badan/Kantor di lingkungan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Pembuatan Peraturan Daerah yang dilakukan saat ini untuk Biro Hukum dilaksanakan pada Bagian Perundang undangan, sedangkan pada Dinas/Badan/Kantor sebagian pada Sub Bagian Hukum dan sebagian lagi pada Bagian Tata Usaha, karena tidak semua Dinas/Badan/Kantor mempunyai Sub Bagian Hukum.

Dengan demikian tugas Pembuatan Peraturan Daerah merupakan tugas dan Bagian Perundang-undangan dan Sub Bagian Hukum serta Bagian Tata Usaha pada Dinas/Badan/Kantor dan bukan dilaksanakan oleh tenaga-tenaga khusus sebagai tenaga Legal Drafter. Oleh karena itu pembahasan-pembahasan sering dilakukan karena belum matangnya konsep Pra Raperda yang disampaikan.

e. Masih Banyaknya Peraturan Perundang-undangan yang belum dikeluarkan pemerintah. [142]

Dalam pembahasan Pra Ranperda balik di tingkat Dinas/Badan/Kantor maupun pada Biro Hukum sering menemui faktor yang disebabkan belum keluarnya beberapa Peraturan Perundang-undangan sebagai tindak lanjut dan Undang-undang

[142] Solly Lubis, *Sumber Hukum Perangkat dan Peningkatan Peraturan Hukum,* Makalah Seminar Nasional Perubahan UUD, yang diselenggarakan oleh Sekretariat jenderal MPR berkerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Bnadar Lampung , 24-26 Maret 2000.

yang lebih tinggi, sehingga beberapa Pasal dalam materi muatan Peraturan Daerah sering ditunda pembahasannya sambil menunggu keluarnya Peraturan Perundang-undangan sehagai dasar hukumnya.

Untuk mengatasi hal ini kepada pemerintah kiranya dapat merubah paradigma Penyusunan Perundang-undangan yang cenderung akan diatur lebih lanjut dengan peraturan setingkat dibawahnya seperti Peraturan Pemerintah.

Undang-undang yang terlalu banyak memberikan peluang untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, dikhawatirkan penjabarannya akan menyimpang dan makna yang sesungguhnya dan Undang-undang dimaksud, sehingga apa yang sesungguhnya ingin dicapai oleh suatu Undang-undang tersebut akan berbeda dengan tujuan yang di inginkan oleh Peraturan Pernerintah, bahkan ada Peraturan Pemerintah bertentangan dengan Undang-undang. Selain dari hal tersebut, produk undang-undang yang demikian bertentangan dengan semangat otonomi daerah, karena terlalu banyak pengaturan dan perintah sehingga keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya yang di Undang-undangkan menjadi terbatas.

Di samping itu pengalaman menunjukkan bahwa tidak efektifnya pelaksanaan suatu Undang-undang disebabkan oleh banyaknya Peraturan Pemerintah sebagai tindak lanjut dan Undang-undang belum dibuat oleh pemerintah sehingga membuat suatu kedaan menjadi *"mengambang"* dan hal ini sangat mempengaruhi kelancaran jalannya roda Pemerintahan di Daerah.

2. Faktor Penghambat dari pihak DPRD

Faktor penghambat yang berasal dari pihak DPRD dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Tingkat pendidikan dan SDM anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[143]

Tingkat pendidikan anggota DPRD sangat berpengaruh terhadap wawasan dan keterampilan serta komitmen dan tanggung jawabnya terutama dalam menyikapi aspirasi masyarakat yang sedang berkembang untuk diwujudkan dalam bentuk Peraturan Perundang undangan atau Peraturan Daerah.

b. Kebiasaan mengadakan Studi Banding

Sebagaimana diketahui bersama bahwa setiap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Kepala Daerah kepada DPRD selalu dilakukan Studi Banding ke daerah-daerah di luar Provinsi, Kabaten/Kota yang bertujuan untuk lebih menyempurnakan Peraturan Daerah yang sedang dibahas. Namun demikian yang menjadi pertanyaan adalah sejauh mana hasil Studi Banding ini dipedomani atau dapat memberikan manfaat kepada peraturan yang sedang dibahas.

C. Upaya-upaya yang ditempuh untuk mengatasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengesahan Peraturan daerah, ditinjau dari UU Nomor 32 tahun 2004.

Setiap usaha untuk mencapai suatu kesepakatan bersama, apa lagi itu menyangkut kepentingan masyarakat umum tentang kebijakan public yang harus di pertanggungjawabkan bukan hanya kepada daerah saja, tapi yang lebih penting proses

---

[143] Ni'matul Huda, *Otonomi*,..Ibid, hlm. 151.

pembentukan maupun latar belakang pengesahannya suatu perda sudah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang. Oleh karena itu Untuk mengatasi factor yang berasal dari Kepala Daerah maupun dari DPRD diperlukan upaya sebagai berikut

1. Upaya yang harus di perhatikan adalah meninjau ulang Pasal-pasal dalam UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah, yang sangat bertentangan dengan prinsip otonomi daerah yang pada kenyataannya menjadi factor penghambat dalam pengesahan Peraturan Daerah antara lain pasal 144 ayat (4)[144] berbunyi dalam hal Ranperda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Ranperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah. Kemudian lebih tergambar lagi pada pasal 185 ayat (5) berbunyi[145] : Apabila hasil evaluasi tidak ditindak lanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan Ranerda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri Membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud seligus menyatakan berlakunya Pagu APBD tahun sebelumnya. Pasal 187 ayat (4) berbunyi : Apabila dalam Batas waktu 30 (tiga Puluh) hari Mendagri atau Gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepala daerah menetapkan Ranperda dimaksud menjadi peraturan kepala daerah.

[144] UU No. 32 tahun 2004, Ibid, Pasal 144 ayat (4).
[145] UU No. 32 tahun 2004, Ibid, Pasal 185 ayat (5).

Disini telah jelas adanya pelanggaran azas otonomi yang telah kita sepakati bersama serta dapat menghambat proses pengesahan Peraturan daerah terlihat dari Pasal 144 ayat (4), pasal 185 ayat (5) diatas sangat bertolak belang dengan pasal 187 ayat (4) diatas, oleh karena itu upaya-upaya yang harus ditempuh adalah mengajukan usulan uji matriil terhadap pasal-pasal tersebut kepada Mahkamah Konstitusi baik itu menyangkut pasal demi pasal maupun peraturan yang terkait lainnya yang dalam kenyataanya tidak mendukung sepenuhnya kewenangan pemerintah daerah sehingga menghambat proses Pengesahan Peraturan Daerah.

2. Ketika kewenangan untuk membuat serta mengesahkan Peraturan daerah, telah diberikan sepenuhnya kepada Kepala Daerah dan DPRD yang melalui pengesahan bersama. Namun pada kenyataannya masih harus di evaluasi oleh pemerintah pusat sehingga jika perda tersebut bertentangan dengan peraturan lebih tinggi dan atau sebagainya maka bisa dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri sedangkan Ranperda tersebut telah disahkan oleh kepala daerah dan DPRD. Sedangkan menurut Bagir Manan, Perda di buat oleh satuan pemerintah daerah yang mendiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mendiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkata". Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi

melanggar hak dan kewajiban daerah yang di jamin atau UU pemerintah daerah.[146] Untuk itu upaya yang harus di tempuh adalah khusus pasal tersebut harus di tinjau ulang karena dapat menghambat proses pengesahan Perda serta dapat memberikan peluang permusuhan antara pemerintah pusat dan daerah, sedangkan disisilain dapat menimbulkan pertanyaan dimana letak legalitas Kepala Daerah dan DPRD menurut UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintah daerah.

3. Harus tersediahnya tenaga legal drafter adalah dengan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan aparatur di bidang hukum dalam Pembuatan Peraturan Daerah melalui Bimbingan Teknis Perundang-undangan. Selain mengikuti Bimbingan Teknis Perundang-undangan, dalam upaya meningkatkan wawasan dan pemahaman tugas-tugas bidang pemerintahan, Aparatur pemerintah daerah dituntut pula untuk mengikuti Pendidikan dan Pelatihan Penjenjangan. Sebagai gambaran aparatur yang telah mengikuti Diklat.

4. Sebagai upaya dalam mengatasi permasalahan ini harus ada komitmen Pimpinan untuk memprioritaskan pembahasan Pra Ranperda sesuai rencana program yang telah ditetapkan. Dengan demikian sekiranya Pejabat yang bersangkutan berhalangan, maka harus ditunjuk Pejabat lain untuk mewakilinya dalam rapat pembahasan Pra Ranperda. Selain dan itu Biro Hukum harus membuat ***time schedule*** rapat pembahasan serta proaktif dalam kegiatan rapat pembahasan Ranperda.

---

[146] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi,* Cet. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 142

5. Rencana Pembuatan rancangan Perda harus secara komprehensif dan terpadu sehingga pada tahun anggaran mendatang dapat diajukan agar disediakan dananya dalam ABPD tahun berikutnya. Biro Hukum harus memfungsikan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum sehingga akan memudahkan dalam upaya mencari Peraturan Perundang-undangan yang dibutuhkan sebagai acuan dalam Pembuatan Peraturan Daerah.

6. Meningkatkan kinerja DPRD khususnya dalam Pembuatan/Pengesahan Peraturan Daerah diperlukan Tim Ahli yang berasal dan kalangan Perguruan Tinggi dan LSM yang menguasai bidang Hukum Tata Negara dan ilmu Perundang-undangan serta ilmu Politik sebagai mitra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam meningkatkan Produk Hukum Daerah baik kuantitas maupun kualitas.

7. Mengisi jabatan fungsional Legal Drafter dengan merekrut aparatur Pemerintah Daerah untuk ditempatkan pada Sekretariat DPRD yang tugasnya khusus menyusun dan Raperda. Serta meningkatkan pengetahuan Teknis Ranperda bagi anggota-anggota DPRD khususnya yang berlatar belakang Sarjana Hukum.

8. Untuk sebagai bahan perbandingan pihak DPRD seharus dapat mengupayakan adanya Studi Banding kepada Kota-kota besar dan jika perlu studi banding ke antar Negara yang dianggap proses pengesahan peraturan daerahnya lebih baik yang pada kenyataanya tidak pernah dibatalkan oleh pemerintahnya.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari hasil pembahasan dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam Proses Pengesahan Peraturan Daerah ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004, adalah sempitnya waktu untuk mengikuti proses Pengesahan Perda di karenakan banyaknya birokrasi yang harus dilalui sehingga Mendagri, DPRD dan Kepala Daerah harus mampu melalui birokrasi dan sempitnya waktu tersebut, ini terbukti dari tahapan-tahapan yang harus dilalui seperti : Pembuatan Perda yang berkaitan dengan APBD, Pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah.

2. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Proses Pengesahan Perda, ditinjau dari UU No. 32 tahun 2004, faktor Penghambat dari DPRD adalah masih banyaknya birokrasi yang harus dilalui dalam proses pengesahan Perda, Gaya kepemimpinana Kepala daerah berbeda dengan DPRD, Latar belakang kepentingan yang berbeda secara diametric antara pimpinan DPRD dengan kepala daerah, Latar belakang dalam berpolitik dan penyelenggaraan pemerintah yang sangat berbeda di antara kepala daerah dengan anggota DPRD, kurangnya SDM anggota DPRD. Sedangkan Faktor Penunjang Kepala Daerah adalah Telah berpengalaman dalam pembentukan Perda, menguasai Kondisi lapangan, factor penghambat Kepala

Daerah adalah adanya beberapa pasal yang tidak adanya kepastian Ligalitas tentang Pengesahan Perda sehingga tidak menghargai hasil keputusan Kepala Daerah tentang penetapan Perda, dengan adanya persetujuan DPRD maka terjadi "Konflik" berkepanjangan antara DPRD dan Kepala Daerah sehingga dapat menghambat proses Pengesahan Perda.

3. Upaya-upaya yang ditempuh untuk mengatasi factor-faktor dalam proses pengesahan peraturan daerah adalah Memperbaiki semua factor yang menghambat dalam proses pengesahan Peraturan daerah tersebut, terutama factor penghambat yang datang dari DPRD, Kepala pemerintah maupun dari UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah daerah.

B. SARAN-SARAN

1. Sebaiknya UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah Khusus pada pasal 144 ayat (4), Pasal 185 ayat (5) dan pasal 187 ayat (4), yang mengatur tentang Pembatalan dan Pengesahan APBD dan peraturan Pemerintah daerah lainnya, hendaknya diadakan peninjauan kembali atau mengajukan Judicial Review terhadap pasal-pasal tersebut kepada Mahkamah Agung, karena dalam kenyataanya tidak mendukung sepenuhnya kewenangan pemerintah daerah sehingga menghambat proses Pengesahan Perda. Karena pada pasal tersebut telah melanggar Prinsip otonomi daerah dan dalam tafsir "Kasar" tidak menghargai keputusan DPRD dan Kepala Daerah, yang Notabenenya adalah hasil Pemilihan Langsung Oleh Rakyat (Pemilu/Pilkada).

2. UU No. 32 tahun 2004, keberlakuannya seharusnya sesuai dengan asas lex spicialis derogat lexgeneralis yang artinya Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, di dalam UU tersebut, pengaturan tentang pemerintah daerah hampir keseluruhan pasal-pasalnya yang menyangkut tentang pengaturan Pemerintah daerah dalam hal pembuatan Perada secara keseluruhan di bahas di UU tersebut, seharusnya tidak lagi dibahas secara lengkap dalam UU tersebut karena sudah ada UU No. 10 tahun 2004, tentang pembetukan peraturan perundang-undangan yang lengkap mengatur Perda serta peraturan lainnya yang menyangkut kepentingan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

Affan Gafar, Ryaas Rasyid, Syaukani. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* Pustaka Pelajar, 1999

Affan Gafar, *Merangsang Partisipasi Politik Rakyat*, PT. Pustika Cindesindo, Jakarta, 1998

Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik membuatnya,* Bina Aksara, 1987.

Arbi Samit, *Mewadahi Partisipasi Politik Masyarakat* Pt. Puatika Cendesindo, Jakarta, 1998.

Alfian, *Kemungkinan Politik dan Sistim Politik Indonesiat* Pt. Gramadia Pusta Utama, Jakarta, 1993.

Abdul Wahab, Solichin *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negera* Renikan Cipta, Jakarta, 1990

Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah. Makalah pada Seminar Nasional.* FH.-Unpas Bandung, 2000.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi.* Fakultas Hukum UII Pers, 2003.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.* Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII –Yogyakarta, 2002.

Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia,* Cetakan I, Indonesia Hill, Co, Jakarta 1992.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Daerah Menurut UUD 1945,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1993.

B. N, Marbun ,*DPRD dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001,hlm. 24

Dahlan Thaib, *DPRD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1994.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Penerbit Liberti,Yogyakarta,Cetakan Kedua, 2000.

Dahlan Thaib, *Tata Cara Mengaplikasikan Peraturan Perundang-undangan,*(makalah) FH-UII, Yogyakarta, 2003.

Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia,* PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1996.

Hamint. S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakasanaan*, Fakultas Hukum Universitas Diponogor, 1993.

Hamint. Attamimi S.A, *Penerapan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Peneyelenggaraan Dalam kurun Waktu Pelita !-V,* UII, Yogyakarta, 1990.

Herman Solistyo, *Kebangsaan, Demokrasi dan Otonomi Daerah Dalam Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pakistan-Thailan, PPW LIPI, Jakarta1998.

Irawan Soejito, *Membuat Undang-undang,* leberti, Yogyakarta, 1998, hlm. 35

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah,* Bina Aksara, Jakarta, 2001

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia,* Rajawali Pers, Jakarta 1991.

Jimly Asshidiqie, *Kontitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Pusat studi HTN-Fh UII, Jogyakarta 2004.

Liang Gie, The. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesi.* Jilid II. Jakarta : Gunung Agung 1968.

Maria Farida Indrawati, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya,* Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.

M. Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintah dan Politik Orde Baru,* Yarsif Watampone, Jakarta, 1997.

Maswardi Rauf, *Indonesia dan Kajian Politik,* PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993

Muslim, Amrah, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah,* Yarsif Watampone, Jakarta, 1997.

M. Kusnadi dan saragiBintar, *Susunan Pembagian KekuasaanMenurut Sistem UUD 1945,* Gramedia, Jakarta, 1997.

Mariam Budiardjo, *Aneka Pikiran Tentang Kekuasaan dan Wibawah,* Sinar Harapan, Jakarta, 1986.

M. Sri Soemantri, *Prosedur dan sistem Perubahan Kosntitusi,* Bandung, 1994.

Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia (Kajian terhadap Pembahasan UUD 1945 dan Otonomi Daerah),* Kerjasama Bagian Penerbit Fakultas Hukum UII Yogyakarta dengan Ghalia Indonesia, 2002.

Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia,* PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1996.

Hamint. S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakasanaan*, Fakultas Hukum Universitas Diponogor, 1993.

Hamint. Attamimi S.A, *Penerapan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Peneyelenggaraan Dalam kurun Waktu Pelita !-V,* UII, Yogyakarta, 1990.

Herman Solistyo, *Kebangsaan, Demokrasi dan Otonomi Daerah Dalam Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pakistan-Thailan, PPW LIPI, Jakarta1998.

Irawan Soejito, *Membuat Undang-undang,* leberti, Yogyakarta, 1998, hlm. 35

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah,* Bina Aksara, Jakarta, 2001

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia,* Rajawali Pers, Jakarta 1991.

Jimly Asshidiqie, *Kontitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Pusat studi HTN-Fh UII, Jogyakarta 2004.

Liang Gie, The. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesi.* Jilid II. Jakarta : Gunung Agung 1968.

Maria Farida Indrawati, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya,* Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.

M. Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintah dan Politik Orde Baru,* Yarsif Watampone, Jakarta, 1997.

Maswardi Rauf, *Indonesia dan Kajian Politik,* PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993

Muslim, Amrah, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah,* Yarsif Watampone, Jakarta, 1997.

M. Kusnadi dan saragiBintar, *Susunan Pembagian KekuasaanMenurut Sistem UUD 1945,* Gramedia, Jakarta, 1997.

Mariam Budiardjo, *Aneka Pikiran Tentang Kekuasaan dan Wibawah,* Sinar Harapan, Jakarta, 1986.

M. Sri Soemantri, *Prosedur dan sistem Perubahan Kosntitusi,* Bandung, 1994.

Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia (Kajian terhadap Pembahasan UUD 1945 dan Otonomi Daerah),* Kerjasama Bagian Penerbit Fakultas Hukum UII Yogyakarta dengan Ghalia Indonesia, 2002.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, (filosifi, Sejarah Perkembagan dan Problematika)* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Ramlan Surbakti, *Hubungan Legislatif dan Eksekutif daerah menurut UU No. 4 tahun 1999 dan UU Nomor 22 tahun 1999,* malakalah Seminar, Surabaya, 1999.

R. Soeros, *Pengantar Ilmu Hukum, Penerbit* PT. Sinar Grafika, Jakarta, 1993.

Redi Penuju, *Sistem Komunikasi Indonesia* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1988.

Rosjidi Ranggawidjaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia,* Penerbit Mandar Maju, Bandung.

Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* Fokus Media, Bandung Cetakan Kedua, 2003.

Syahkari, Affan, Gaffar dan M. Ryaas Rasyid *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Pustaka Pelajar Kerjasama dengan Puskop, Yogyakarta, 2002.

SF. Marbun, Dkk (penyuting), *Hukum Administrasi Negara,* UII, Yogyakarta, 2001.

Satjipto Raharjo, *Peranan dan Asas-asas Hukum dalam Kerangka Hukum Nesional(Makalah),* Universitas Indonesia, 2000,

Soehino, Hukum Tata Negara, *Teknik Perundang-undangan,* Penerbit Liberti, Yogyakarta, 1981.

Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1989.

Surandajang, *Arus Balik Kekuatan Pusat Daerah*, P. Sinar Harapan, Jakarta 1999.

Syafie. Muh. *Otonomi seluas-luasnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* Dalam Buku *Menuju Otonomi yang Sempurna.* Bandung: Panitian Kongres Desentralisasi Daerah-daerah Otonom Seluruh Indonesia Ke.I. 1995.

Toto Sugiarto, *Pembalikan Cara Pikir Pemda* Kompas 23 Agustus 2003.

Pide, Andi Mustari. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI.* Jakarta : PT. Gaya Media Pratama. 1999.

Padmuwarjono dalam Renny Sautma Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-undang RI,* Jakarta : PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1991.

B. PERUNDANG-UNDANGAN

UUD RI 1945, Amanademen beserta penjelasannya, Fokusmedia, Bandung, 2004

UU No. 5 tahun 1974, *tentang Pemerintahn di Daerah.*

UU No. 22 Tahun 1999, *tentang Pemerintahan Daerah*

UU No. 10 Tahun 2004, *tentang Tata urutan Perundang-Undangan RI.*

UU No. 12 Tahun 2003, *tentang Pemilihan Umum,*

UU No. 33 Tahun 2004, *tentang Perimbagan Keuangan Pusat Dan Daerah, .*

UU No. 32 Tahun 2004, *tentang Pemerintah Daerah*

UU No.22 Tahun 2003, *tentang SUSDUK MPR,DPR,DPD dan DPRD.*

PP Nomor 25 tahun 2000, *Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenagnan Propinsi sebagai daerah Otonom.*

PP No.25 tahun 2004, *Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata tertib DPRD.*

PP. No.105 tahun 2000, *Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawabn Keuangan Daerah.*

PP. No.20 tahun 2001, *Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah daerah.*

Kepres No.44 tahun 2000, *tentang teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Peraturan pemerintah, dan Rancangan keputusan presiden.*

Kepmen Dalam Negeri No. 23 tahun 2001 *Tentang bentuk Produk-produk Hukum Daerah.*

Kepmen Dalam Negeri No. 24 tahun 2001, *tentang lembaran daerah dan Berita Daerah.*

C. MAKALAH-MAKALAH

Solly Lubis, *Sumber Hukum Perangkat dan Peningkatan Peraturan Hukum,* Maklah Seminar Nasional Perubahan UUD, yang diselenggarakan oleh secretariat Jenderal MPR berkerjasama dengan Fakultas Hukum UI di Bandar Lampung, 2000.

Makalah Seminar Nasional, *Sosialisasi tugas dan wewenang DPRD dan Kepala daerah Perumusan Kebijakan daerah,* Kanwil Kehakiman Hukum dan HAM Riau, 2005.

Syihabudin dan Maria Farida Indrati Soeprapto, *Masalah-masalah yang terjadi dengan Peraturan Perundang-undangan Indonesia setelah Amandemen UUD 1945,* tesis, Program Majester Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2003